

Jurnalul Oficial

al Uniunii Europene

C 100



Ediția în limba română

Comunicări și informări

Anul 52

30 aprilie 2009

Numărul informării	Cuprins	Pagina
I	Rezoluții, recomandări și avize	
	AVIZE	
	Comitetul Economic și Social European	
	A 448-a sesiune plenară din 21, 22 și 23 octombrie 2008	
2009/C 100/01	Avizul Comitetului Economic și Social European privind Comunicarea Comisiei către Consiliu, Parlamentul European, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor – Rolul fundamental al întreprinderilor mici și mijlocii în favorizarea creșterii și sporirea locurilor de muncă. Evaluare intermediară a politicii moderne în domeniul IMM-urilor COM(2007) 592 final	1
2009/C 100/02	Avizul Comitetului Economic și Social European privind Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, către Consiliu, către Comitetul Economic și Social European și către Comitetul Regiunilor „Achiziția înainte de comercializare: încurajarea inovației pentru asigurarea unor servicii publice durabile de înaltă calitate în Europa” COM(2007) 799 final	6
2009/C 100/03	Avizul Comitetului Economic și Social European privind Comunicarea Comisiei către Consiliu, Parlamentul European, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor – Înlăturarea obstacolelor din calea investițiilor transfrontaliere prin fonduri de capital de risc COM(2007) 853 final ..	15
2009/C 100/04	Avizul Comitetului Economic și Social European privind lupta împotriva fraudelor și a falsificării mijloacelor de plată altele decât numerarul	22
2009/C 100/05	Avizul Comitetului Economic și Social European privind consultarea referitoare la proiectul de orientări generale ale Comisiei privind analiza de impact	28

RO

Preț: 26 EUR

(continuare în pagina următoare)

<u>Numărul informării</u>	Cuprins (<i>continuare</i>)	Pagina
2009/C 100/06	Avizul Comitetului Economic și Social European pe tema „Orientări pentru serviciile de interes general și globalizare”	33
2009/C 100/07	Avizul Comitetului Economic și Social European privind securitatea aeronautică pentru pasageri	39
2009/C 100/08	Avizul Comitetului Economic și Social European privind Uniunea Europeană și provocarea alimentară globală	44
2009/C 100/09	Avizul Comitetului Economic și Social European pe tema „Dincolo de PIB – indicatori ai dezvoltării durabile”	53
2009/C 100/10	Avizul Comitetului Economic și Social European privind siguranța alimentară a importurilor agricole și alimentare	60
2009/C 100/11	Avizul Comitetului Economic și Social European privind transformările structurale și conceptuale ca o condiție prealabilă pentru o cunoaștere competitivă la nivel mondial și pentru o industrie europeană bazată pe cercetare (Europa: recuperând terenul sau preluând conducerea?)	65
2009/C 100/12	Avizul Comitetului Economic și Social European privind restructurarea și dezvoltarea industriei aparatelor electrocasnice („bunuri albe” în Europa) și impactul asupra ocupării forței de muncă, schimbărilor climatice și consumatorilor	72
2009/C 100/13	Avizul Comitetului Economic și Social European privind potențialul experimentării sociale de a servi la elaborarea de politici publice de incluziune activă în Europa	77
2009/C 100/14	Avizul Comitetului Economic și Social European privind dimensiunea etică și socială a instituțiilor financiare europene	84
2009/C 100/15	Avizul Comitetului Economic și Social European privind relațiile Uniunea Europeană-Brazilia	93
2009/C 100/16	Avizul Comitetului Economic și Social European privind rolul UE în procesul de pace din Irlanda de Nord (aviz din proprie inițiativă)	100

III Acte pregătitoare

Comitetul Economic și Social European

A 448-a sesiune plenară din 21, 22 și 23 octombrie 2008

2009/C 100/17	Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de simplificare a termenilor și condițiilor de transfer al produselor din domeniul apărării în interiorul Comunității COM(2007) 765 <i>final</i> – 2007/0279 (COD)	109
---------------	---	-----



I

(Rezoluții, recomandări și avize)

AVIZE

COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN

A 448-A SESIUNE PLENARĂ DIN 21, 22 ȘI 23 OCTOMBRIE 2008

Avizul Comitetului Economic și Social European privind Comunicarea Comisiei către Consiliu, Parlamentul European, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor – Rolul fundamental al întreprinderilor mici și mijlocii în favorizarea creșterii și sporirea locurilor de muncă. Evaluare intermediară a politicii moderne în domeniul IMM-urilor

COM(2007) 592 final

(2009/C 100/01)

La 4 octombrie 2007, în conformitate cu articolul 262 din Tratatul de instituire a Comunității Europene, Comisia a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Comunicarea Comisiei către Consiliu, către Parlamentul European, către Comitetul Economic și Social European și către Comitetul Regiunilor – Rolul fundamental al întreprinderilor mici și mijlocii în favorizarea creșterii și sporirea locurilor de muncă. Evaluare intermediară a politicii moderne în domeniul IMM-urilor.

Secțiunea pentru piața unică, producție și consum, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 1 octombrie 2008. Raportor: dl Burns.

În cea de-a 448-a sesiune plenară, care a avut loc la 21, 22 și 23 octombrie 2008 (ședința din 22 octombrie), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 85 voturi pentru, 0 voturi împotriva și 1 abținere.

1. Concluzii și recomandări

1.1 Este necesar ca dezvoltarea spiritului antreprenorial la tineri să înceapă foarte devreme. Elevii ar trebui stimulați să considere crearea propriei întreprinderi ca o opțiune de carieră firească și nu ca o soluție aflată doar la îndemâna persoanelor care dispun de mijloace financiare sau de o pregătire universitară.

1.2 Comisia trebuie să încurajeze guvernele naționale să coopereze cu organizații precum CEDEFOP, cu diferitele organizații reprezentative ale IMM-urilor, precum și cu CESE, pentru dezvoltarea unui sistem transeuropean de calificări profesionale recunoscut, coordonat de angajatori, centrat pe activitatea economică și care să răspundă nevoilor întreprinderilor și cu prioritate ale IMM-urilor.

1.3 Comisia și guvernele naționale trebuie să coopereze pentru a crea și dezvolta la scară europeană un mecanism solid de protejare a proprietății intelectuale, a invențiilor și inovațiilor.

1.4 În cadrul consultărilor guvernamentale, va trebui ca, înaintea punerii în practică a oricărei directive, a oricărui act legislativ sau normativ, să se precizeze toate modificările care au fost acceptate la finalul fiecărui proces consultativ.

1.5 Comisia ar trebui să-și revizuiască procedurile de consultare cu IMM-urile și organizațiile comerciale specifice. Ar trebui recunoscut faptul că participarea la orice consultare la nivel guvernamental presupune costuri pentru IMM-uri și prin urmare ar trebui prevăzută rambursarea cheltuielilor pentru proprietarii de IMM-uri invitați să participe activ la un proces de consultare.

1.6 După cum se precizează în evaluarea intermediară, autoritățile naționale și regionale trebuie să se implice într-o măsură mai mare în procesele și procedurile din domeniul IMM-urilor. Inițiativele pozitive promovate de Comisia Europeană nu răspund așteptărilor din cauza lipsei de reacție a anumitor autorități naționale și regionale sau chiar a opoziției manifestate de acestea față de propunerile de promovare a IMM-urilor.

1.7 Subvențiile și concurența neloială perturbă funcționarea normală a pieței. Comisia trebuie să aibă în vedere repercusiunile pe care le au asupra IMM-urilor, în amonte și în aval, subvențiile care împiedică libera concurență. Subvențiile pot interveni pentru a răspunde unor nevoi de protecție socială, de protecție a mediului sau din alte cauze, dar nu pentru subvenționarea producției. Principiul conform căruia ceea ce este pentru unii subvenție este pentru alții concurență neloială ar trebui să devină o regulă pentru toate finanțările și subvențiile viitoare.

1.8 Legislația care se aplică întreprinderilor trebuie elaborată într-un limbaj clar și accesibil. Aceasta nu trebuie să conțină clauze vagi, care ar putea genera confuzii sau ar lăsa loc la interpretări.

1.9 Ar trebui revizuită definiția IMM-urilor și analizat impactul pe care l-ar avea, pentru definirea microîntreprinderilor și a IMM-urilor, utilizarea unor valori diferite pentru cifra de afaceri anuală și totalul bilanțului anual (a se vedea punctul 4.5.2).

1.10 Ar trebui puse în aplicare proceduri specifice privind accesul microîntreprinderilor și IMM-urilor la subvenții și finanțări de proiecte din surse UE. Aceste proceduri ar trebui să ia în considerare constrângerile de timp cu care se confruntă întreprinderile mici.

1.11 Trebuie recunoscută și abordată problema transmiterii întreprinderilor de la o generație la alta.

2. Introducere (context)

2.1 Cei mai mulți responsabili politici și specialiști în economie recunosc faptul că dezvoltarea IMM-urilor și a microîntreprinderilor joacă un rol esențial în dezvoltarea politicii economice și sociale europene.

2.2 În 2005, Comisia Europeană a lansat Comunicarea „Politici moderne pentru creștere și ocuparea forței de muncă în IMM-uri”. Aceasta are ca scop coordonarea tuturor aspectelor legate de politica europeană de sprijinire a IMM-urilor și o evaluare mai completă a nevoilor acestora în vederea adoptării de măsuri corespunzătoare. Această politică prevede acțiuni în următoarele cinci domenii:

1. promovarea spiritului antreprenorial și a competențelor;
2. îmbunătățirea accesului IMM-urilor pe piețe;
3. reducerea procedurilor birocratice;

4. consolidarea dialogului și a consultărilor cu părțile interesate din domeniul IMM-urilor;

5. îmbunătățirea potențialului de creștere al IMM-urilor.

2.3 Această politică urmărea în principal să creeze în Europa un mediu economic favorabil IMM-urilor. Realizarea acestui obiectiv implica – fapt unanim recunoscut – eforturi concertate din partea tuturor autorităților implicate (la nivel european, național și regional) pentru a se asigura complementaritatea diferitelor politici aplicate, fără a se împiedica în vreun fel dezvoltarea IMM-urilor.

2.4 La 4 octombrie 2007, Comisia a publicat Comunicarea **„Rolul fundamental al întreprinderilor mici și mijlocii în favorizarea creșterii și sporirea locurilor de muncă. Evaluare intermediară a politicii moderne în domeniul IMM-urilor (1)”**. În acest document, Comisia prezintă responsabilităților politici și diferitelor autorități publice succesele europene obținute (până în prezent) în realizarea obiectivelor fixate în cadrul strategiei inițiale din 2005.

3. Observații privind evaluarea intermediară

3.1 CESE recunoaște preocuparea Comisiei Europene de a acorda un loc din ce în ce mai important problemei IMM-urilor în cadrul agendei sale economice și sociale. De asemenea, CESE recunoaște că, în ciuda constrângerilor impuse de anumite guverne naționale, Comisia s-a străduit să îmbunătățească mediul economic pentru IMM-uri în toată Europa. De asemenea, CESE împărtășește opinia Comisiei privind faptul că mai trebui făcute eforturi considerabile înainte de a putea afirma că IMM-urile europene beneficiază de un mediu cu adevărat favorabil.

3.2 CESE este de acord cu principiul conform căruia autoritățile politice și legislative ar trebui să „gândească mai întâi la scară mică”. Cu toate că și Comisia Europeană susține acest principiu, Comitetul nu este convins că toate autoritățile naționale și regionale, precum și diferitele agenții și structuri care le compun împărtășesc în totalitatea lor același punct de vedere sau același obiectiv.

3.3 CESE este de acord că termenul „IMM”, ca titlu sau calificativ pentru un anumit tip de întreprindere, figurează în prezent în cea mai mare parte a documentelor Comisiei privind întreprinderile, dar își exprimă preocuparea în legătură cu faptul că înscrierea termenului „IMM” într-un document nu înseamnă neapărat că aceste întreprinderi vor fi incluse în procesele sau politicile pe care acesta le recomandă. De asemenea, CESE își exprimă preocuparea în legătură cu faptul că nu sunt luate în considerare opiniile profesiunilor liberale, ale lucrătorilor independenți și ale microîntreprinderilor. Prin urmare, acesta nu este de acord cu afirmația că „IMM-urile sunt în prezent integrate complet în politicile comunitare”.

(1) COM(2007) 592 final.

3.4 Toate măsurile legislative au un impact asupra întreprinderilor mici. Efectele cumulate ale multor acte legislative provoacă grave probleme IMM-urilor, fapt rareori recunoscut de responsabilii politici sau de funcționari. Micile întreprinderi au nevoie să investească puținul timp și puținele resurse de care dispun în relațiile cu clienții. Cu cât timpul petrecut pentru a completa formulare și a efectua formalități administrative este mai mare, cu atât este mai redus timpul de care dispun aceste întreprinderi pentru a produce bogăție și a crea locuri de muncă prin furnizarea de bunuri și servicii.

3.5 Multe IMM-uri continuă să creadă că procedurile administrative europene și naționale sunt prea birocratice, depinzând într-o prea mare măsură de acreditarea de către terțe părți și că realizarea acestora implică costuri excesive. În plus, funcționarii nu sunt întotdeauna pe deplin conștienți de ecuația beneficii-riscuri-timp-costuri, care capătă o importanță esențială pentru majoritatea IMM-urilor atunci când este vorba de oportunitatea participării acestora la un proiect sau la activități de dezvoltare, consultare, îndeplinire a anumitor criterii sau la solicitarea de sprijin pentru întreprinderi.

3.6 Una din dorințele afirmate cu regularitate de IMM-uri și microîntreprinderi se referă la crearea de condiții de piață echitabile în Europa. CESE consideră că ne aflăm încă foarte departe de acest obiectiv. Când o întreprindere se plânge de concurență neloială, de cele mai multe ori, acest lucru este interpretat ca o cerere de acordare de subvenții sau de tratament special, în timp ce aceasta nu dorește decât să poată beneficia de condiții de concurență echitabile, bazate pe egalitate și pe un tratament corect.

3.7 IMM-urile se plâng că legislația este opacă și greu de înțeles. Întreprinderile mari pot beneficia, pentru a interpreta legislația, de serviciile unui jurist. Multe întreprinderi mici însă nu pot suporta astfel de costuri. Prin urmare, este esențial ca textele legislative să fie clare, să nu fie vagi, confuze și să nu lase loc la interpretări.

3.8 CESE consideră că nici Comisia, nici guvernele țărilor europene nu au înțeles această problemă și că, prin urmare, există în Europa prea multe interpretări ale aceleiași legislații. De asemenea, acesta consideră că, prea adesea, guvernele naționale au tendința să adauge, în cursul procesului de transpunere, constrângeri care nu erau prevăzute în legislație. Prin urmare, legislația națională devine greu de înțeles și de aplicat de IMM-uri. Această problemă constituie și un obstacol în calea dezvoltării transfrontaliere a întreprinderilor.

4. Aspecte specifice

4.1 Promovarea spiritului antreprenorial și a competențelor

Spiritul antreprenorial și educația

4.1.1 Pentru a crea un mediu social și economic propice afirmării spiritului antreprenorial, este necesar să se aplice o

politică integrată, menită nu doar să modifice comportamentul, dar și să îmbunătățească competențele cetățenilor. Cu toate acestea, chiar cei care poartă răspunderea elaborării unei politici educaționale nu au fost formați într-un mediu educațional favorabil spiritului antreprenorial, având, prin urmare, cunoștințe practice insuficiente cu privire la ce presupune spiritul antreprenorial sau la motivațiile care stau la baza deciziei de a începe o afacere pe cont propriu și a crea o întreprindere.

4.1.2 În ciuda investițiilor considerabile menite să dezvolte spiritul antreprenorial prin educație, structurile de susținere s-au dovedit în mare parte ineficiente și nu au permis formarea spiritului antreprenorial sau a unei culturi favorabile începerii unei activități pe cont propriu. Este necesar ca elevii să înțeleagă faptul că a începe o afacere pe cont propriu este o opțiune la fel de interesantă ca și căutarea unui loc de muncă retribuit sau continuarea studiilor la universitate.

4.1.3 O mare parte din investiții au fost destinate elevilor care depășesc vârsta de 16 ani. CESE consideră că este prea târziu pentru dezvoltarea personală și că stimulentele trebuie să apară mult mai devreme.

4.1.4 Trebuie să se acorde o atenție specială dezvoltării spiritului antreprenorial și educației elevilor care urmează un ciclu de studii complet și care ar fi dispuși/în măsură să preia o întreprindere familială (transmiterea întreprinderii). În anumite părți ale Europei, această problemă s-a agravat, trebuind soluționată cât mai urgent.

4.1.5 Partenerii sociali au de jucat un rol important în promovarea spiritului antreprenorial și în procesul educativ. De aceea, este important să existe o cooperare mai strânsă între întreprinderi și acești parteneri, astfel încât spiritul antreprenorial și educația să fie înțelese mai bine și promovate în mod corespunzător.

4.1.6 Este necesar ca elevii să fie încurajați să privească munca ca o ocazie de a-și lua viața în propriile mâini, de a folosi profitabil ocaziile oferite, de a fi întreprinzători, de a risca și, când se poate, de a porni propria afacere.

Formarea și acreditarea competențelor

4.1.7 Toate micile întreprinderi își formează personalul, dar numai o porțiune mică de lucrători dispun de un atestat. Această problemă este mai acută în sectoare precum sănătatea și siguranța, mediul, precum și în domenii cu implicații de natură juridică. Comisia și agențiile publice naționale din domeniul formării profesionale ar fi trebui să facă eforturi mai susținute astfel încât calificările obținute să reflecte mai corect competențele dobândite efectiv în cadrul întreprinderilor. În cazul profesiunilor liberale, a devenit extrem de dificil să se asigure o pregătire care să răspundă nevoilor existente.

4.1.8 CESE consideră că incapacitatea de a dezvolta un sistem de formare și de calificare profesională care să urmărească ocuparea forței de muncă constituie o piedică importantă în calea dezvoltării spiritului antreprenorial și a întreprinderilor europene, în special a personalului care să lucreze în cadrul IMM-urilor. În consecință, nerecunoașterea acestei probleme și faptul că nu s-a adus nici un răspuns sunt aspecte care contrazic punctul de vedere al Comisiei, conform căruia promovarea spiritului antreprenorial și a competențelor a fost încununată de succes.

4.2 Îmbunătățirea accesului IMM-urilor pe piețe

4.2.1 CESE recunoaște eforturile Comisiei de eliminare a barierelor inutile care îngreunează accesul IMM-urilor pe piețe. Cu toate acestea, Comitetul își manifestă preocuparea în legătură cu faptul că aceste intenții laudabile ale Comisiei nu au fost concretizate de guvernele europene. În special, incapacitatea de a dezvolta și pune în practică, la scară europeană, un mecanism solid de protecție a proprietății intelectuale, a invențiilor și inovațiilor constituie un imens obstacol în calea îmbunătățirii accesului IMM-urilor la noi piețe. Nu poate fi trecut cu vederea faptul că întreprinzătorii din UE pot înființa IMM-uri prin investiții de capital sau concesiuni în țări terțe în care lucrează cetățeni europeni. Astfel de IMM-uri ar trebui să beneficieze de facilități și nu ar trebui să întâmpine obstacole la desfacerea produselor lor pe piața UE, cel puțin la începutul activității.

4.2.2 În opinia CESE, achizițiile publice sunt un alt sector care ar fi putut deveni mai deschis și mai transparent, facilitând astfel accesul IMM-urilor. Achizițiile publice reprezintă în jur de 16 % din PIB-ul european și, cu toate că participarea IMM-urilor s-a îmbunătățit într-o oarecare măsură, anumite probleme cruciale au rămas nerezolvate, care ar fi trebuit identificate cu ocazia revizuirii intermediare:

- ignorarea aspectelor referitoare la IMM-uri în achizițiile publice constituie o modalitate de simplificare a lucrurilor;
- din cauza percepției IMM-urilor ca lipsite de credibilitate, funcționarii responsabili cu încheierea de contracte la nivel național și local, le impun acestora din urmă exigențe excesive. În special obligația de a prezenta o acreditare din partea unei terțe părți ca o condiție de participare la licitații constituie pentru majoritatea IMM-urilor un obstacol foarte costisitor și adesea o piedică inutilă în calea participării la licitațiile publice;
- IMM-urile care participă la licitații pentru atribuirea contractelor de achiziții publice și se consideră nedreptățite acuză lipsa de transparență a procesului de investigare a acestor plângeri.

4.3 Reducerea procedurilor birocratice

4.3.1 Formalitățile administrative și legislative inutile sunt atât de numeroase, încât este dificil să se evalueze ceea ce s-a făcut

în vederea reducerii acestor obligații. Volumul de regulamente, norme și politici guvernamentale superflue (puse în aplicare prin agenții, organe publice și autorități însărcinate cu eliberarea de licențe) constituie un imens obstacol pentru IMM-uri și întreprinderile mici. CESE își exprimă preocuparea în legătură cu faptul că evaluarea intermediară nu a scos în evidență această problemă, în special în ceea ce privește formalitățile inutile impuse de agențiile guvernamentale, organismele publice și autoritățile însărcinate cu eliberarea de licențe. În cele mai multe cazuri nu există, prin intermediul acestor organisme, o procedură oficială de depunere de plângeri, acestea fiind adesea considerate ca organisme independente neguvernamentale și scăpând, în consecință, de sub controlul guvernelor.

4.4 Consolidarea dialogului și a consultării cu părțile interesate din domeniul IMM-urilor

4.4.1 Acțiunile de consultare a asociațiilor de IMM-uri constituie o serioasă problemă, care nu a fost identificată în evaluarea intermediară. Au loc acțiuni de consultare a unor asociații comerciale și antreprenoriale la nivel european⁽²⁾, dar numărul de asociații antreprenoriale consultate este foarte scăzut, iar reprezentarea întreprinderilor mai mici de către organizații comerciale specifice este extrem de limitată.

4.4.2 La nivel național, IMM-urile au puțină încredere în acest proces de consultare și sunt convinse că factorii de decizie nu le cunosc doleanțele. În cazul majorității întreprinderilor mici, „consultarea” este un proces în care intenția reală de a modifica recomandările inițiale este minimă sau lipsește cu desăvârșire.

4.4.3 Microîntreprinderile și IMM-urile sunt deseori descrise ca fiind „prea diversificate” și „prea dezorganizate” pentru ca opiniile lor să poată fi luate în considerare în recomandările finale. Aceasta se întâmplă chiar și atunci când consultările se referă în mod specific la IMM-uri și la dezvoltarea microîntreprinderilor. În această situație, se privilegiază prea adesea opinia marilor întreprinderi față de cea a microîntreprinderilor și a IMM-urilor.

4.5 Definiția întreprinderilor mici și mijlocii

4.5.1 CESE își exprimă preocuparea în legătura cu absența, din evaluarea intermediară, a problemelor legate de definiția microîntreprinderilor, care, în opinia sa, este depășită⁽³⁾. Creșterile de productivitate provocate de mecanizare și de schimbarea metodelor de lucru au modificat radical modul de funcționare a întreprinderilor.

— Mai mult de 98 % din întreprinderile europene fac parte din categoria IMM-urilor, în definiția actuală a acestora.

— În prezent, 10 lucrători pot realiza o sarcină pentru care în trecut erau necesari 50 de lucrători.

⁽²⁾ De exemplu, Asociația Europeană a Meșteșugarilor și a Întreprinderilor Mici și Mijlocii (UEAPME), ca reprezentant recunoscut oficial al IMM-urilor în cadrul dialogului social european.

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise_policy/sme_definition/sme_user_guide.pdf

— Dacă se dorește cu adevărat sprijinirea microîntreprinderilor și a IMM-urilor, este necesară o redefinire realistă a acestor întreprinderi. Este unul din motivele pentru care actuala legislație privind IMM-urile nu reușește de multe ori să-și atingă ținta.

4.5.2 Actualele definiții sunt:

Tipul de întreprindere	Numărul de angajați	Cifra de afaceri anuală		Totalul bilanțului anual
Întreprindere mijlocie	< 250	50 milioane EUR	sau	43 milioane EUR
Întreprindere mică	< 50	10 milioane EUR	sau	10 milioane EUR
Microîntreprindere	< 10	10 milioane EUR	sau	2 milioane EUR

4.6 *Statutul întreprinderilor mici și al lucrătorilor independenților și liber profesioniști*

4.6.1 CESE își exprimă preocuparea în legătură cu absența, din evaluarea intermediară, a problemelor legate de lucrătorii independenți. Prea multe țări europene au ridicat bariere artificiale în calea cetățenilor care doresc să-și dezvolte competențele antreprenoriale și să creeze propria întreprindere. Nu există, la nivel european, definiții juridice pentru „lucrător independent”, ceea ce generează abuzuri și confuzii pentru întreprinderi și funcționarii publici.

4.6.2 Aceste practici administrative abuzive împiedică dezvoltarea lucrătorilor „oficial” independenți care conduc întreprinderi mici, își plătesc impozitele și respectă legislația în domeniu.

4.6.3 Acest aspect ar fi trebuit identificat ca fiind problematic. Definiția „lucrătorului independent” ar fi trebuit să constituie o

prioritate a Comisiei dar, până în prezent, această problemă fie nu a fost identificată, fie a fost trecută cu vederea.

4.7 *Reprezentarea întreprinderilor mici*

4.7.1 Evaluarea intermediară nu recunoaște importanța examinării modului în care sunt consultate IMM-urile și a punctului de vedere al acestora la nivel național și european. Mult prea adesea, reprezentanții asociațiilor comerciale care participă la conferințele guvernamentale nu provin din lumea întreprinderii, nu înțeleg dificultățile acestui domeniu sau nu au cunoștințe de ordin practic.

4.7.2 Multe departamente ale Comisiei recunosc existența acestei probleme, dar, până în prezent, nu s-a întreprins nimic în vederea rezolvării situației.

4.7.3 Este necesară continuarea consultărilor, atât pe cale electronică, cât și prin intermediul documentelor tipărite, în toate limbile oficiale ale UE, pentru a se asigura accesul cât mai multor întreprinderi.

4.8 *Accesul la finanțarea europeană*

4.8.1 Sumele alocate pentru proiecte și subvenții sunt în creștere, dar accesul microîntreprinderilor și IMM-urilor la aceste fonduri este dificil:

- procedurile sunt prea birocratice;
- procesele durează prea mult;
- asistența acordată în vederea identificării și solicitării fondurilor nu este convivială;
- procedurile contabile se modifică neîncetat și, în numeroase cazuri, necesită controale costisitoare efectuate de terțe părți care sporesc birocrăția și costurile.

4.8.2 Pentru ca microîntreprinderile și IMM-urile să aibă acces la fondurile europene, trebuie să se aplice proceduri speciale, care să ia în considerare constrângerile de timp la care acestea sunt supuse.

Bruxelles, 22 octombrie 2008.

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Mario SEPI

Avizul Comitetului Economic și Social European privind Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, către Consiliu, către Comitetul Economic și Social European și către Comitetul Regiunilor „Achiziția înainte de comercializare: încurajarea inovației pentru asigurarea unor servicii publice durabile de înaltă calitate în Europa”

COM(2007) 799 final

(2009/C 100/02)

La 14 decembrie 2007, în conformitate cu articolul 262 din Tratatul de instituire a Comunității Europene, Comisia 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 „Achiziția înainte de comercializare: încurajarea inovației pentru asigurarea unor servicii publice durabile de înaltă calitate în Europa”

Secțiunea pentru piața unică, producție și consum, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 1 octombrie 2008. Raportor: dl VAN IERSEL.

În cea de-a 448-a sesiune plenară, care a avut loc la 21, 22 și 23 octombrie 2008 (ședința din 22 octombrie 2008), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 70 de voturi pentru, 0 voturi împotriva și 1 abținere.

1. Concluzii și recomandări

1.1. CESE sprijină pe deplin obiectivul Comisiei de a promova stimulente pentru inovare în achizițiile publice de pe tot cuprinsul Europei. Dacă dorește să dețină în continuare o poziție de frunte în ceea ce privește furnizarea către cetățenii săi a unor servicii publice de cea mai bună calitate și eficiente din punct de vedere al costurilor, care să fie benefice din punct de vedere economic, social și ecologic, Europa trebuie să încerce să profite cât mai mult de inovații și de progresul tehnologic în cadrul serviciilor sale publice.

1.2. CESE este de acord cu recomandarea Comisiei privind „clientul inteligent” ca precursor esențial al unei atitudini mai proactive către un sistem de achiziții modern în cadrul autorităților publice. De regulă, calitatea contractelor cu furnizorii privați va avea de câștigat de pe urma unui grad mai înalt de angajament „inteligent” al achizitorului public.

1.3. CESE împărtășește opinia Comisiei potrivit căreia promovarea posibilităților de inovare și a tehnologiei aplicate în cadrul achizițiilor publice va da roade pentru Europa în două moduri: în primul rând, prin îmbunătățirea calității serviciilor publice și a rentabilității și, în al doilea rând, prin oferirea de noi posibilități de inovare pentru mediul de afaceri, contribuind astfel la performanța și la competitivitatea generală a Europei în domeniul inovării.

1.4. CESE subliniază că, indiferent de beneficiile potențiale ale unor abordări noi sau diferite în cadrul achizițiilor publice, transpunerea și punerea corectă în aplicare a directivelor din 2004 ⁽¹⁾ (numite în continuare „directive”) rămân o prioritate.

⁽¹⁾ Directivele din 2004: Directiva 2004/17/CE privind serviciile publice și Directiva 2004/18/CE privind autoritățile publice.

Atitudinile tradiționale și culturale sunt deseori adânc înrădăcinate. Practica demonstrează că punerea corectă în aplicare în statele membre necesită o monitorizare atentă și continuă, însoțită de schimburi de experiență și de bune practici.

1.4.1. În prezent, achizițiile publice acoperă domenii foarte largi și noi paradigme. CESE subliniază că trebuie să se facă o distincție clară între achizițiile efectuate de autoritățile publice și cele efectuate de serviciile publice, în special în ceea ce privește promovarea inovării. Serviciile publice, cele mai multe dintre ele participând la proiecte inovatoare de peste 100 de ani, dispun de o experiență mai mare și de competențele profesionale sporite în ceea ce privește proiectele în domeniul tehnologiei de vârf, ceea ce le oferă posibilitatea de a derula proiecte moderne de inovare. Același lucru este valabil și pentru domeniul apărării, deși Europa, în comparație cu SUA, suferă de lipsa unor bugete mari și a bazei de aprovizionare corespunzătoare la scară continentală. Acesta este motivul pentru care acest aviz se concentrează pe autoritățile publice, întrucât serviciile publice au deja capacitatea de a administra proiecte de cercetare și dezvoltare.

1.5. Aparent, Comisia este foarte încrezătoare în ceea ce privește transpunerea experienței utile din SUA, atunci când este vorba despre realizarea unei legături între tehnologie, inovare și achiziții publice în Europa. CESE se teme că nu va fi ușor să se creeze posibilități comparabile. În prezent, piețele serviciilor și apărării, ca și achizițiile și inovarea asociată acestora din Europa, se dezvoltă în primul rând pe baza expertizei și a condițiilor naționale.

1.6. În general, diferențele față de SUA în ceea ce privește achizițiile publice constau în faptul că Europa nu dispune de:

- o piață mare și condiții similare pentru IMM-urile din domeniile de înaltă tehnologie pe întreg continentul;
- o limbă comună;
- relația specială dintre Pentagon și întreprinderile axate pe tehnologie și
- utilizarea tehnologiei militare pentru produsele și aplicațiile civile.

1.7. CESE dorește să exprime cu claritate faptul că împărtășește punctul de vedere al Comisiei potrivit căruia trebuie să exploatăm toate posibilitățile de stimulare a inovării pentru a avea servicii publice de o valoare mai mare și de o calitate mai bună. În acest scop, Comisia ar trebui de asemenea, să încurajeze autoritățile publice să încerce să beneficieze de schimbul de bune practici.

1.8. Achizitorii publici ar trebui stimulați să fie deschiși către soluții inovatoare și alternative („diferite”) și să nu continue neapărat să cumpere la fel ca înainte. Aceștia ar trebui să urmărească cea mai bună ofertă din punct de vedere economic, nu doar cel mai scăzut preț. Schimburile între centrele de cunoaștere din acest domeniu din unele state membre pot fi utile și pot reprezenta exemple pentru toată Europa. Astfel, achizitorii pot fi încurajați să își dezvolte competențele necesare pentru a deveni „clienți inteligenți” și a dobândi treptat experiență. Aceste competențe și experiența astfel dobândită reprezintă o condiție *sine qua non*.

1.9. În ceea ce privește inovarea, achizitorii publici trebuie să inițieze un dialog tehnic transparent cu mult înainte de anunțarea licitațiilor, pentru a înțelege nivelul tehnologic actual al pieței și pentru a îi oferi acestuia posibilitatea de a înțelege mai bine problema care urmează a fi abordată și, astfel, de a oferi soluții optime.

1.10. CESE recomandă precauție în ceea ce privește implicarea majorității autorităților publice în procesele inovatoare sau în adoptarea de către acestea a primelor soluții

inovatoare. Mult prea des, autoritățile publice au fost lipsite de posibilitatea de a-și dezvolta competențele și experiența de a participa la proiecte cu adevărat inovatoare. Riscurile sunt substanțiale și necesită o administrare de cea mai bună calitate, dacă ținem seama de faptul că posibilitatea eșecului este foarte reală.

1.11. Ar trebui creată o rețea de profesioniști și organizații cu experiență din statele membre, care să poată fi chemată să consolideze resursele proprii ale unui achizitor pentru proiectele inovatoare mai avansate.

1.12. Deși anexa prezintă procedurile pentru contractele de achiziție înainte de comercializare, care, în temeiul clauzei de excludere ⁽²⁾ nu fac obiectul directivelor, dar respectă cadrul legislativ actual, există totuși posibilitatea de încălcare a acestuia, chiar și din neglijență. CESE recomandă ca achizitorii să studieze anexa și să urmeze cu atenție recomandările. Dacă există cea mai mică îndoială, fie pentru autoritatea care efectuează achiziția, fie pentru oricare dintre furnizorii potențiali, CESE recomandă cu tărie ca autoritatea publică să încerce să obțină o aprobare prealabilă din partea Comisiei care să confirme lipsa oricărei încălcări a dispozițiilor privind ajutoarele de stat sau a clauzelor de excludere ale directivelor și să prezinte potențialilor furnizori dovada acestei aprobări.

1.13. În mod just, Comisia subliniază importanța drepturilor de proprietate intelectuală. CESE adaugă că este nevoie de o mare atenție în stabilirea, atribuirea și gestionarea acestora. Nu este un domeniu de activitate simplu.

2. Context

2.1. În 2004, Consiliul a adoptat prezentele directive privind achizițiile publice realizate de către serviciile publice ⁽³⁾ și de către autoritățile publice ⁽⁴⁾ care, împreună, reprezintă aproximativ 16 % din PIB-ul european.

⁽²⁾ Clauzele de excludere:

- Directiva privind serviciile, art. 24, litera (e) - Contracte referitoare la anumite servicii excluse din domeniul de aplicare al prezentei directive. Prezenta directivă nu se aplică contractelor de servicii pentru: (e) servicii de cercetare și dezvoltare, altele decât acelea ale căror beneficii aparțin exclusiv entității contractante, în vederea utilizării în desfășurarea propriilor activități, cu condiția ca serviciul prestat să fie remunerat integral de către entitatea contractantă.
- Directiva privind autoritățile, art. 16, litera (f) - Excluderi speciale. Prezenta directivă nu se aplică contractelor de achiziții publice de servicii: (f) care au ca obiect servicii de cercetare și de dezvoltare, altele decât cele ale căror beneficii revin exclusiv autorităților contractante pentru uz propriu în cadrul propriilor activități, cu condiția ca serviciul prestat să fie integral remunerat de către autoritatea contractantă.

⁽³⁾ 2004/17/CE.

⁽⁴⁾ 2004/18/CE.

2.2. Obiectivul directivelor a fost definirea unui set de reguli coerent, nediscriminatoriu și transparent, care să garanteze deschiderea piețelor, până atunci complet sau parțial închise, promovarea concurenței între furnizori, precum și un raport preț-beneficii mai profitabil pentru guverne și cetățeni.

2.3. În timpul elaborării propunerilor finale, au avut loc dezbateri lungi și ample pentru a se dobândi certitudinea că directivele sunt practice și potrivite pentru realizarea obiectivului propus.

2.4. Între timp, s-a trecut la transpunerea directivelor în legislația națională. Cu toate acestea, punerea în aplicare la nivel național și regional se dovedește departe de a fi ușoară. Procedurile necesită competențe, profesionalism și experiență, care, până acum, sunt în multe cazuri insuficiente în cadrul autorităților publice care efectuează achiziții. În multe cazuri, curba de învățare este lungă.

2.5. Întrucât inovarea este tema centrală a Strategiei de la Lisabona, statele membre și Comisia adoptă diverse inițiative pentru a examina și a determina în ce mod se poate promova inovarea în practicile din domeniul achizițiilor publice pe baza directivelor.

2.6. Printre inițiativele recente ale Comisiei se numără:

— 10 recomandări privind bunele practici, necesare pentru a aborda cu succes achizițiile publice⁽⁵⁾ („Ghidul în 10 puncte”);

— discuțiile dintre funcționarii Comisiei și directorii institutelor naționale de cercetare din domeniul TIC⁽⁶⁾ din statele membre au avut ca rezultat propuneri concrete privind achizițiile înainte de comercializare⁽⁷⁾, discutate în continuare, în partea a 4-a a prezentului aviz;

⁽⁵⁾ Ghidul în 10 puncte: „Ghid privind abordarea achizițiilor publice cu soluții inovatoare, 10 elemente de bune practici,” SEC(2007) 280.

⁽⁶⁾ TIC: Tehnologia informației și comunicațiilor.

⁽⁷⁾ Achiziția înainte de comercializare: încurajarea inovației pentru asigurarea unor servicii publice durabile de înaltă calitate în Europa, COM(2007) 799 final și anexa acesteia. SEC(2007) 1668.

— în cadrul Planului de acțiune pentru tehnologiile ecologice („PATE”)⁽⁸⁾, inițiativa DG Mediu privind verificarea tehnologiei și certificatele corespunzătoare;

— un grup de experți al DG Cercetare în domeniul managementul riscului tocmai și-a început activitatea.

2.7. Inițiativele Comisiei se bazează și sunt inspirate de rapoarte de pionierat precum raportul Aho „Crearea unei Europe inovatoare”⁽⁹⁾ și Comunicarea „O inițiativă privind piețele-pilot pentru Europa”⁽¹⁰⁾. Ambele documente indică explicit că achizițiile publice pot și ar trebui să fie o sursă de lucrări, bunuri și servicii inovatoare⁽¹¹⁾. În cinci din cele șase sectoare⁽¹²⁾ identificate în cadrul inițiativei privind piețele-pilot ca fiind deosebit de potrivite pentru proiectele inovatoare, există multe posibilități de inovare în sfera publică.

2.8. În urma consultărilor cu părțile interesate, s-au identificat o serie de criterii pentru piețele-pilot, printre care se numără criteriile „alegeri bazate pe cerere și nu pe impulsul tehnologic” și „un interes societal și economic strategic”, ambele fiind de un interes deosebit pentru achizitorii publici. Toate consultările pun în evidență sentimentul larg răspândit potrivit căruia achizițiile publice ar trebui, mai mult decât în trecut, să susțină lucrările, produsele și serviciile inovatoare în Europa.

2.9. „Ghidul în 10 puncte”, publicat în martie 2007, este rezultatul raportului Aho și definește bunele noastre practici privind utilizarea soluțiilor inovatoare în cadrul achizițiilor publice, enumerând 10 puncte importante despre modul în care se poate deveni un client inteligent de succes⁽¹³⁾. Tema clientului inteligent este analizată în continuare, la punctul 3.14.

⁽⁸⁾ Acțiunile prioritare ale PATE sunt: promovarea cercetării și dezvoltării, mobilizarea fondurilor, ajutorul pentru încurajarea cererii și îmbunătățirea condițiilor pieței.

⁽⁹⁾ „Crearea unei Europe inovatoare”, raport al Grupului independent de experți privind cercetarea și dezvoltarea, desemnat în urma summit-ului de la Hampton Court, din ianuarie 2006.

⁽¹⁰⁾ COM(2007) 860 final.

⁽¹¹⁾ Alte documente ale Comisiei merită menționate, de exemplu Comunicarea „Mai multă cercetare și inovare – investind în creștere și locuri de muncă: o abordare comună”, publicată în 2005, ISBN 92-894-9417-4.

⁽¹²⁾ Sănătate online („eHealth”), materii textile de protecție, construcția durabilă, reciclarea, produsele ecologice și energia regenerabilă.

⁽¹³⁾ Ghid privind abordarea achizițiilor publice cu soluții inovatoare, 10 elemente de bune practici, SEC(2007) 280.

2.10. În Comunicarea privind achiziția înainte de comercializare⁽¹⁴⁾, Comisia prezintă un nou instrument pentru promovarea inovării în achizițiile publice. Respectând regulile menționate în directivele din 2004, Comisia dorește să promoveze contractele de servicii din domeniul cercetării și dezvoltării între achizitorii publici și potențialii furnizori care acoperă etapele de cercetare și dezvoltare anterioare etapei de comercializare, adică proiectarea, realizarea prototipurilor și etapele anterioare producției, până la producția de serie și vânzări.

2.11. CESE este într-un acord cu orice acțiune de promovare a inovării în cadrul achizițiilor publice. În acest sens, CESE salută toate documentele, precum și consultările și discuțiile ulterioare dintre factorii politici și achizitori, care contribuie la pregătirea terenului pentru îmbunătățirea potențialului inovator al industriei UE în beneficiul societății.

2.12. Cu toate acestea, obiectul acestui aviz este:

— examinarea conceptului de achiziție înainte de comercializare, astfel cum este prezentat în comunicare și în anexa acesteia;

— examinarea modului în care achiziția înainte de comercializare, printre alte inițiative, poate contribui la îmbunătățirea climatului pentru lucrările, produsele și serviciile inovatoare care sunt de dorit;

— examinarea gradului și a modului în care achizițiile publice au la dispoziție instrumentele necesare pentru sprijinirea inovării în serviciile publice și

— examinarea cu atenție a limitelor și a riscurilor.

3. Observații

3.1. „Ghidul în 10 puncte”⁽¹⁵⁾ prezintă în termeni clari zece bune practici care pot ajuta autoritățile publice să abordeze achizițiile publice într-un mod eficient și cu soluții inovatoare și reprezintă un element de bază solid, pe care se poate construi. Însă punerea în aplicare a ghidului implică îndeplinirea mult mai multor condiții. În unele domenii, este nevoie de acțiuni mai hotărâte, în altele este nevoie de precauție.

⁽¹⁴⁾ Achiziția înainte de comercializare: încurajarea inovației pentru asigurarea unor servicii publice durabile de înaltă calitate în Europa, COM(2007) 799 final și anexa acesteia. SEC(2007) 1668.

⁽¹⁵⁾ Ghid privind abordarea achizițiilor publice cu soluții inovatoare, 10 elemente de bune practici, SEC(2007) 280.

3.2. Achizițiile publice de succes depind de bunele practici conforme cu directivele. Directivele promovează piața unică, ajutând astfel Europa să concureze din punct de vedere comercial cu alte zone care au piețe interne de mari dimensiuni. Bunele practici și directivele reprezintă un tot inseparabil.

3.3. Unele state membre se află încă în procesul de transpunere a directivei din 2004 (a se vedea punctul 2.4), iar în alte state membre se constată neconcordanțe cu legislația națională. Astfel de deficiențe îngreunează valorificarea deplină a beneficiilor directivei.

3.4. În practică, având în vedere complexitatea generală crescândă a contractelor de achiziții publice, se manifestă nevoia evidentă de a se îmbunătăți competențele și experiența tuturor celor implicați în acest proces. În cadrul organizației achizitorului, trebuie încurajată în special crearea unei culturi corespunzătoare punerii în practică reușite a proiectelor complexe.

3.5. Pentru ca inovarea să înflorească, o piață mare și accesibilă este esențială. Doar atunci se pot recupera cheltuielile implicate de inovare (bani, timp, efort). Inovarea este esențială pentru dezvoltarea și consolidarea economiei.

3.6. Ca urmare a Agendei de la Lisabona 2000, s-a luat decizia ca achizițiile publice să joace un rol în încurajarea și sprijinirea inovării.

3.7. Deși principalele documente ale Comisiei privind inovarea, menționate în partea a 2-a, se referă în general, fără a diferenția, la cele două sectoare publice, autoritățile publice și serviciile publice, CESE dorește să sublinieze diferențele care există între organizațiile care alcătuiesc cele două sectoare.

3.8. De mult timp, serviciile publice sprijină financiar proiectele inovatoare și sunt utilizatori, cumpărători și realizatori ai acestora, așa cum au făcut serviciile militare și o parte din cele medicale, oferindu-le experiența și competențele necesare. Experiența acestora în gestionarea riscului și a complexității inovării nu ar trebui trecută ușor cu vederea.

3.9. Autoritățile publice pot învăța de la serviciile publice, de la sectorul militar sau de la alte sectoare cu experiență, cum se conduce un proiect inovator de succes. Nu în ultimul rând, ele pot înțelege mai bine care resurse din cadrul organizației trebuie să fie dedicate proiectelor inovatoare. Este posibil ca, pe termen scurt, recrutarea, în cadrul departamentelor relevante din cadrul organizației, de persoane pensionate recent, dar care încă doresc câțiva ani de angajare activă, să ofere o sursă de experiență valoroasă.

3.10. Inovarea reprezintă punerea în aplicare a unor modalități noi de realizare a diferitelor lucruri. Aceasta poate fi aplicată în lucrări, aprovizionare sau servicii. Cercetarea și dezvoltarea sunt precursori esențiali ale unui proiect inovator. Distincția dintre cercetarea pură și cea aplicată ar trebui avută în vedere cu claritate: cercetarea pură se desfășoară în primul rând în universități și în centrele de cercetare și oferă o bază teoretică și practică pentru cercetarea aplicată și dezvoltare. Cercetarea aplicată constă în lucrări teoretice și practice care creează o bază pentru dezvoltarea unuia sau mai multor proiecte. Prezentul aviz nu vizează cercetarea pură, cu excepția situațiilor în care achizițiile înainte de comercializare pot fi astfel descrise, așa cum se prezintă în partea a 4-a.

3.11. În principiu, nu există diferențe majore între sectorul public și cel comercial, în ceea ce privește modul în care ar trebui abordate proiectele inovatoare. Există desigur diferențe minore: sectorul public este supus unui control de care sectorul comercial este în mare parte protejat. Orice evoluție de pionierat va implica și eșecuri. Acesta este prețul progresului. Deși, printr-o disciplină corespunzătoare, ar trebui să se minimizeze eșecurile și să se învețe din acestea, teama excesivă de a eșua împiedică dezvoltarea.

3.12. Versiunea din 2004 a directivelor a analizat deja contractele care implică inovarea. Nu este nevoie de reglementări noi, ci doar de înțelegerea modului de derulare a proiectelor inovatoare în cadrul acestor directive.

3.13. În toate proiectele inovatoare, ca și în multe altele, achizitorul trebuie să aibă atributele unui client inteligent. Aceste atribute au fost discutate pe larg în „Ghidul în 10 puncte” și prezentul aviz subliniază importanța esențială a acestora.

3.14. Pe scurt, clientul inteligent are nevoie de un mod de gândire deschis către idei noi, dar și de disciplină pentru a le putea gestiona. Este nevoie de persoane cu experiență, care au acumulat competențe în gestionarea proiectelor inovatoare. Însă, în primul rând, organizația, începând de la vârf, trebuie să fie în armonie cu necesitățile proiectelor inovatoare. Fără această cultură, persoanele „de la fața locului” nu pot avea succes.

3.15. Proiectele inovatoare pot fi împărțite în trei categorii, fiecare având propriile ei caracteristici speciale, precum și unele aspecte comune tuturor. În prezentul aviz, dacă nu se menționează altfel, noțiunea de „produs” se referă la lucrări, aprovizionări și servicii.

3.16. Cele trei categorii sunt:

- (a) acceptarea unui produs inovator pentru satisfacerea nevoilor constatate, cu efecte reduse sau fără efecte asupra modului de lucru al achizitorului. Aceasta oferă beneficii cu riscuri sau întreruperi mici;
- (b) adoptarea unui produs inovator care obligă achizitorul să își adapteze modul de lucru. Aceasta oferă beneficii potențiale substanțiale, însă prezintă anumite riscuri și necesită elaborarea de noi proceduri și formarea personalului;
- (c) implicarea într-un proiect inovator. Implicarea achizitorului poate fi mai mare sau mai mică, variind de la un proiect cu adevărat comun pornind din faza de definire a proiectului, până la adoptarea într-o fază inițială a proiectului, participând în faza de testare Beta⁽¹⁶⁾ și cumpărând unități inițiale în faza anterioară producției.

3.17. Cele mai importante proiecte din perspectivă imediată (și cele mai eficiente în promovarea inovării) pentru implicarea achizitorilor publici în inovare, precum și cele mai ușor de pus în aplicare sunt proiectele din categoria (a). Acestea necesită ca achizitorul să fie deschis către variante⁽¹⁷⁾ (soluții alternative) și să dispună de personal care să poată evalua diferitele oferte pe baza „cele mai avantajoase oferte din punct de vedere economic”.

⁽¹⁶⁾ Testarea Alpha și Beta provin din industria de software.

— Testarea Alpha reprezintă un mod de testare operațională simulată sau reală de către un utilizator potențial sau de către o echipă de testare independentă la locul producătorului.

— Testarea Beta are loc după testarea Alpha. Versiunile de software, cunoscute sub numele de versiuni Beta, sunt livrate unui număr restrâns de utilizatori din afara echipei de programare, astfel ca testarea ulterioară independentă să poată asigura că produsul are puține defecte.

⁽¹⁷⁾ Directiva 2004/18/CE privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de lucrări, de bunuri și de servicii, articolul 24, variante

1. În cazul în care criteriul de atribuire este cel al ofertei celei mai avantajoase din punct de vedere economic, autoritățile contractante pot autoriza ofertanții să prezinte variante.
2. Autoritățile contractante precizează în anunțul de participare dacă autorizează sau nu variantele; variantele nu pot fi autorizate în lipsa acestei mențiuni.
3. Autoritățile contractante care autorizează variantele menționează în caietul de sarcini cerințele minime pe care trebuie să le respecte acestea, precum și cerințele de prezentare.
4. Autoritățile contractante iau în considerare numai variantele care îndeplinesc cerințele minime impuse. În cazul procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de bunuri sau de servicii, autoritățile contractante care au autorizat variante nu pot respinge o variantă din simplul motiv că ar conduce, în cazul în care ar fi selectată, fie la un contract de achiziții publice de servicii în locul unui contract de achiziții publice de bunuri, fie la un contract de achiziții publice de bunuri în locul unui contract de achiziții publice de servicii.

3.18. Categoria (b) este utilă pentru acei achizitori care urmăresc îmbunătățirea modului lor de lucru prin utilizarea unui produs inovator, ceea ce poate necesita deseori lucrări de dezvoltare pentru integrarea produsului inovator în cadrul activității curente. Aceasta necesită competențe pentru stabilirea cerințelor în termeni clari, care să nu fie restrictive în mod nejustificat, și presupune participarea utilizatorilor și a personalului din departamentele tehnice ale achizitorului. Resursele pe care achizitorul trebuie să le utilizeze nu sunt minore, însă, dacă proiectul este bine gestionat, riscurile privind integrarea pot fi minimizezate și beneficiile vor depăși eforturile depuse.

3.19. Categoria (c) este cea mai dificilă. Definierea și elaborarea unor soluții cu totul noi prezintă în mod inerent un risc tehnologic mai mare decât schimbările treptate necesare adaptării sau integrării în procesele existente a unor produse noi de pe piață (b). Puține organizații în afara celor menționate la punctul 3.8 (serviciile militare etc.) dispun de competența și experiența necesare pentru a participa în toate fazele unui proiect cu adevărat inovator de tipul celor din categoria (c). Riscurile sunt substanțiale și necesită un management de cea mai înaltă calitate. Deși beneficiile sunt substanțiale (dacă nu ar fi, un astfel de proiect nici nu ar avea sens), posibilitatea eșecului este foarte reală. Tipul de proiect analizat în comunicare se încadrează în categoria (c).

3.20. În Comunicare, se presupune că un achizitor ar putea derula un proiect inovator ca o achiziție de servicii de cercetare și dezvoltare până la dezvoltarea inițială a primelor produse. Pentru orice achiziție ulterioară de volume comerciale de produse finale, cerințele unei proceduri competitive trebuie să fie evaluate de la caz la caz, în conformitate cu directivele privind achizițiile publice. În mod normal, firmele produc lucrurile pe care le proiectează, cel puțin până în momentul în care producerea sub licență devine o posibilitate practică. CESE consideră că atribuirea oricăror drepturi de proprietate intelectuală (DPI) care decurg din proiect, precum și măsurile pentru gestionarea acestora ar trebui analizate cu mare atenție sub aspect practic și comercial înainte de începerea proiectului.

3.21. Există informații că o procedură precum cea analizată în comunicare este utilizată în Statele Unite. Deși există exemple în domeniul militar general (contractul american Air Tanker care poate fi împărțit între Boeing și Airbus), industria electronică este domeniul principal în care pot fi întâlnite astfel de exemple. În acest domeniu, cu unele excepții, precum consolidarea circuitelor integrate împotriva impulsului electromagnetic, domeniul comercial și cel militar sunt mai apropiate unul de altul decât în majoritatea altor domenii.

3.22. Atunci când se face comparație cu SUA, trebuie avute în vedere diferențele structurale dintre aceasta și Europa. De mult timp, SUA este o țară omogenă care s-a dezvoltat pe

baza unor resurse fizice aproape nelimitate – agricultură, aur, petrol, oameni și, cu excepția perioadei post-1929, capital. Aceasta a condus, cu excepția situației existente până de curând în sectorul bancar, la dezvoltarea unei piețe unice cu o tradiție lungă și cu o infrastructură care să o deservească. Va mai trece un timp până când Europa se va bucura de aceleași avantaje. Cu toate acestea și în ciuda punctelor tari evidente ale Statelor Unite, există unele domenii în care acestea se află în urma situației actuale din Europa, mai ales în ceea ce privește accesul aproape universal la serviciile de asistență medicală.

3.23. Pe lângă riscurile unui eșec din punct de vedere tehnic, inerente oricărui proiect cu adevărat inovator, riscurile financiare care rezultă din nerespectarea normelor privind ajutoarele de stat, transparența și principiul nediscriminării și din aplicarea directivelor trebuie tratate cu atenție și sunt discutate în continuare la punctul 4.3 „Ajutoarele de stat”.

4. **Anexa – SEC(2007) 1668 – la Comunicarea „Achiziția înainte de comercializare” – Document de lucru al serviciilor Comisiei**

4.1. *Schema propusă (denumită în continuare „schema”)*

4.1.1. Principiul de bază: atunci când achizitorul împarte riscurile și beneficiile conform condițiilor pieței, serviciile de cercetare și dezvoltare pot fi achiziționate în temeiul clauzei de excludere⁽¹⁸⁾ a directivelor⁽¹⁹⁾ și pot fi utilizate pentru explorarea soluțiilor inovatoare impuse de cerințe (ca precursor al unei licitații pentru volume comerciale de produse finale), stimulând astfel și ideile inovatoare în general.

4.1.2. Condiții prealabile esențiale: achizitorul trebuie să ajungă să cunoască bine activitățile și capacitatea potențialilor furnizori și să își definească necesitățile în termeni clari, fără a impune restricții inutile.

4.1.3. Derulare: în momentul în care s-au stabilit cerințele și s-au identificat potențialii furnizori, se propune ca achizitorul să deruleze un proiect de cercetare și dezvoltare în trei faze, începând cu un număr rezonabil de proiecte (numărul propus este de cinci) și reducându-l treptat la două proiecte care se vor realiza în faza anterioară producției și în faza de testare Beta. După această fază, cerințele de producție ar trebui să fie prezentate în cadrul unei licitații, în conformitate cu dispozițiile directivelor.

⁽¹⁸⁾ Ghidul în 10 puncte: „Ghid privind abordarea achizițiilor publice cu soluții inovatoare, 10 elemente de bune practici”, SEC(2007) 280.

⁽¹⁹⁾ A se vedea nota de subsol 2.

4.2. *Observații*

4.2.1. Schema se bazează în mare parte pe practicile utilizate în achizițiile din industria de apărare din diferite țări. Aceste practici sunt în general asemănătoare în toată lumea și sunt bine înțelese.

4.2.2. Industria de apărare are un caracter special prin faptul că trebuie să ia în considerare viitorul pe termen lung, pe baza previziunilor politice și tactice, care prin natura lor nu pot fi enunțate cu precizie. Volumul de muncă depusă în cercetarea și în dezvoltarea limitată este mare, după cum se indică în schemă, însă se concretizează doar un număr limitat de programe în sectorul de producție. Proiectele din cercetare și dezvoltare, ca și contractele de producție, fac mult prea des obiectul unor modificări continue pe măsură ce noi informații tactice sau politice devin disponibile în cursul perioadelor lungi care caracterizează aceste proiecte. Astfel, depășirea bugetelor este tipică. Administrate în mod corespunzător, proiectele de dezvoltare întreprinse de autoritățile civile publice nu ar trebui să facă obiectul aceluiași modificări.

4.2.3. Valabilitatea unei astfel de scheme pentru anumite părți ale sectorului public care au mai puțină experiență cu proiectele de cercetare și dezvoltare de înalt nivel tehnic rămâne o chestiune discutabilă.

4.2.4. Există temeri evidente că excepțiile prevăzute în directive pentru contractele de servicii de cercetare și dezvoltare care nu sunt destinate utilizării exclusive a achizitorului ar putea fi utilizate într-un mod anticoncurențial pentru a produce „campioni” naționali, nerealizându-se astfel obiectivul directivelor de a promova dezvoltarea unei piețe unice paneuropene.

4.2.5. Presupunând că se vor derula proiectele prevăzute în schemă, anumite detalii merită analizate în continuare.

4.3. *Ajutoarele de stat*

4.3.1. La începutul oricărei achiziții efectuate conform schemei, trebuie ridicată problema ajutoarelor de stat, așa cum se remarcă și în anexă. Prezentul aviz nu are rolul de a analiza dacă există elemente de ajutoare de stat într-un anumit proiect și dacă acestea sunt justificate. Însă are cu siguranță rolul de a analiza incertitudinile legate de un proiect din cadrul schemei.

4.3.2. În comunicare, termenul „achiziție înainte de comercializare” este definit ca o abordare a achizițiilor de servicii de cercetare și dezvoltare într-un mod care să prevadă împărțirea

riscurilor și a beneficiilor între achizitori și furnizori și care să nu constituie ajutor de stat. CESE recomandă achizitorilor să analizeze cu atenție anexa, care prezintă un exemplu de efectuare a unei achiziții înainte de comercializare în conformitate cu cadrul legal actual. În cazul în care există îndoieli în legătură cu primele proiecte pilot de achiziție înainte de comercializare, este recomandabil să se obțină o aprobare prealabilă din partea Comisiei care să confirme lipsa oricărei încălcări a dispozițiilor privind ajutoarele de stat sau a altor dispoziții și să prezinte potențialilor furnizori dovada acestei aprobări. A stabili dacă au existat ajutoare de stat este, în general, o chestiune complexă.

4.3.3. Dacă se dovedește că au existat ajutoare de stat și că acestea sunt ilegale, furnizorul poate fi obligat să restituie ajutoarele, dar nu poate solicita compensații din partea achizitorului cu care a semnat un contract de cercetare și dezvoltare. Astfel, furnizorul este expus unui risc material, care probabil nu poate fi asigurat. Faptul că beneficiarul ajutoarelor de stat ilegale (furnizorul) trebuie să restituie banii primiți, dar fără compensații din partea achizitorului, nu este, desigur, caracteristic contractelor de cercetare și dezvoltare. Aceleași reguli se aplică oricărui contract de achiziție. Faptul că se utilizează o procedură de achiziție autorizată (de exemplu, o procedură menționată în directive) nu prezintă o garanție absolută că nu există ajutoare de stat, întrucât favorizarea furnizorilor poate avea loc în multe moduri directe sau indirecte. Utilizarea clauzelor de excludere nu prezintă neapărat un risc mai mare sau mai mic de a eșua în efectuarea unei achiziții într-un mod transparent și nediscriminatoriu, la prețul pieței.

4.3.4. Este foarte necesară creșterea nivelului de experiență în cadrul tuturor departamentelor de achiziții publice, astfel încât acestea să poată aplica în mod corect criteriile de verificare a existenței sau nu a ajutoarelor de stat. Aceste criterii presupun achiziționarea în mod transparent și nediscriminatoriu, la prețul pieței. Experiența este importantă în general întrucât aceste criterii nu sunt specifice contractelor de cercetare și dezvoltare. Aceleași criterii se aplică la orice tip de contract de achiziție, deși riscurile prezentate de un contract de achiziție înainte de comercializare pot fi mai mari.

4.3.5. Anexa prezintă criteriile pe baza cărora cei implicați pot să se asigure că un proiect de achiziție înainte de comercializare nu constituie ajutor de stat. De aceea, CESE recomandă Comisiei Europene și statelor membre să aibă în vedere promovarea formării și a diseminării cunoștințelor pentru toți cei implicați în elaborarea proiectelor de achiziție înainte de comercializare, în conformitate cu cadrul legal, pentru a evita riscul ca autoritățile publice – și furnizorii acestora – să se confrunte mai târziu cu probleme legate de ajutoarele de stat.

4.3.6. Deși nu este o chestiune care privește ajutoarele de stat, în cazul în care clauza de excludere menționată în directive pentru anumite tipuri de servicii de cercetare și dezvoltare se dovedește a nu fi valabilă, contractul nu ar mai face obiectul directivelor. Conform Directivei privind căile de atac, aceasta ar duce la declararea contractului, care se presupune că nu a fost anunțat în mod corect sau care este „suspendat”, ca fiind lipsit de efecte juridice⁽²⁰⁾. În aceste condiții, furnizorul ar fi expus riscului de a nu fi plătit pentru munca depusă. Acest risc, care este de asemenea probabil să nu poată fi asigurat, nu este specific contractelor de cercetare și dezvoltare, însă este tot mai mare din cauza utilizării clauzelor de excludere ale directivelor în cazul serviciilor de cercetare și dezvoltare. Se recomandă precauție și solicitarea unor recomandări avizate.

4.4. Riscuri

4.4.1. În cadrul oricărui program de cercetare și dezvoltare, există riscuri. Nu toate proiectele inovatoare vor ajunge la rezultatele scontate. Schema prevede destul de corect că riscurile și beneficiile ar trebui împărțite între achizitor și furnizor. Cu toate acestea, se pune accentul pe considerațiile privind ajutoarele de stat și pe principiile menționate în tratat, care, deși probabil inevitabile, măresc complexitatea unei chestiuni deja complexe.

4.4.2. Ca în cazul gestionării oricărui risc, părțile ar trebui să fie de acord să își asume responsabilitatea riscurilor pe care le pot gestiona mai bine și să mențină o legătură continuă pentru a se asigura că nici un risc nu apare sau nu crește fără a fi identificat și redus.

4.4.3. În anexă se menționează contractele cu prețuri fixe pe baza cărora autoritățile publice stabilesc un preț maxim și îi invită pe cei interesați să facă oferte la prețul maxim sau sub acesta, cu intenția ca furnizorul sau furnizorii să subvenționeze proiectul într-o măsură mai mică sau mai mare, în schimbul unor drepturi de exploatare. Un astfel de acord poate fi atractiv pentru acei furnizori care au acces la o piață mai mare pentru proiectul de dezvoltare, însă introduce un element de complexitate în cazurile în care posibilitatea unei exploatare mai mari nu este evidentă, dar în care beneficiile pentru achizitor sunt substanțiale. În astfel de cazuri, achizitorul ar trebui probabil să ia în considerare o altă strategie.

4.5. Proprietatea intelectuală

4.5.1. Drepturile de proprietate individuală aferente reprezintă o parte importantă a schemei. Cine are dreptul și în ce măsură aceasta afectează temeiul juridic al proiectelor, precum și rezultatul practic privind beneficiile obținute din cercetare și dezvoltare?

4.5.2. În esență, există trei moduri de protejare a proprietății intelectuale:

— brevetele – un monopol legal;

— drepturile de autor – care există în cazul tuturor lucrărilor originale;

— secretul – în cazurile în care nici brevetele, nici drepturile de autor nu oferă o protecție eficientă.

4.5.3. Brevetele reprezintă forma de protecție cea mai puternică și cea mai ușor de exploatat în comerț pentru invenții cu adevărat fundamentale, a căror licență poate fi acordată părților terțe. Ele sunt și cele mai scumpe. Dacă invenția nu satisface aceste criterii sau dacă nu este vorba despre un proiect în sectorul industrial în care brevetele sunt utilizare ca arme concurențiale, brevetarea este probabil o risipă de bani. În plus, protecția brevetelor este extrem de scumpă.

4.5.4. Drepturile de autor nu costă nimic. Ele există pur și simplu. Totuși, spre deosebire de un brevet, deținătorul drepturilor de autor trebuie să dovedească faptul că cel care i-a încălcat drepturile cunoștea că materialul era protejat și l-a copiat. Reproducerea independentă a unui material protejat de către o persoană care nu a văzut niciodată acest material nu constituie copiere și nu poate fi atacată cu succes în justiție.

4.5.5. Secretul este utilizat la scară largă în sectorul comercial pentru protejarea avantajului concurențial. Păstrarea secretului unei invenții este vitală în cazul în care se dorește brevetarea acesteia. Prezentarea ei timpurie poate duce la refuzarea brevetării acesteia. În cazurile în care nici brevetele și nici drepturile de autor nu oferă o protecție eficientă pentru o invenție cu valoare comercială, păstrarea secretului este singura soluție. Coca-Cola își apără cu grijă formula băuturii ei eponime.

4.5.6. Deși secretul este un mod eficient de protejare a proprietății intelectuale și, în unele cazuri, poate fi singurul mijloc disponibil, acesta nu este compatibil cu transparența.

4.5.7. Formularea caietului de sarcini pentru achizițiile ulterioare de produse comerciale finale sub forma specificațiilor funcționale ale produsului și nu sub cea a specificațiilor prescriptive, poate contribui la respectarea cerințelor de transparență pentru ofertanții concurenți fără a dezvălui detaliile tehnice privind punerea în aplicare a soluțiilor individuale elaborate în faza premergătoare comercializării.

⁽²⁰⁾ Directiva 2007/66/CE („Remedieri”) articolul 2d, „Absența efectelor” („Statele membre garantează declararea absenței efectelor unui contract de către un organism responsabil de soluționarea căilor de atac independent de autoritatea contractantă sau faptul că absența efectelor contractului menționat intervine în urma deciziei unui astfel de organism în oricare dintre următoarele cazuri: (a) în cazul în care autoritatea contractantă a atribuit un contract fără publicarea prealabilă a unui anunț de participare în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*, fără ca acest lucru să fie permis în conformitate cu Directiva 2004/18/CE;”).

4.5.8. Drepturile de proprietate intelectuală sunt, evident, foarte importante în cazul proiectelor de cercetare și dezvoltare, așa cum rezultă din schemă. Însă este nevoie de multă grijă și discernământ în stabilirea, atribuirea și gestionarea acestora. Nu este un domeniu de activitate simplu.

4.5.9. În cazul achizițiilor înainte de comercializare, DPI sunt împărțite între achizitori și furnizori: furnizorii vor deține în continuare DPI, iar achizitorii păstrează dreptul de utilizare fără licență, precum și dreptul de a solicita întreprinderilor participante să acorde licențe pentru DPI furnizorilor terți, în condiții de piață corecte și rezonabile. Dreptul de utilizare fără licență permite achizitorului public să utilizeze rezultatele cercetării și dezvoltării pentru activitățile interne, fără să fie obligat să plătească dreptul de licență întreprinderilor participante. Dreptul de a solicita întreprinderilor să acorde licențe de utilizare a DPI furnizorilor terți la prețul pieței permite achizitorilor publici să asigure accesul unui lanț de furnizori suficient de mare și de competitiv, permițând totodată întreprinderilor participante să obțină câștiguri din DPI pe care le-au dobândit în timpul proiectului de achiziție înainte de comercializare. Este posibil ca, în Europa, achizitorii publici să nu aibă experiența necesară pentru evaluarea valorii de piață a DPI și de aceea se recomandă formare și experiență privind repartizarea riscurilor și beneficiilor legate de DPI.

4.5.10. Autoritățile publice trebuie să învețe din cele mai bune practici privind vânzarea și cumpărarea de DPI care există în sectorul privat, precum și din clauzele contractelor guvernamentale obișnuite referitoare la împărțirea DPI cu furnizorii în cadrul achizițiilor publice, care sunt utilizate în toată lumea.

4.6. Criterii de calificare pentru furnizori și achizitori

4.6.1. Este evident că potențialii furnizori trebuie să aibă competențele necesare pentru administrarea proiectelor inovatoare. Experiența acestora poate fi evaluată relativ ușor de către un client inteligent.

4.6.2. De asemenea, potențialii achizitori trebuie să aibă competențele de administrare a unor astfel de proiecte. Cunoașterea ultimelor noutăți de pe piețele respective, specificarea cerințelor în ceea ce privește rezultatele, negocierea cu furnizorii și selecționarea acestora, administrarea proiectului și a riscurilor aferente necesită competențe și o experiență aprofundată din partea organizației achizitorului. Dacă organizația nu are o cultură – de sus în jos – adecvată administrării acestui tip de proiecte, există riscul unui eșec costisitor. Acestea sunt, desigur, caracteristici ale clientului inteligent.

Bruxelles, 22 octombrie 2008.

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Mario SEPI

Avizul Comitetului Economic și Social European privind Comunicarea Comisiei către Consiliu, Parlamentul European, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor – Înlăturarea obstacolelor din calea investițiilor transfrontaliere prin fonduri de capital de risc

COM(2007) 853 final

(2009/C 100/03)

La 21 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, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor – Înlăturarea obstacolelor din calea investițiilor transfrontaliere prin fonduri de capital de risc

Secțiunea pentru piața unică, producție și consum, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 1 octombrie 2008. Raportor: dl MORGAN. Coraportor: dl DERRUINE.

În cea de-a 448-a sesiune plenară, care a avut loc la 21, 22 și 23 octombrie 2008 (ședința din 22 octombrie), Comitetul Economic și Social European a adoptat în unanimitate prezentul aviz.

1. Concluzii și recomandări

1.1 Comunicarea Comisiei reunește două aspecte importante ale Programului de la Lisabona. Unul este concentrarea asupra formării și dezvoltării micilor întreprinderi inovatoare, iar celălalt este integrarea piețelor de capital europene ca mijloc de finanțare pentru creșterea productivității și a ocupării forței de muncă. Catalizatorul convergenței acestor două politici este necesitatea de a dezvolta o industrie paneuropeană a capitalului de risc.

1.2 Această comunicare prezintă lucrările în curs. Pentru a pune în aplicare etapele detaliate la punctul 3.6 de mai jos, este necesară o strânsă colaborare între statele membre, Comisia Europeană și industria capitalului de risc. După încheierea acestor lucrări, Comisia va elabora un nou raport, în anul 2009.

1.3 Disponibilitatea capitalului de risc nu reprezintă un panaceu. Societățile de capital de risc (CR) sunt interesate de afacerile de anvergură, deoarece o operațiune de mici dimensiuni poate necesita la fel de mult timp ca și una de mari dimensiuni. Astfel, tind să fie mai interesate de furnizarea de fonduri pentru extinderea întreprinderilor în creștere decât de asigurarea capitalului inițial pentru întreprinderile noi. În măsura în care operează cu capital inițial, de pornire și de extindere, fondurile de CR reprezintă un element important al Strategiei de la Lisabona și CESE susține această inițiativă a Comisiei. Este important să se îmbunătățească accesul la capitalul de risc în acele state membre unde este mai puțin dezvoltat.

1.4 Pentru fondurile de CR, este esențial să-și poată lichida investițiile. Pentru a face acest lucru, trebuie fie să găsească un cumpărător, adică o întreprindere mai mare, fie să vândă întreprinderea unor investitori prin intermediul cotării la bursă. Luând în considerare ansamblul UE, apare problema insufi-

cienței disponibilități de a investi în întreprinderile recent înființate, de mici dimensiuni. CESE recomandă statelor membre să utilizeze sistemul fiscal pentru a stimula persoanele private să investească în întreprinderile mici. Acest lucru, la rândul său, va încuraja dezvoltarea piețelor bursiere unde să se poată tranzacționa acțiunile companiilor de mici dimensiuni. În prezent, singurele piețe de acest tip din UE sunt *The Alternative Investment Market - AIM* (Piața de investiții alternative) din Londra și *Entry Standard* al Deutsche Börse, deși în prezent există o inițiativă din partea Euronext.

1.5 Faptul că AIM permite tranziția ideală de la statutul de întreprindere necotată la cel de întreprindere cotată la bursă face ca investițiile de capital de risc în întreprinderile necotate să fie foarte atrăgătoare. AIM oferă societăților de CR din Regatul Unit posibilitățile de lichidare de care au nevoie. Un sistem asemănător AIM în alte state membre ar oferi o bursă care să permită mobilizarea capitalurilor pentru IMM-uri și existența unei piețe pentru acțiunile acestora. Acest lucru ar constitui un important factor de dezvoltare pentru capitalul de risc pe piețele UE nedezvoltate până în prezent.

1.6 Deși fondurile de capital de risc se concentrează în mod necesar asupra ieșirilor de pe bursă, nu trebuie presupus că pentru toate întreprinderile de mici dimensiuni cea mai bună strategie de lichidare o constituie cotarea la bursă. Societățile comerciale cu capital public au avantajul de a dispune de capital social, iar acțiunile lor constituie monedă cu putere de cumpărare, însă, în schimb, acestea își pierd într-o oarecare măsură libertatea de acțiune, în special pe termen lung, din cauza cerințelor pieței. Prin urmare, capitalul de risc nu reprezintă o soluție adecvată pentru toate întreprinderile mici. În cazul în care o întreprindere mică sau mijlocie care este deja sprijinită cu capital de risc nu este bine pregătită pentru o ofertă publică inițială (OPI), capitalul de înlocuire poate reprezenta o alternativă.

1.7 Capitalul de risc nu va acoperi complet cererea de capital de pornire, deoarece societățile de capital de risc nu vor investi decât selectiv în întreprinderile nou înființate. Furnizorii de capital de risc cu finanțare publică au un rol de jucat în remedierea acestei lacune, însă nici contribuția lor nu este suficientă, ci va trebui completată de familiile și prietenii întreprinzătorilor, precum și de investitorii providențiali (*business angels*). Necesitatea de a încuraja furnizarea de capital de pornire reprezintă al doilea motiv pentru care CESE recomandă Comisiei și statelor membre să acorde stimulente fiscale pentru investițiile private în întreprinderi nou înființate.

1.8 După cum se explică în secțiunea 2 (Definiții), capitalul de risc este, teoretic, un subtip de capital privat. CESE insistă asupra faptului că înlăturarea obstacolelor din calea operațiilor transfrontaliere cu CR nu ar trebui să faciliteze alte operațiuni cu capital privat, precum preluările de întreprinderi pe datorie, dacă nu există garanții adecvate.

1.9 Într-un aviz anterior ⁽¹⁾, CESE și-a exprimat deja îngrijorarea cu privire la amenințarea pe care o pot reprezenta tranzacțiile cu capital privat pentru ocuparea forței de muncă (inclusiv pentru calitatea locurilor de muncă). Este esențial ca toate tranzacțiile de acest tip să fie efectuate în cadrul de negociere convenit cu partenerii sociali din fiecare stat membru. În consecință, CESE solicită Comisiei, în contextul acestei inițiative privind capitalul de risc, să garanteze că dialogul social va continua să aibă preponderență și că directiva privind informarea și consultarea lucrătorilor se va aplica în aceste cazuri. De asemenea, CESE solicită Comisiei să prezinte o propunere în vederea actualizării Directivei privind „drepturile dobândite”, astfel încât să acopere și transferurile de întreprinderi rezultate în urma operațiilor de transfer de acțiuni ⁽²⁾.

1.10 Această chestiune este de importanță capitală, având în vedere că „cea mai frecventă strategie de lichidare este vânzarea către altă societate, care reprezintă 39 % din totalul lichidărilor. Cea de-a doua strategie de lichidare este preluarea secundară (24 %), a cărei importanță a crescut în cursul ultimului deceniu, după cum o indică dovezile empirice” ⁽³⁾.

2. Definiții

2.1 Comunicarea Comisiei este susținută de un document de lucru care conține un glosar cuprinzător. În continuare sunt prezentați câțiva dintre termenii principali utilizați în domeniul capitalului de risc.

2.2 Există șase forme de investiție general recunoscute utilizate în industria CR:

⁽¹⁾ JO C 10, 15.1.2008, p. 96.

⁽²⁾ Directiva 2001/23/CE a Consiliului din 12 martie 2001 privind apropierea legislației statelor membre referitoare la menținerea drepturilor lucrătorilor în cazul transferului de întreprinderi, unități sau părți de întreprinderi sau unități. JO L 82, 22.3.2001 p.16-20,

⁽³⁾ A se vedea *Globalisation of Alternative Investment: the global economic impact of private equity (Globalizarea investițiilor alternative: impactul economic global al capitalului privat)*, p. viii. Studiu publicat de Forumul Economic Mondial, 2008.

— *Capitalul inițial* reprezintă finanțarea oferită pentru a studia, evalua și dezvolta un concept inițial.

— *Capitalul de pornire* este oferit întreprinderilor pentru dezvoltarea produsului și pentru lansarea pe piață.

— *Capitalul de extindere* oferă finanțare pentru dezvoltarea unei întreprinderi.

— *Capitalul de înlocuire* presupune cumpărarea de acțiuni într-o întreprindere existentă de la un alt investitor cu capital privat sau de la un alt acționar.

— *Preluarea (buy-out)* implică achiziționarea unei întreprinderi sau a unor părți dintr-o întreprindere de către acționarii existenți. Acest lucru poate însemna trecerea unei întreprinderi de la statutul de cotate la cel de necotate – adică privatizarea. Într-o *preluare de către conducere (management buy-out)*, cumpărătorii sunt directorii întreprinderii de la momentul respectiv, de obicei cu ajutorul fondurilor de capital privat sau de capital de risc.

2.3 *Capitalul de risc* se referă la investițiile în întreprinderi necotate (acele întreprinderi care nu sunt cotate la bursa de valori) din partea societăților de capital de risc care, acționând în nume propriu, gestionează fonduri particulare, instituționale sau interne. Stadiile principale de finanțare sunt faza de început (ce acoperă capitalul inițial și cel de pornire) și faza de extindere. Astfel, capitalul de risc reprezintă capitalul profesional investit împreună cu întreprinzătorul pentru a finanța o întreprindere aflată în faza de început sau de extindere. Riscul considerabil asumat de investitor este compensat de perspectiva unei rentabilități peste medie.

2.4 În sens strict, capitalul de risc este un subtip de *capital privat*. Societățile de capital privat se pot angaja în operațiuni cu capital de risc, însă raza lor de acțiune o depășește pe cea a capitalului de risc, pentru a include furnizarea capitalului de înlocuire și finanțarea preluărilor. CESE își exprimă îngrijorarea cu privire la potențialul impact social al acestor operațiuni cu capital privat.

2.5 *Investitorii providențiali (business angels)* sunt persoane private înstărite care investesc direct în întreprinderi noi sau aflate în curs de dezvoltare, necotate. Capitalul acestora poate completa industria capitalului de risc, oferind finanțare în stadiul de început al unei întreprinderi.

2.6 *Investitorii instituționali* sunt instituții financiare precum societățile de asigurare, fondurile de pensii, băncile sau societățile de investiții care colectează economiile investitorilor (de regulă) privați și le investesc ulterior pe piețele financiare. Aceștia dispun de active substanțiale și sunt investitori experimentați.

2.7 *Plasamentul privat* este o modalitate de vânzare a investițiilor financiare care permite vânzătorului și cumpărătorului să încheie o tranzacție scutită de multe sau de toate cerințele legale care s-ar aplica în cazul unei oferte publice de acțiuni. Regimurile de plasamente private specifică în general criteriile de eligibilitate pentru entitățile care pot încheia tranzacții în aceste condiții. Acest regim se aplică de regulă investițiilor din partea investitorilor instituționali (care sunt, prin definiție, experimentați) în fonduri administrate de societățile de capital de risc.

2.8 *Principiul prudenței* permite fondurilor de pensii să includă fondurile de capital privat sau de capital de risc în portofoliul lor de investiții, respectând, în același timp, profilul de risc al clienților lor. Cu alte cuvinte, administratorul fondului de pensii este obligat să investească pentru clienții săi ca pentru sine însuși. Acest lucru implică o diversificare considerabilă a portofoliului atunci când este inclus capitalul de risc.

3. Sinteza comunicării Comisiei

3.1 Conform datelor furnizate de Asociația europeană a capitalului de risc și a capitalului privat (EVCA), capitalul de risc contribuie în mod semnificativ la crearea de noi locuri de muncă. Întreprinderile din UE care au beneficiat de capital privat și de capital de risc au creat un milion de noi locuri de muncă în perioada 2000-2004. Peste 60 % dintre aceste locuri de muncă au fost create de întreprinderile care au beneficiat de capitaluri de risc, iar numărul de locuri de muncă din aceste întreprinderi a crescut cu 30 % pe an. În plus, societățile inovatoare și cele orientate spre creștere care au beneficiat de capitaluri de risc au alocat în medie 45 % din cheltuieli cercetării și dezvoltării. (CESE constată cu îngrijorare că Comisia nu a fost în măsură să găsească surse de date independente pentru a verifica această analiză. Sunt prezentate mai multe observații legate de acest aspect la punctele 4.10 și 4.11 de mai jos.)

3.2 Potențialul piețelor de capital de risc din UE nu este exploatat la maximum și piețele nu oferă suficient capital IMM-urilor inovatoare aflate în stadii de dezvoltare incipientă. Lipsa unei culturi a investițiilor de capitaluri proprii, problemele informaționale, piața fragmentată, costurile ridicate și neexploatarea sinergiilor dintre întreprinderi și mediul universitar se numără printre principalele motive care au dus la această funcționare deficitară a pieței. Politicile naționale divergente creează fragmentări semnificative ale pieței, care influențează în mod negativ atât obținerea fondurilor, cât și investițiile în UE.

3.3 Chiar dacă autoritățile publice pot contribui la susținerea finanțării inovației, dimensiunile provocării mondiale sugerează că numai creșterea investițiilor din partea investitorilor privați poate constitui o soluție pe termen lung. În acest scop, Comisia și statele membre trebuie să acționeze pentru a îmbunătăți condițiile-cadru pentru capitalul de risc, ceea ce presupune înlăturarea obstacolelor nejustificate din calea operațiunilor transfrontaliere.

3.4 Strategia de îmbunătățire a condițiilor transfrontaliere implică libera circulație a capitalurilor, îmbunătățirea condițiilor pentru strângerea de fonduri, îmbunătățirea cadrului de reglementare, reducerea diferențelor de impozitare și progrese în ceea ce privește recunoașterea reciprocă.

3.5 Glosarul și raportul grupului de experți anexate comunicării propun o analiză a problemelor și posibile soluții (a se vedea Tabelul I).

Tabelul I

Probleme	Posibile soluții
Obținerea și distribuirea de fonduri (între investitori și fondurile de CR)	
Standarde naționale diferite ale definiției investitorilor calificați în materie de capital privat – CR (investitorii instituționali în raport cu investitorii privați)	Stabilirea unei definiții comune la nivelul UE pentru investitorul calificat (pentru investitori instituționali și privați)
Regimuri naționale diferite în ceea ce privește domeniile în care pot investi investitorii instituționali (restricții specifice fiecărei țări)	Recurgerea la principiul prudenței (aplicarea principiului prudenței așa cum este definit acesta în Directiva 2003/41/CE privind fondurile de pensii)

Probleme	Posibile soluții
Dificultăți în comercializarea fondurilor de capital privat și de CR în diferite state membre din cauza abordărilor diferite în materie de plasamente private/derogărilor diferite de la regulile achizițiilor publice	<i>O abordare comună la nivelul UE a plasamentelor private</i>

Neutralitatea fiscală (între fondurile de CR și țara de investiție)

Structuri de fonduri complexe, care depind de țările de origine ale investitorilor și de țările în care se află întreprinderile beneficiare (având ca scop evitarea dublei impuneri)	<i>Impozitarea câștigurilor de capital în țara de origine a investitorilor; egalitatea de tratament între investitorii direcți și investitorii cu capital privat; egalitatea de tratament între capitalurile cotate și cele necotate</i>
Norme și cerințe diferite pentru ca fondurile de capital privat să poată beneficia de tratatele fiscale	<i>Transparența fiscală: stabilirea unei liste de structuri de fonduri de capital privat recunoscute reciproc (sau a unor criterii comune pentru statele membre, pentru a asigura transparența fiscală); Neutralitatea fiscală: fondurile de capital privat înființate ca societăți cu răspundere limitată (netransparente) ar trebui să beneficieze de tratatele privind dubla impunere; cerințe comune pentru a putea beneficia de aceste tratate</i>

Standardele profesionale (pentru fondurile de CR)

Norme locale diferite în ceea ce privește evaluarea și raportarea (costuri mai ridicate și lipsa comparabilității)	<i>Încurajarea utilizării standardelor profesionale autoimpuse de industrie (de exemplu, cele ale EVCA)</i>
Probleme legate de aplicarea Standardelor Internaționale de Raportare Financiară (IFRS) fondurilor de capital privat, în special în ceea ce privește cerința de consolidare	

Stabilirea permanentă (pentru partenerul general sau administratorul fondului)

Riscul de stabilire permanentă a partenerului general (societatea de administrare a CR) în țara în care se află întreprinderea beneficiară (cu consecințe fiscale negative)	<ul style="list-style-type: none"> — <i>recunoașterea reciprocă a societăților de administrare sau pașaport pentru societățile de administrare</i> — <i>pe termen lung, crearea unui „pașaport” pentru societățile de administrare</i>
---	--

3.6 Ca răspuns la aceste probleme, Comisia propune adoptarea următoarelor etape și recomandări:

3.6.1 Pentru a îmbunătăți atragerea de fonduri și investițiile transfrontaliere, Comisia va întreprinde următoarele acțiuni:

(a) va analiza abordările naționale și barierele în calea plasamentelor private transfrontaliere. Va prezenta un raport privind posibilitățile de constituire a unui regim european

al plasamentelor private în prima jumătate a anului 2008 (amânat acum pentru al treilea trimestru al anului 2008);

(b) va identifica, împreună cu experți din statele membre, cazurile de dublă impunere și alte obstacole legate de impozitarea directă în calea investițiilor transfrontaliere cu capital de risc; grupul de experți va prezenta un raport până la sfârșitul anului 2008;

(c) pe baza acestor rapoarte, Comisia va analiza posibilitățile de definire a unor caracteristici comune pentru a ajunge la un cadru valabil pe tot teritoriul UE pentru capitalul de risc;

(d) va analiza posibilitățile de a acorda asistență statelor membre în procesul de recunoaștere reciprocă.

3.6.2 Pentru a reduce fragmentarea pieței și a îmbunătăți condițiile pentru atragerea de fonduri și investiții cu capital de risc, Comisia invită statele membre:

(a) acolo unde acest lucru nu a fost făcut încă, să extindă principiul prudenței la alte tipuri de investitori instituționali, inclusiv fonduri de pensii;

(b) să ajungă la o înțelegere comună asupra caracteristicilor fondurilor de capital de risc și a investitorilor calificați și să ia în considerare recunoașterea reciprocă a cadrelor naționale;

(c) să elimine obstacolele de reglementare și fiscale prin revizuirea legislației existente sau prin adoptarea unor legi noi;

(d) să permită cooperarea și niveluri acceptabile reciproc de control și transparență;

(e) să încurajeze dezvoltarea unor grupuri competitive (după modelul parcurilor științifice);

(f) să promoveze piețele pe care investițiile au un grad mare de lichiditate.

4. Observații generale

4.1 Observatorii externi ai sectorului capitalului de risc au tendința de a considera că societățile de CR sunt în special furnizori de capital de investiții, pe când aceste societăți sunt tot atât de interesate de mobilizarea de fonduri pe cât sunt de investirea acestora. În consecință, integrarea finanțării cu capital de risc în întreaga UE trebuie să faciliteze atât investițiile în fonduri de CR, cât și retragerea capitalurilor din fondurile respective.

4.2 Deoarece sectorul capitalului de risc depinde de profitul pe care îl aduce investitorilor săi, modul de funcționare presupune mobilizarea unui fond, investirea acestuia și apoi lichidarea investițiilor fondului la momentul oportun, pentru ca investitorii să poată obține profitul așteptat. Durata de viață a fiecărui fond ar fi în general de șapte ani.

4.3 Pentru fondurile de CR este esențial să-și poată lichida investițiile. Pentru a face acest lucru, trebuie fie să găsească un cumpărător, adică o întreprindere mai mare, fie să vândă întreprinderea unor investitori prin intermediul cotării la bursă. Luând în considerare ansamblul UE, apare problema insuficienței disponibilități de a investi în întreprinderile recent înființate, de mici dimensiuni. CESE recomandă statelor membre să utilizeze sistemul fiscal pentru a stimula persoanele private să investească în întreprinderile mici. Acest lucru, la rândul său, va încuraja dezvoltarea piețelor bursiere unde să se poată tranzacționa acțiunile companiilor de mici dimensiuni. În prezent, singurele piețe de acest tip din UE sunt *The Alternative Investment Market* - AIM (Piața de investiții alternative) din Londra și *Entry Standard* al Deutsche Börse, deși în prezent există o inițiativă din partea Euronext.

4.4 Disponibilitatea capitalului de risc nu reprezintă un panaceu. Societățile de CR sunt interesate de afacerile de anvergură, deoarece o operațiune de mici dimensiuni poate necesita la fel de mult timp ca și una de mari dimensiuni. Astfel, tind să fie mai interesate de furnizarea de fonduri pentru extinderea întreprinderilor în creștere, decât de asigurarea capitalului inițial pentru întreprinderi noi. Un exemplu în acest sens este 3I, o veche societate britanică de capital de risc. La sfârșitul lunii martie 2008, aceasta a anunțat că renunță la investițiile de pornire, sectorul în care a obținut cele mai slabe rezultate de la spectaculoasa fluctuație pe piață a domeniilor „.com” din anul 2000. Societatea și-a redus deja semnificativ expunerea la active de capital de risc, investițiile de pornire reprezentând acum numai 10 % din portofoliul său, față de anul 2000, când se ridicau la jumătate. 3I a declarat că finanțarea stadiilor ulterioare este mai profitabilă și că grupul se va concentra asupra preluărilor, capitalului de creștere și infrastructurii.

4.5 Capitalul de risc nu va acoperi toate necesitățile de capital de pornire, deoarece societățile de capital de risc nu vor investi decât selectiv în întreprinderile nou înființate. Furnizorii de capital de risc cu finanțare publică au un rol de jucat în remedierea acestei lacune, însă nici contribuția lor nu este suficientă, ci va trebui completată de familiile și prietenii întreprinzătorilor, precum și de investitorii providențiali (*business angels*). Necesitatea de a încuraja furnizarea de capital de pornire reprezintă al doilea motiv pentru care CESE recomandă Comisiei și statelor membre să acorde stimulente fiscale pentru investițiile private în întreprinderi nou înființate, de tipul celor acordate de Programul britanic de investiții în întreprinderi (*UK Enterprise Investment Scheme*). În cadrul acestui program, capitalul investit poate fi dedus din impozitul pe venit, iar câștigurile de capital obținute de întreprindere sunt scutite de impozit. Aceste stimulente fiscale fac ca raportul dintre risc și câștig să fie destul de favorabil pentru persoanele private care investesc în întreprinderile nou înființate.

4.6 În cadrul programului britanic, se aplică stimulente similare și investițiilor din partea persoanelor private în fonduri de investiții colective care investesc, la rândul lor, în micile întreprinderi nou înființate, cotate pe piața AIM. Aceste fonduri sunt cunoscute sub numele de „fonduri de capital de risc” (*Venture Capital Trusts*). Investițiile atrag după sine scutirea de impozitul pe venit, iar capitalul investit este scutit atât de impozitul pe câștigurile de capital, cât și de impozitul pe succesiune.

4.7 Se aplică stimulente asemănătoare și persoanelor particulare care investesc direct în orice întreprindere cotate pe piața AIM. Existența pieței AIM și scutițiile fiscale asociate acesteia au impulsionat considerabil înființarea de întreprinderi în Regatul Unit.

4.8 AIM este specializată în oferte publice inițiale (OPI) de acțiuni la întreprinderi mici nou înființate. Acest lucru face ca investițiile cu capital de risc în întreprinderile necotate să fie foarte atrăgătoare în Regatul Unit, deoarece, prin intermediul acestor OPI, piața AIM oferă societăților de CR posibilitățile de lichidare de care au nevoie. Dezvoltarea unor sisteme asemănătoare AIM în alte state membre, care să deservească piețele naționale sau internaționale, ar da naștere la burse care să permită mobilizarea capitalurilor pentru IMM-uri și existența unei piețe pentru acțiunile acestora. Acest lucru ar constitui un important factor de dezvoltare pentru capitalul de risc pe piețele UE nedezvoltate până în prezent.

4.9 CESE este pe deplin conștient de necesitatea de a crea o cerere de capital de risc, pentru a oferi industriei CR posibilitatea să se dezvolte. La rândul său, acest lucru înseamnă că trebuie să se înființeze mai multe întreprinderi în întreaga UE, odată cu creșterea proporțională a spiritului antreprenorial și inovator. CESE dorește doar să menționeze această preocupare. Scopul acestui aviz nu este să discute aspectele referitoare la spiritul antreprenorial și la inovare, însă trebuie reiterat că acordarea de stimulente fiscale ar conduce la înființarea mai multor întreprinderi de mici dimensiuni.

4.10 Cu toate că susține propunerile de a facilita operațiunile transfrontaliere cu capital de risc, CESE regretă că nu există date fiabile și imparțiale pe care să-și poată întemeia evaluarea. Într-adevăr, studiile independente sugerează că trebuie să se acționeze cu prudență în acest context, având în vedere „dificultatea de stabili o distincție clară între schimbările în materie de ocupare a forței de muncă din cadrul întreprinderilor susținute cu capital de risc și cele din cadrul întreprinderilor finanțate prin alte forme de capital privat” ⁽¹⁾.

4.11 Într-un aviz anterior ⁽²⁾, CESE își exprima deja îngrijorarea cu privire la amenințarea pe care o pot reprezenta tranzacțiile cu capital privat pentru ocuparea forței de muncă (inclusiv pentru calitatea locurilor de muncă). Întreprinderile finanțate

prin capital de risc creează cu 10 % mai puține locuri de muncă decât alte întreprinderi similare în urma unei preluări (5 ani) ⁽³⁾. Mai mult, este esențial ca toate tranzacțiile de acest tip să fie efectuate în cadrul de negociere convenit cu partenerii sociali din fiecare stat membru. În consecință, CESE solicită Comisiei, în contextul acestei inițiative privind capitalul de risc, să garanteze că dialogul social va continua să aibă preponderență și că directiva privind informarea și consultarea lucrătorilor se va aplica în aceste cazuri. De asemenea, CESE solicită Comisiei să prezinte o propunere în vederea actualizării Directivei privind „drepturile dobândite”, astfel încât să acopere și transferurile de întreprinderi rezultate în urma operațiunilor de transfer de acțiuni ⁽⁴⁾.

5. Observații specifice privind propunerea Comisiei

5.1 Este important să se elaboreze instrumente statistice care să ofere o imagine mai clară asupra sectorului fondurilor speculative și al capitalului privat, precum și indicatori privind conducerea întreprinderilor, deoarece toate acestea fac obiectul unei armonizări, cel puțin la nivel european ⁽⁵⁾.

Propunerile Comisiei pentru a îmbunătăți atragerea de fonduri și investițiile transfrontaliere

5.2 CESE susține pe deplin înființarea unui regim european al plasamentelor private. Aceasta reprezintă o condiție esențială pentru operațiunile transfrontaliere cu capital de risc.

5.3 Trebuie eliminat obstacolul pe care îl reprezintă dubla impunere. În caz contrar, operațiunile transfrontaliere cu capital de risc nu vor fi suficient de profitabile pentru a suscita interesul societăților de CR. CESE așteaptă cu interes raportul grupului de lucru înființat de Comisie în vederea examinării aspectelor fiscale.

5.4 Ideea unui cadru paneuropean pentru capitalul de risc este atrăgătoare dacă va determina statele membre să accepte societăți de CR reglementate de alte state. Aceasta ar contribui la recunoașterea reciprocă și ar facilita operațiunile transfrontaliere cu CR fără birocrăție excesivă. Cu toate acestea, amintind importanța unei mai bune coordonări a politicilor fiscale, Comitetul consideră necesar să se stabilească cerințe minime privind impozitarea administratorilor de fonduri, pentru a evita dumpingul fiscal și ineficiența economică.

Propunerile de măsuri care trebuie luate de statele membre pentru a reduce fragmentarea pieței și a îmbunătăți condițiile de atragere de fonduri și investiții de capital de risc

⁽¹⁾ Forumul Economic Mondial, p. 43.

⁽²⁾ JO C 10, 15.1.2008, p. 96.

⁽³⁾ Forumul Economic Mondial, p. 54.

⁽⁴⁾ Directiva 2001/23/CE a Consiliului din 12 martie 2001 privind apropierea legislației statelor membre referitoare la menținerea drepturilor lucrătorilor în cazul transferului de întreprinderi, unități sau părți de întreprinderi sau unități. JO L 82, 22.3.2001 p. 16-20.

⁽⁵⁾ JO C 10, 15.1.2008, p. 96.

5.5 Extinderea principiului prudenței este o cerință fundamentală pentru atragerea de fonduri, deoarece investitorii instituționali constituie sursa primară de fonduri. Este important ca statele membre să creeze cadre de reglementare care să faciliteze participarea prudentă a investitorilor instituționali, în special a fondurilor de pensii, la fondurile de capital de risc.

5.6 Pentru ca inițiativele Comisiei să poată progresa, este necesar ca statele membre să coopereze în materie de reglementare și de recunoaștere reciprocă.

5.7 Ideea creării de grupuri (clustere) competitive este strâns legată de politicile de susținere a spiritului antreprenorial și a inovării. Aceste grupuri de societăți inovatoare ar urma să se formeze în jurul universităților și să se stabilească în același loc în care se găsesc acestea. Astfel de evoluții sunt foarte atrăgătoare pentru societățile de CR.

5.8 Aspectele legate de piețele pe care investițiile au un grad mare de lichiditate sunt discutate în secțiunea 4 de mai sus.

Bruxelles, 22 octombrie 2008.

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Mario SEPI

Avizul Comitetului Economic și Social European privind lupta împotriva fraudelor și a falsificării mijloacelor de plată altele decât numerarul

(2009/C 100/04)

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

Lupta împotriva fraudelor și a falsificării mijloacelor de plată altele decât numerarul.

Secțiunea pentru piața unică, producție și consum, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 1 octombrie 2008. Raportor: dl IOZIA.

În cea de a 448-a sesiune plenară, care a avut loc la 23 octombrie 2008, Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu unanimitate de voturi.

1. Concluzii și recomandări

1.1 Comitetul Economic și Social European își exprimă regretul cu privire la faptul că inițiativele întreprinse până acum pentru prevenirea și combaterea fraudelor și a falsificării mijloacelor de plată altele decât numerarul s-au dovedit insuficiente pentru a stopa extinderea fenomenului. După cum Comisia a subliniat deja în planul de acțiune 2004-2007, în ciuda îmbunătățirii și consolidării cadrului juridic comunitar, schimbul de informații între actorii publici și cei privați rămâne încă a fi dezvoltat, precum și cooperarea efectivă între autoritățile competente din statele membre.

1.2 Comisia a stabilit că principalul obstacol în calea unei implementări efective a unui sistem preventiv de combatere a fraudelor îl constituie dificultatea efectuării unor schimburi de date în interiorul Uniunii cu privire la autorii fraudelor sau la cei care prezintă acest risc. Pentru asigurarea unei acțiuni de prevenire eficiente, se impune diversificarea mijloacelor de schimb de informații cu privire la autorii fraudelor, prin îmbunătățirea canalelor de cooperare între autoritățile competente din statele membre.

1.3 Un alt obstacol în calea unei acțiuni eficiente de combatere a fraudelor îl reprezintă lipsa de omogenitate a legislațiilor care reglementează desfășurarea anchetelor de către administrațiile naționale, precum și diferitele niveluri de intensitate a măsurilor de represiune. O apropiere efectivă a legislațiilor naționale pare așadar a fi principalul drum de urmat în vederea stopării efective a fraudelor din sector, care constituie o formă tipică de criminalitate transnațională.

1.4 Uniunea Europeană trebuie, prin urmare, să își îmbunătățească strategia de luptă împotriva fraudelor și a falsificării mijloacelor de plată altele decât numerarul, printr-o multitudine de măsuri. În acest scop, sunt necesare:

— dezvoltarea schimbului de informații între actorii publici și cei privați;

— sporirea cooperării între autoritățile responsabile din statele membre;

— armonizarea legislațiilor naționale într-o perspectivă preventivă (în special în ceea ce privește prevederile care reglementează protecția datelor în interiorul UE, pentru a permite schimbul transfrontalier de informații) și de represiune a fraudelor;

— instituirea, pe lângă autoritățile naționale competente, a unor arhive informatizate care să conțină informații privitoare la existența unor elemente caracteristice riscurilor de fraudă;

— dotarea Europol cu competențe de control în prevenirea și combaterea fraudelor, ca și în coordonarea bazelor de date disponibile;

— promovarea, prin intermediul asociațiilor de consumatori, a unor campanii de informare bine orientate, pentru a atrage atenția utilizatorilor asupra eventualelor riscuri pe care le presupune utilizarea instrumentelor de plată altele decât numerarul, în vederea obținerii unei implicări conștiente a acestor utilizatori într-o acțiune mai eficientă și mai rapidă de combatere a fraudelor.

2. Înmulțirea instrumentelor de plată altele decât numerarul, precum și a fraudelor legate de acestea

2.1 Nivelul actual de dezvoltare a economiei mondiale se caracterizează printr-o înmulțire accentuată a instrumentelor de plată altele decât numerarul, și anume a cardurilor de credit și de debit, și a plăților online. Operațiunile efectuate prin intermediul instrumentelor de plată electronice reprezintă o proporție crescândă, în volum și în valoare, din plățile naționale și transfrontaliere, proporție care va continua să crească, în virtutea evoluției continue a piețelor și a progresului tehnologic în materie de sisteme electronice de plată.

2.2 Necesitatea de a garanta dezvoltarea mijloacelor de plată altele decât numerarul în Uniunea Europeană este legată de procesul de liberalizare a mișcărilor de capital și de realizarea uniunii economice și monetare. Economia modernă, bazată pe tehnologie, nu se poate lipsi de un sistem eficient de plăți, datorită faptului că impactul pozitiv direct pe care acesta îl are asupra competitivității sectorului financiar îmbunătățește eficiența globală a sistemului economic. Într-adevăr, este recunoscut faptul că sistemele de plată electronice stimulează cheltuielile de consum și creșterea economică, deoarece facilitează cumpărarea de bunuri și de servicii. Se estimează că, în Uniunea Europeană, se efectuează anual 231 de miliarde de operațiuni (în numerar sau nu), în valoare totală de 52 000 de miliarde EUR.

2.2.1 De asemenea, în ultimii ani s-a înregistrat la nivel mondial o extindere a utilizării mijloacelor de plată altele decât numerarul. Concret, în 2004, numărul de operațiuni cu asemenea mijloace pe cap de locuitor a fost de 142 (dintre care 32,3 cu card) în Uniunea Europeană (cu 25 de membri), de 150 (dintre care 28,3 cu card) în statele membre care au adoptat euro și de 298 (dintre care 47,5 cu card) în SUA. În 2006, datele echivalente sunt de 158 (dintre care 55,2 cu card) în Uniunea Europeană (cu 25 de membri), 166 (dintre care 50,5 cu card) în statele membre care au adoptat euro și 300 (dintre care 145,1 cu card) în SUA. În cadrul Uniunii Europene, țările care au înregistrat în 2006 pe cap de locuitor un număr mai mare de tranzacții cu alte instrumente decât numerarul au fost Finlanda, cu 294 de operațiuni, dintre care 153,9 cu card, urmată de Țările de Jos, cu 257 de operațiuni, dintre care 103,2 cu card, și de Marea Britanie, cu 239 de operațiuni, dintre care 111,4 cu card ⁽¹⁾.

2.2.2 În 2006, Spania a fost țara cu cel mai mare număr de terminale POS (*point of sale* – dispozitive electronice de acceptare a cardurilor), și anume 1 291 000, înregistrându-se 1 276 de operațiuni pe terminal, cu o valoare medie de 52 EUR. Au urmat Franța, cu 1 142 000 de terminale, 4 938 operațiuni pe terminal și o valoare medie de 51 EUR, și Italia, cu 1 117 000 de terminale, 690 operațiuni pe terminal și o valoare medie de 93 EUR pe operațiune. Statul membru cu cel mai mare număr de operațiuni pe POS a fost Finlanda, unde s-au înregistrat 7 799 tranzacții cu o valoare medie de 35 EUR, deși există numai 105 000 de terminale. Pe de altă parte, Irlanda este țara cu cea mai ridicată valoare medie a operațiunilor individuale cu cărți de credit și de debit (94 EUR), deși există doar 53 000 de POS ⁽²⁾.

2.2.3 Existența unui cadru legislativ armonizat în Uniunea Europeană va permite prestatorilor de servicii să raționalizeze infrastructurile și serviciile de plată, iar utilizatorilor să beneficieze de o ofertă mai vastă și de un nivel ridicat de protecție.

⁽¹⁾ Sursa: Comisia Europeană, COM(2005) 603 final, 1.12.2005, Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind serviciile de plăți în piața internă, SEC(2005) 1535.

⁽²⁾ Sursa: Raportul anual al Băncii Italiei pe 2007 – Anexa. Informațiile au fost elaborate pe baza datelor furnizate de BCE, BRI, Poste Italiane S.p.A. și Banca Italiei.

2.3 Posibilitatea de utilizare a unor astfel de instrumente de plată în orice parte a lumii presupune ca acestea să fie eficiente, ușor de utilizat, universal acceptate, sigure și disponibile la prețuri relativ scăzute. Deoarece gradul de eficiență depinde de siguranța pe care o oferă, trebuie asigurat gradul maxim de siguranță tehnică viabil din punct de vedere financiar. Îmbunătățirea gradului de siguranță se măsoară în raport cu statisticile privind fraudele și prin stabilirea unor parametri speciali de referință în ceea ce privește siguranța.

2.3.1 Înmulțirea cazurilor de fraudă poate afecta încrederea consumatorilor în sistemele de plată și este considerată unul dintre principalele obstacole în calea extinderii comerțului electronic. O consecință suplimentară a înmulțirii fraudelor sunt prejudiciile aduse reputației operatorilor și o percepție distorsionată a unora dintre consumatori privind nivelul de siguranță al utilizării instrumentelor de plată.

2.4 Fraudele transnaționale sunt mai frecvente decât cele interne, cu accent pe operațiunile de plată la distanță, în special prin intermediul internetului. În conformitate cu datele Comisiei ⁽³⁾, suma la care s-au ridicat în 2000 fraudele legate de cardurile de plată a fost de 600 de milioane EUR, sumă egală cu aproximativ 0,07 % din cifra de afaceri a sectorului cardurilor de plată în perioada respectivă, o creștere mai mare înregistrându-se în ceea ce privește fraudele privind plățile la distanță (prin telefon, poștă sau internet). Studii mai recente au arătat că 500 000 de societăți comerciale s-au confruntat în anul 2006 în Uniunea Europeană cu fraude comise prin intermediul unor mijloace de plată altele decât numerarul, fiind înregistrate 10 milioane de tranzacții frauduloase, care au creat pagube de aproximativ un miliard EUR, adică aproape dublu comparativ cu 2005. Țările afectate în mod special de fenomenul de fraudă au fost Marea Britanie, Franța, Italia, Spania și Germania.

2.5 Înmulțirea și natura transnațională a fraudelor impun crearea unei strategii paneuropene de prevenire coerente, deoarece măsurile individuale adoptate de statele membre, deși eficiente, nu sunt suficiente pentru combaterea amenințării reprezentate de fraudele legate de mijloacele de plată.

2.6 Pentru a satisface cerințele pieței și a insufla încredere în utilizarea noilor tehnologii, se impune, de asemenea, sporirea eforturilor pentru conceperea unei semnături electronice sigure, în cadrul inițiativelor deja întreprinse în contextul Directivei 99/93/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 1999. Semnătura electronică este de altfel indispensabilă și pentru demararea proiectului „guvernare electronică” (*e-government*). În ce privește proiectul STORK, aflat sub auspiciile UE, acesta își propune să rezolve problemele legate de interoperabilitatea sistemelor.

⁽³⁾ Sursa: Comisia Europeană, COM(2004) 679 final, 20.10.2004, Comunicarea Comisiei către Consiliu, Parlamentul European, Comitetul Economic și Social European, Banca Centrală Europeană și Europol – Un nou plan de acțiune UE 2004-2007 pentru prevenirea fraudelor legate de mijloacele de plată altele decât numerarul – SEC(2004) 1264.

2.7 Comisia a evidențiat faptul că fraudele comise prin intermediul mijloacelor de plată decât numerarul, furate sau contrafăcute, sunt în special opera unor organizații criminale care prezintă adeseori o structură complexă în termeni de persoane, mijloace și dotări logistice, și care operează transfrontalier, utilizând tehnici sofisticate pentru a săvârși fraude legate de plățile pe internet sau prin contrafacerea cardurilor de credit. Aceste organizații sunt în măsură să-și modifice rapid modul de acțiune, în scopul evitării contramăsurilor adoptate împotriva lor.

2.7.1 În urma unor anchete, s-a stabilit că, în cazurile mai complexe de fraudă, organizațiile operează de obicei în conformitate cu proceduri standardizate și verificate, după următoarea schemă:

- identificarea unor societăți comerciale, în care membri ai organizației pătrund în timpul nopții sau rămân ascunși după ora închiderii, în scopul instalării în sistemele POS conectate la casa de marcat a unor dispozitive electronice sofisticate ce permit citirea codurilor benzilor magnetice de pe carduri și a codurilor PIN respective;
- recuperarea datelor înregistrate pe aceste dispozitive electronice odată cu dispozitivele în sine, sau prin transmisie electronică, utilizând tehnologii GSM sau Bluetooth, în vederea fabricării ulterioare a unor copii din plastic ale cardurilor purtând codurile respective și dotate cu PIN;
- utilizarea ulterioară, și în alte țări decât cele în care au fost copiate codurile, a cardurilor de credit și de debit reproduse ilegal, la achiziționarea de bunuri sau la retragerea de numerar de la bancomate.

3. Cadrul juridic comunitar

3.1 Având în vedere că unul dintre principalele obiective ale Uniunii Europene este asigurarea depline funcționări a pieței interne, în care sistemele de plată reprezintă o componentă esențială, au fost adoptate de câțiva timp măsuri speciale destinate aplicării unei strategii comune de luptă împotriva fraudelor privind cardurile de plată, în conformitate cu două linii directoare principale, care constau în:

- armonizarea dispozițiilor contractuale ce reglementează raporturile dintre emitenții și titularii cardurilor, precum și a celor care reglementează modalitățile de efectuare a plăților;
- prevederea de către fiecare stat membru a unor fapte penale, pedepsite cu sancțiuni eficiente și cu efect de descurajare, în care să se încadreze fraudele comise prin intermediul cardurilor de plată.

3.2 În prima situație se încadrează:

- Recomandarea Comisiei 87/598/CEE din 8 decembrie 1987, intitulată „Relațiile dintre instituțiile financiare, comercianții-prestatori de servicii și consumatori”, prin care a fost stabilit un cod european de conduită referitor la plata electronică, cod ce își propunea să asigure adoptarea unor sisteme de protecție a consumatorilor;
- Recomandarea Comisiei 88/590/CEE din 17 noiembrie 1988 privind legătura dintre posesorul cardului și emitentul acestuia, prin care emitenților de instrumente de plată li se solicita să adopte condiții contractuale comune privind siguranța instrumentului de plată și a datelor privitoare la acesta, precum și privind obligațiile ce îi revin proprietarului de card în caz de pierdere, furt sau reproducere ilegală a instrumentului său de plată;
- Recomandarea Comisiei 97/489/CE din 30 iulie 1997, destinată asigurării unui nivel înalt de protecție a consumatorilor în domeniul instrumentelor de plată electronice. În special, recomandarea identifică informațiile care trebuie să figureze în modalitățile și condițiile contractuale referitoare la emiterea și utilizarea unui instrument de plată electronică;
- Directiva 2005/60/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 octombrie 2005 privind prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor și finanțării terorismului, care a permis ulterior introducerea sistemului de prevenire a spălării banilor, prin măsuri referitoare la limitarea utilizării numerarului;
- Directiva 2007/64/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 noiembrie 2007 privind serviciile de plată în cadrul pieței interne, care vizează asigurarea coordonării dispozițiilor naționale în materie de cerințe prudențiale, de acces pe piață al unor noi prestatori de servicii de plată, de cerințe de informare, precum și în materie de drepturi și de obligații ale utilizatorilor și ale prestatorilor de servicii de plată.

3.3 În ceea ce privește cea de-a doua situație, având în vedere creșterea numărului fraudelor și faptul că măsurile de prevenire fuseseră aplicate în special la nivel național, au fost adoptate următoarele:

- Comunicarea Comisiei COM(1998) 395, intitulată „Un cadru de acțiune pentru lupta împotriva fraudelor și contra-facerilor care afectează mijloacele de plată altele decât numerarul”, prin care Comisia a propus o serie de prevederi menite să promoveze un cadru suficient de sigur pentru instrumentele de plată și instrumentele auxiliare;

- Decizia Consiliului 2000/642/JAI din 17 octombrie 2000 privind acordurile de cooperare între unitățile de informații financiare ale statelor membre în ceea ce privește schimbul de informații, care a stabilit norme minime de colaborare între aceste unități;
- Comunicarea Comisiei COM(2001) 11 din 9 februarie 2001, intitulată „Prevenirea fraudelor și a contrafacțiilor mijloacelor de plată altele decât numerarul”, prin care Comisia a lansat Planul de acțiune 2001-2003 al Uniunii Europene privind prevenirea fraudelor. În plan se afirmă că prevenirea se bazează pe cooperarea dintre autoritățile publice competente și operatorii sistemelor de plată. În acest context, s-a subliniat faptul că îmbunătățirile cele mai importante sunt cele privind adoptarea de dispozitive tehnice care sporesc siguranța plăților, printre care introducerea cardurilor cu microprocesor, mecanismele de semnalare imediată a pierderii sau furtului unui instrument de plată și adoptarea unor dispozitive (cum ar fi PIN sau alte coduri) care să elimine sau să limiteze pe cât posibil riscul comiterii unor fraude;
- schimbul de informații este considerat un element esențial al unei strategii eficiente de prevenire a fraudelor, care trebuie pus în practică între băncile și autoritățile publice din interiorul unui stat membru, precum și între cele din statele membre. În acest scop, planul propunea adoptarea unui mecanism de dialog permanent între toate părțile implicate în lupta împotriva fraudelor (emitenții de carduri de credit, asociațiile bancare, operatorii de rețele, Europol, forțele naționale de poliție). În plus, Comisia propunea organizarea de reuniuni la nivel internațional, la care să participe șefi ai forțelor de ordine și magistrați, în vederea creșterii nivelului lor de conștientizare a problemei fraudelor legate de plăți și a repercusiunilor acestora asupra sistemelor financiare;
- Decizia-cadru a Consiliului 2001/413/JAI din 28 mai 2001 de combatere a fraudei și a falsificării mijloacelor de plată altele decât numerarul. Prin această decizie-cadru s-a solicitat ca fiecare stat membru să prevadă sancțiuni penale eficiente, proporționale și cu efect de descurajare, chiar și privative de libertate și în măsură să includă extrădarea, care să fie aplicate în cazul fraudelor săvârșite cu carduri de plată (și comise și cu ajutorul unor instrumente informatice, electronice sau al altor dispozitive special concepute), constând în:
 - furtul sau un alt mod de însușire ilegală a unui instrument de plată;
 - contrafacerea sau falsificarea unui instrument de plată în scopul utilizării frauduloase a acestuia;
 - primirea, obținerea, transportul, vânzarea sau transferul către o altă persoană, deținerea sau utilizarea frauduloasă a unui instrument de plată însușit ilegal, contrafăcut sau falsificat;
- introducerea, modificarea sau eliminarea neautorizată a datelor electronice sau interferența neautorizată cu funcționarea unui program sau sistem electronic;
- producerea, primirea, vânzarea sau conceperea frauduloasă de instrumente, programe și alte mijloace special destinate săvârșirii fraudelor menționate.
- în plus, decizia a trasat un cadru special de cooperare internațională, în baza căruia statele membre trebuie să își acorde asistență reciprocă în activitatea de investigare presupusă de procedurile referitoare la infracțiunile prevăzute de aceeași decizie-cadru. În acest scop, statele membre desemnează puncte de contact operaționale sau pot folosi structurile operaționale existente în vederea schimbului de informații și pentru alte contacte între statele membre;
- Comunicarea Comisiei COM(2004) 679 din 20 octombrie 2004, intitulată „Un nou plan de acțiune UE 2004-2007 pentru prevenirea fraudelor privind mijloacele de plată altele decât numerarul”. Luând în considerare creșterea numărului de cazuri de acces abuziv la datele conținute în sistemele informatice și de furt de identitate, prin Planul de acțiune 2004-2007 Comisia a intenționat să consolideze inițiativele deja întreprinse în scopul prevenirii fraudelor, în vederea furnizării unei contribuții la menținerea și sporirea încrederii în plăți. Obiectivul prioritar al Comisiei îl reprezintă garantarea siguranței produselor și a sistemelor de plată, precum și o mai strânsă cooperare între autoritățile publice și sectorul privat. Acest obiectiv poate fi îndeplinit prin:
 - consolidarea și reorganizarea funcționării grupului comunitar de experți în prevenirea fraudelor;
 - adoptarea de către producătorii de instrumente de plată, furnizorii de servicii de plată și de către autorități a unei strategii coordonate, în scopul garantării pentru utilizatori (într-o manieră viabilă din punct de vedere economic) a unui nivel maxim de siguranță a plăților electronice;
 - schimbul de informații între actorii implicați, în vederea identificării și semnalării la timp a încercărilor de fraudă;
 - intensificarea cooperării la nivel european între autoritățile administrative, în vederea prevenirii fraudelor, și creșterea capacității de investigare a cazurilor de fraudă de către autoritățile naționale însărcinate cu combaterea acestora;
 - prevederea unor modalități suplimentare de semnalare a pierderii sau a furtului cardurilor în UE.

4. Observații și propuneri

4.1 În ciuda îmbunătățirii și consolidării cadrului juridic comunitar, nu s-au dezvoltat încă pe deplin nici schimbul de informații între actorii publici și cei privați și nici cooperarea efectivă între autoritățile competente din statele membre. În acest scop, având în vedere și recenta intrare în Uniunea Europeană a unor noi state membre, este necesar ca toate țările să transpună în legislația internă indicațiile cuprinse în decizia-cadru și în recomandări.

4.1.1 Principalul obstacol în calea unei puneri efective în practică a unui sistem de prevenire a fraudelor a fost identificat de către Comisie ca fiind schimbul dificil de date în interiorul Uniunii cu privire la autorii fraudelor sau la cei care prezintă acest risc. În acest sens, Planul de acțiune 2004-2007 a subliniat deja necesitatea armonizării dispozițiilor ce reglementează protecția datelor în UE, pentru a se permite schimbul transfrontalier de informații, prevăzându-se și apropierea reglementărilor actualmente în vigoare în Uniune în domeniul protecției datelor personale.

4.2 Pentru asigurarea unei acțiuni eficiente de prevenire, ar trebui luată în considerare oportunitatea instituirii, pe lângă fiecare autoritate națională competentă, a unei arhive informatice în care să fie colectate, prin grija societăților comerciale care administrează cardurile, informații referitoare: la punctele de vânzare și tranzacțiile care prezintă un risc de fraudă, ca și date de identificare a punctelor de vânzare și a reprezentanților legali ai societăților comerciale ale căror contracte ce permiteau acceptarea plății cu cardul au fost revocate, din motive de siguranță sau din cauza unor comportamente frauduloase semnalate autorităților judiciare, date de identificare a tranzacțiilor nerecunoscute de către titularii cardurilor de credit sau semnalate de către aceștia autorităților judiciare, precum și date privind forțarea bancomatelor. În ceea ce privește legislațiile naționale, o astfel de arhivă ar putea fi utilizată și în scopul analizării fenomenelor infracționale, ca și pentru cooperarea între forțele de poliție și la nivel internațional, în scopul prevenirii și pedepsirii infracțiunilor săvârșite prin intermediul cardurilor de credit sau al altor mijloace de plată.

4.3 Pe lângă schimbul de informații privind persoanele vinovate de fraudă, se impune intensificarea cooperării dintre autoritățile competente ale statelor membre, prin prevederea de noi inițiative de colectare și schimb de informații la scară mai largă între actorii implicați în prevenirea fraudelor, în special forțele de poliție și societățile care emit carduri de plată.

4.3.1 În acest scop, formele de cooperare deja existente în domeniul combaterii falsificării monedei euro ar putea fi utilizate în mod judicios, prin prevederea implicării directe a autorităților naționale competente în prevenirea fraudelor comise prin intermediul mijloacelor de plată altele decât numerarul.

4.3.2 Ar putea fi luată în considerare în acest sens posibilitatea înzestrării Europol – care, în baza deciziei Consiliului din

29 aprilie 1999, deține deja atribuții în domeniul luptei împotriva falsificării monedelor și altor mijloace de plată – cu competențe specifice de supraveghere a acțiunilor de prevenire și de combatere a fraudelor săvârșite prin intermediul mijloacelor de plată altele decât numerarul, în vederea:

- coordonării gestionării arhivelor informatice ale fiecărui stat membru, care conțin informații referitoare la presupuse contrafaceri ale cardurilor de credit, pentru a permite, din rațiuni efective de investigare, și accesul autorităților competente dintr-un alt stat membru;
- semnalării unor cazuri de fraudă constatate în alte state membre, care să-i fie aduse la cunoștință în timp real emitentului sau administratorului cardului;
- facilitării schimbului de informații prevăzut în Decizia-cadru 2001/413/JAI din 28 mai 2001, între forțele de poliție și autoritățile judiciare din statele membre.

4.4 În acest context, ar putea fi avută în vedere posibilitatea constituirii unei rețele a forțelor de poliție și a organelor de anchetă din statele membre care sunt implicate în combaterea fraudelor și falsificării mijloacelor de plată altele decât numerarul, ceea ce ar permite schimbul direct de informații printr-un sistem de e-mail autorizat, precum și punerea în comun a bazelor de date specifice.

4.4.1 O astfel de inițiativă, care necesită, totuși, un acord prealabil cu privire la datele incluse în asemenea arhive și la compatibilitatea cu legislația națională privind confidențialitatea, ar reprezenta (în conformitate cu prevederile articolului 79 din Directiva 2007/64/CE a Parlamentului european și a Consiliului, din 13 noiembrie 2007) un adevărat pas înainte în intensificarea luptei împotriva fraudelor legate de mijloacele de plată altele decât numerarul, prin faptul că le-ar oferi organelor de anchetă informațiile necesare în mod direct, în timp real și fără o birocrație excesivă. În acest sens, se recomandă stabilirea unor norme minime la nivel comunitar în privința tipurilor de date care pot fi schimbate, în vedere asigurării unei platforme comune de date ce ar putea fi utilizate pentru combaterea fraudelor, în conformitate cu prevederile Directivei 1995/46/CE privind protecția datelor personale.

4.5 Principala problemă în stăvilirea fraudelor săvârșite în UE o constituie lipsa de conformitate a legislațiilor naționale ce reglementează desfășurarea anchetei, ca și diferențele dintre măsurile punitive. Acest lucru înseamnă că fraudă va fi mai răspândită în special în țările în care atribuțiile organelor de anchetă sunt mai restrânse sau acolo unde pedepsele nu sunt suficiente de severe pentru a juca un rol preventiv. O apropiere efectivă a legislațiilor naționale se conturează ca unica strategie de urmat în vederea unei stopări efective a fraudelor din sector, având în vedere că, așa cum s-a subliniat deja în planul de acțiune 2004-2007, inițiativele întreprinse până acum s-au dovedit insuficiente pentru combaterea amenințării pe care o reprezintă fraudele legate de mijloacele de plată.

4.5.1 În acest sens⁽¹⁾, este necesar să se verifice dacă statele membre au preluat efectiv în dreptul penal intern delictele prevăzute la articolele 2, 3 și 4 ale Deciziei-cadru a Consiliului 2001/413/JAI din 28 mai 2001 privind infracțiunile comise în legătură cu mijloacele de plată, prin intermediul computerului și cu dispozitive special adaptate. În ce privește principiul suveranității statelor membre, ar trebui verificat dacă pedepsele aplicate în cazul unor asemenea infracțiuni sunt cu adevărat descurajatoare, aceasta și în raport cu severitatea sancțiunii penale prevăzute, și ar trebui în același timp armonizate, la nivel comunitar, pedepsele pentru fapte de o gravitate similară, așa cum se prevede deja, de exemplu, în cazul luptei împotriva spălării banilor.

4.6 Adoptarea inițiativelor propuse ar permite exercitarea unei acțiuni eficiente de combatere a fraudelor și ar facilita crearea SEPA (*Single Euro Payment Area* - zona unică de plăți în euro), în care ar exista pretutindeni posibilitatea plății cu instrumente altele decât numerarul, dintr-un singur cont și în aceleași condiții de bază, indiferent de locul de reședință al utilizatorilor, depășindu-se distincția actuală dintre plățile naționale și cele transfrontaliere.

4.7 Uniunea Europeană trebuie să-și consolideze, printr-o multitudine de intervenții, strategia de luptă împotriva fraudelor și falsificării mijloacelor de plată, un rol esențial având informarea publicului larg, destinată unei sensibilizări sporite a utilizatorilor cărților de debit și de credit, astfel încât consumatorii să conștientizeze mai bine riscurile pe care le presupune utilizarea instrumentelor de plată altele decât numerarul. De exemplu, acțiunile de *phishing* pot avea o șansă de succes în cazul consumatorilor neinformați. Instituțiile

europene trebuie să încurajeze difuzarea de informații prin campanii la nivel european, coordonate de către Comisie.

4.8 În acest scop, rolul asociațiilor de consumatori și de întreprinderi se dovedește fundamental. O strânsă cooperare între acestea ar putea crește eficiența măsurilor de avertizare timpurie, de sensibilizare și de informare cu privire la practicile cele mai întâlnite și la cele recent descoperite. Pentru îndeplinirea acestui obiectiv este necesară promovarea unor campanii de informare a consumatorilor bine orientate, aceasta și sub forma unor sfaturi practice și ușor accesibile, în vederea sporirii cunoștințelor referitoare la funcționarea cardurilor de plată și la măsurile de prevedere care trebuie luate imediat cum apare bănuiala că s-a comis o fraudă.

4.9 Angajamentul statelor membre ar trebui să se traducă și printr-o înăsprire a pedepselor asociate infracțiunilor de fraudă și printr-o aplicare efectivă a acestora. În cazul infracțiunilor săvârșite în alte țări ale Uniunii și – în cazul unor infracțiuni deosebit de grave – chiar în țări terțe, legea penală ar trebui să fie aplicabilă pretutindeni, ceea ce ar extinde astfel aria juridică europeană. O astfel de practică începe să fie din ce în ce mai întâlnită, înmulțindu-se propunerile de urmărire în justiție a infracțiunilor și de aplicare de sancțiuni. Având în vedere că fraudele legate de mijloacele de plată sunt comise în general de grupuri organizate și în mai multe țări, un instrument eficient de combatere a acestora ar putea fi reprezentat de Convenția și de Protocoalele Națiunilor Unite împotriva criminalității organizate transnaționale, adoptate de Adunarea Generală la 15 noiembrie 2000 și 31 mai 2001, care prevăd măsuri punitive în cazul unor delict transnaționale.

Bruxelles, 23 octombrie 2008.

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Mario SEPI

(¹) Documentul de lucru al personalului Comisiei [SEC(2008) 511, 22.4.2008], intitulat „Raport privind fraudele în legătură cu mijloacele de plată altele decât numerarul în UE: implementarea planului de acțiune 2004-2007”, subliniază necesitatea unor sancțiuni eficiente, având în vedere că, așa cum reiese din cele două rapoarte prezentate de Comisie în aprilie 2004 [COM(2004) 356] și în februarie 2006 [COM(2006) 65] privind măsurile adoptate de statele membre pentru punerea în aplicare a Deciziei-cadru a Consiliului 2001/413/JAI din 28 mai 2001, pedepsele aplicate în unele state membre sunt prea ușoare pentru a fi descurajante.

Avizul Comitetului Economic și Social European privind consultarea referitoare la proiectul de orientări generale ale Comisiei privind analiza de impact

(2009/C 100/05)

La 29 mai 2008, în conformitate cu articolul 262 din Tratatul de instituire a Comunității Europene, Comisia a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Consultarea referitoare la proiectul de orientări generale ale Comisiei privind analiza de impact.

La 8 iulie 2008, Biroul Comitetului 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 RETUREAU raportor general în cadrul celei de-a 448-a sesiuni plenare din 21, 22 și 23 octombrie 2008 (ședința din 22 octombrie 2008) și a adoptat prezentul aviz cu 83 de voturi pentru, 0 voturi împotriva și 4 abțineri.

1. Introducere

1.1 În Strategia sa politică anuală pentru 2008 ⁽¹⁾, Comisia subliniază că „simplificarea și îmbunătățirea cadrului de reglementare pentru întreprinderile și cetățenii UE au reprezentat o prioritate majoră. (...) În 2007 se vor aduce îmbunătățiri sistemului de evaluare a impactului, se va lansa un program de acțiune destinat să elimine povara administrativă inutilă care decurge din legislație la nivel comunitar și național”, iar „programul de simplificare actualizat” și monitorizarea aplicării legislației comunitare ⁽²⁾ se vor pune în aplicare. „Realizarea acestor acțiuni va constitui obiectivul principal pentru 2008.”

1.2 Această strategie se traduce în programul de lucru prin aceea că fiecare acțiune sau propunere de program face obiectul unei foi de parcurs răspunzând unei serii de întrebări precise, care primesc soluții în general succinte, reflectă primele rezultate ale analizei de impact (AI sau AI preliminară) și estimează impactul bugetar al fiecărei acțiuni sau propuneri.

1.3 În ceea ce privește sistemul de analiză de impact, Comisia a stabilit un proiect de orientări interne – propunere examinată în prezentul aviz ⁽³⁾, ca urmare a evaluării externe desfășurate în 2007 asupra sistemului de analiză de impact definit în 2002 și îmbunătățit în 2005 și luând în considerare experiențele și învățămintele rezultate din activitățile Comitetului de analiză de impact (CAI). Comisia dorește să îmbunătățească metodologia generală, astfel încât aceasta să fie bine definită, previzibilă, transparentă și cuantificabilă în bugetul comunitar (o AI necesită, în funcție de complexitatea problemelor, între cinci și treisprezece luni pentru a fi dusă la bun sfârșit și mobilizează resurse și mijloace pe care Comisia dorește să le pună la

dispoziția serviciilor în vederea îndeplinirii obiectivelor programului „O mai bună legiferare” în ceea ce privește AI).

1.4 Revizuirea orientărilor generale (OG) are obiectivul de a furniza OG pentru desfășurarea AI, a AI preliminară și pentru redactarea opțiunilor finale propuse Comisiei de către direcția generală responsabilă de desfășurarea AI. Astfel, colegiul comisarilor își poate exercita în cunoștință de cauză competența de inițiativă legislativă, și anume propunând o alternativă legislativă sau hotărând, în faza de AI preliminară, să nu se acționeze în niciun fel sau să elaboreze o comunicare care, prin definiție, nu este normativă.

1.5 Fiecare AI este unică, individualizată și se caracterizează prin obiectivele menționate în programul de lucru anual al Comisiei; OG definesc așadar un parcurs, niște proceduri și metode de lucru, într-un mod suficient de flexibil pentru a se adapta diversității situațiilor și problemelor, în funcție de competențele comunitare și de exigențele Comunității, astfel cum au fost prevăzute de tratate și respectând principiile proporționalității și subsidiarității.

1.6 AI-urile pot fi realizate într-una dintre următoarele limbi oficiale ale Comunității: engleză, franceză sau germană. În practică, aproape toate AI-urile sunt realizate în limba engleză, din motive practice de comunicare internă – între DG-uri și la nivelul fiecărei direcții generale – și externă – îndeosebi în faza de consultare a părților interesate. La fiecare proiect legislativ din planul de lucru anual se adaugă sistematic anexe conținând o AI completă și o sinteză, sub cota [SEC(anul), numărul], în limba engleză. Propunerea legislativă este astfel susținută de o AI și de explicații care justifică alegerea făcută de Comisie.

⁽¹⁾ COM(2007) 65 final, din februarie 2007.

⁽²⁾ A se vedea Avizul CESE, JO C 204 din 9.8.2008, p. 9.

⁽³⁾ COM, mai 2008, document de lucru fără număr (http://ec.europa.eu/governance/impact/consultation/ia_consultation_en.htm).

2. Observațiile generale ale Comitetului

2.1 Fiecare propunere legislativă declanșează o procedură preliminară de evaluare, care poate conține momente sau faze menite să identifice necesitatea și impactul intern și extern, din diferite puncte de vedere.

2.2 Legistica, „știința aplicată a legislației, care se ocupă cu identificarea celor mai bune căi de elaborare, redactare, edictare și aplicare a normelor”⁽¹⁾, nu îl supune pe legiuitorul național acelorași constrângeri ca și pe legiuitorul comunitar. Acesta din urmă este, într-adevăr, mai departe de cetățeni și pare uneori îndepărtat de preocupările imediate ale acestora; el trebuie să-și expună clar toate inițiativele, să încurajeze informarea și participarea pe diverse căi, pentru a consolida dimensiunea participativă a cetățeniei europene, indisolubil legată de cetățenia națională. În acest context politic deosebit, AI-urile devin parte integrantă și o componentă importantă a activității normative și a acțiunilor Comisiei.

2.3 În cadrul prezentului aviz, ce este orientat spre practica legislativă, nu pot fi detaliate și discutate diferitele aspecte teoretice și practice consacrate activității legislative în cadrul Uniunii Europene, însă trebuie subliniat cel puțin faptul că legiuitorii lucrează cu „constrângeri” care nu pot fi evitate: tratatele fondatoare și principiile generale ale dreptului în societățile democratice și dezvoltate economic care sunt membre (sau au vocație de membre) ale Uniunii, precum și principiile constituționale ale acestora și interpretările jurisprudențiale ale dreptului primar și derivat⁽²⁾.

2.4 Toate popoarele din Uniune aspiră acum la democrație, la rezolvarea pașnică a conflictelor, la un plus de cooperare și solidaritate, la promovarea drepturilor individuale și colective, la o legislație realistă și de calitate, care să se conformeze clar tratatelor și principiilor generale de drept aplicabile în toate statele membre. Deciziile politice, precum și legislațiile se înscriu în acest cadru global, care poate fi foarte bine calificat drept „constituțional”, pentru că definește natura democratică a instituțiilor politice și limitele competențelor instituțiilor politice, legislative și administrative sau judiciare. Acest „cadru constituțional”, care distinge între politicile comunitare, rezultate

din competențele exclusive, și politicile partajate cu statele membre și care evidențiază procedurile de urmat într-o guvernare prin drept (care trebuie deci să elaboreze legi și reglementări), trebuie să permită aprecierea evaluării legislației, controlul eficacității acesteia și al bunei utilizări a mijloacelor disponibile, financiare sau de altă natură; în plus, trebuie să permită reevaluarea periodică a legislației, pentru a se face eventuale ajustări sau modificări sau pentru a se constata că obiectivele fixate au fost îndeplinite.

2.5 Această simplă enumerare evocă, fără a o analiza, complexitatea competențelor, a responsabilităților și a sarcinilor încredințate diversilor actori din Uniune.

2.6 AI a fost concepută încă de la început ca instrument destinat îmbunătățirii calității și coerenței procesului legislativ de elaborare a politicilor, menit să contribuie la un mediu de reglementare eficient și performant și la o punere în aplicare coerentă a procesului de dezvoltare durabilă. AI sprijină competența politică fără însă a i se substitui. Aceasta trebuie să permită identificarea efectelor pozitive și negative probabile ale unui proiect legislativ și obținerea unui consens în ceea ce privește îndeplinirea unor obiective concurente. În practică, AI a fost pusă în aplicare inițial pentru proiectele cele mai importante, iar apoi pentru toate proiectele din strategia politică anuală și din programul de lucru al Comisiei. Comunicarea din iunie 2002 expune în anexă principalele elemente ale metodei AI și, separat, modalitățile tehnice de punere în aplicare, publicate în toamna anului 2002⁽³⁾. O revizuire a OG a avut loc în 2005 și apoi de la sfârșitul lui 2007 până la prezentul proiect, din mai 2008.

2.7 Încă de la primele eforturi depuse în vederea unei mai bune legiferări, Comitetul Economic și Social European (denumit în continuare Comitetul) a susținut propunerile Comisiei în acest scop și, în general, sprijină propunerile de îmbunătățire a modului de efectuare și a prezentării AI-urilor, care au căpătat o importanță din ce în ce mai mare în pregătirea proiectelor legislative și în practici precum codificarea, simplificarea redactării (pe cât posibil) și mai ales utilizarea unor concepte juridice de calitate și clare. Pentru Comitet, calitatea traducerilor textelor și monitorizarea aplicării legislației comunitare sunt esențiale în îmbunătățirea armonizării și respectării normelor juridice.

⁽¹⁾ Chevallier, J. (1995), „L'évaluation législative: un enjeu politique”, în Delcamp A. et al., *Contrôle parlementaire et évaluation*, Paris, 1995, p. 15.

⁽²⁾ Ar trebui să se țină seama și de diferitele momente tragice din istorie, de-a lungul cărora noțiunea de drept, în general, și noțiunea de drepturi ale persoanei, în special, au fost încălcate într-un mod uneori teribil de sălbatic.

⁽³⁾ COM(2002) 276 final, 5.6.2002.

2.8 Se au în vedere trei categorii principale de impact:

- impactul social;
- impactul economic;
- impactul ecologic.

Comitetul observă că rubrica „impact social” regrupează un mare număr de întrebări, care ar fi preferabil să fie tratate în două categorii distincte: pe de-o parte, impactul social propriu-zis și, pe de altă parte, impactul cu caracter societal (lupta împotriva terorismului, securitatea, justiția etc.). Aspectele sociale propriu-zise sunt în relație cu aspectele economice și privesc actorii sociali, negocierea colectivă și condițiile de lucru și de ocupare a forței de muncă, pe când aspectele societale privesc alte domenii (justiția, poliția etc.), implică mai degrabă actorii politici și se referă la societate în ansamblul său.

2.9 AI economică se bazează pe analiza de rentabilitate și pe analiza concurenței. Însă, dată fiind necesitatea unei dezvoltări durabile, Comitetul ține să sublinieze că datele referitoare la impactul calitativ și calculul economic trebuie privite pe termen lung. În privința concurenței, Comitetul amintește că aceasta este un mijloc și nu un scop. De asemenea, trebuie să se aibă în vedere imperatiile politicii industriale și constituirea de actori economici și financiari de dimensiuni internaționale pentru a rezista în contextul concurenței mondiale. Cadrul de ansamblu în care trebuie înțelese AI-urile economice și financiare îl constituie dimensiunea mondială a economiei și cooperarea în sectorul economic cu țările terțe.

2.10 AI de mediu trebuie de asemenea să recurgă la o serie de indicatori bazați pe observații periodice și informații colectate în condiții tehnice și contexte comparabile (calitatea aerului în mediul urban, încălzirea atmosferică etc.). Este vorba mai ales, pentru această categorie de efecte, despre combinarea analizelor calitative și a celor de rentabilitate. Comitetul consideră că nu este obligatoriu să se acorde prioritate analizelor de rentabilitate în raport cu rezultatele calitative. Trebuie să se asigure posibilitatea de a prezenta ambele tipuri de rezultate și să se stabilească niște criterii de prioritate, de exemplu în privința impactului anumitor tipuri de poluare asupra sănătății. Este practic imposibil să se cuantifice în termeni monetari anii de viață câștigați datorită măsurilor propuse, însă această informație permite o comparație în timp, chiar dacă, în realitate, factorii care intervin asupra sănătății sunt multipli și chiar dacă aceste comparații în timp vor prezenta întotdeauna

marje de eroare semnificative, în special dată fiind influența asupra sănătății a altor factori în afară de calitatea aerului (modul de viață și de alimentație, efectele politicii de profilaxie etc.).

2.11 Extrem de important este rolul consultării părților interesate, a organizațiilor lor reprezentative la nivel european și în special a Comitetului Regiunilor și a CESE, care reprezintă societatea civilă organizată și expresia sa politică la nivel local. Având în vedere timpul scurt de realizare și faptul că AI-urile se redactează într-o singură limbă – circumstanțe care ridică probleme unui mare număr de organizații, în special naționale – organele consultative europene au o responsabilitate deosebită în ceea ce privește calitatea AI-urilor și consultarea conformă cu acordurile interinstituționale de cooperare. Este important ca această primă consultare să nu pună obstacole în calea consultării ulterioare referitoare la proiectele prezentate legiuitorului, care va fi mai degrabă de natură politică.

2.12 Comitetul salută abordarea complexă a AI-urilor, în plan orizontal – atunci când mai multe sunt implicate DG-uri – și în plan temporal (termen scurt, mediu și lung). Exercițiul din 2007 al evaluării *ex-post* a AI-urilor ar trebui, poate, să ducă la integrarea de către Comitetul de analiză de impact, a verificărilor *ex-post* în procedura de desfășurare a analizei de impact, pentru a permite o reflecție aprofundată asupra indicatorilor și a pertinentei lor, precum și asupra validității evaluărilor, indiferent dacă acestea privesc rentabilitatea sau se bazează pe aprecieri calitative. Comitetul apreciază că aspectul legat de indicatori ar trebui dezvoltat mai mult în OGAI⁽¹⁾, pornind de la datele statistice colectate de Eurostat sau cu ajutorul unor anchete specifice desfășurate de serviciile Comisiei. Același lucru este valabil pentru indicatorii elaborați de alte organizații, îndeosebi de agențiile ONU, precum PNUD, și pentru indicatorii proveniți din cercetarea desfășurată în diverse țări, fie de ministere, fie de universități.

2.13 A doua parte a proiectului de OG abordează corect aspectele generale și transversale – înscrierea în timp, luarea în considerare a sarcinilor administrative care trebuie minimize, imperativul de a nu subestima nici impactul care nu poate fi plasat imediat într-o analiză de rentabilitate, nici interacțiunile dintre diverși factori de influență. Trebuie să se țină seama de efectul celorlalte proiecte legislative adoptate sau în curs de AI, mai ales dacă este vorba despre un întreg pachet legislativ și despre obiective comunitare generale (Strategia de la Lisabona, respectarea drepturilor fundamentale, strategia energetică europeană și obiectivul de dezvoltare durabilă). Impactul extern nu trebuie nici el neglijat.

(¹) Orientările generale privind analiza de impact.

2.14 Trebuie să se evalueze în mod specific impactul asupra IMM-urilor și a industriilor mici și mijlocii, ca și costurile eventual mai ridicate ale reglementării, dată fiind dimensiunea redusă și sarcinile administrative mult mai sensibile în cazul unei structuri mici decât în cazul unei întreprinderi mari. Comitetul salută luarea în considerare a impactului special asupra IMM-urilor și a industriilor mici și mijlocii și este de acord cu recomandarea Comisiei de a prevedea măsuri de reducere a acestui impact atunci când AI arată că el ar fi disproporționat sau excesiv.

2.15 În sfârșit, opțiunile posibile prezentate în AI nu trebuie să aibă o natură artificială sau forțată, ci să reprezinte adevărate alternative, credibile și operaționale, asupra cărora să se exercite cea mai adecvată opțiune politică.

3. Reflecții critice

3.1 Comisia elaborează în detaliu procedurile și fixează termenele tuturor analizelor de impact. Totuși, aceste proceduri și termene trebuie să fie suficient de flexibile pentru a acoperi multitudinea de cazuri particulare.

3.2 Fiecare analiză de impact este un exercițiu *ad-hoc* original, deși există anumite norme și restricții rigide atât pentru AI preliminară, cât și pentru cele complete. Se pot cita, de exemplu, consultarea interservicii, termenul de realizare a unui studiu încredințat unui consultant extern, planificarea bugetară sau programul de lucru al Comisiei Europene.

3.3 Centrul Comun de Cercetare, ai cărui cercetători lucrează deseori în colaborare cu o universitate sau cu experți care utilizează datele Eurostat-ului, este organismul cel mai implicat în elaborarea AI. Cu toate acestea, cercetătorii își realizează, după caz, propria agregare a datelor disponibile pentru a defini o problemă sau recurg la metode matematice și bugetare, precum și la indicatori comuni. De asemenea, pot realiza anchete sau sondaje pentru a completa procedurile standardizate de consultare prevăzute în acest context.

3.4 O tendință semnificativă a AI, care răspunde cerințelor metodologice din anexă (de fapt este vorba de elaborarea unui nou manual sau ghid de elaborare a analizelor de impact) constă în exprimarea în termeni pecuniari a efectelor diferitelor opțiuni posibile, pentru a obține un criteriu de decizie.

3.5 De exemplu, impactul de mediu ⁽¹⁾ poate fi măsurat în termeni de costuri sau de economii, însă anumiți factori ar trebui păstrați în ciuda costurilor, din rațiuni superioare – în special de ordin calitativ: efectul asupra schimbărilor climatice, respectarea drepturilor fundamentale, aspectele etice, efectele pe termen scurt și pe termen lung asupra sănătății.

3.6 Deseori criteriile calitative trebuie să prevaleze, deoarece ele corespund obiectivelor și politicilor Uniunii. Este adevărat că, în cele din urmă, acestea se reflectă în costuri financiare (indemnizațiile pentru victimele azbestului etc.), dar prevenirea răspunde unei necesități etice. Într-adevăr, chiar dacă azbestul a fost o soluție eficientă și necostisitoare pentru izolarea clădirilor, a utilajelor și, în special, a conductelor, astăzi, costul înlocuirii acestuia anulează avantajele financiare înregistrate pe termen scurt. Bilanțul este deci negativ și, după decenii de la utilizare, cel care plătește nu este neapărat poluatorul. Principiul precauției ar trebui susținut cu tărie în AI, fără a servi totuși drept pretext pentru inacțiune.

3.7 Privind în urmă, se dovedește că principalele probleme întâlnite se referă la consultarea părților interesate. Anumite exprimări pot fi considerate ca individuale, iar autorul poate fi un mic întreprinzător sau un lucrător independent, a cărui experiență prețioasă nu ar trebui eliminată în favoarea unor lobby-uri bine puse la punct și active, care uneori pot furniza expertiză și informații interesate ⁽²⁾.

3.8 În cadrul proiectelor foarte complexe, efectele pot fi deosebit de dificil de exprimat în cifre (REACH, de exemplu). Opțiunea de a proteja lucrătorii și utilizatorii a prevalat, deși sectorul industrial a reușit să găsească un sprijin politic suficient de puternic pentru a limita sfera de aplicare a legislației.

3.9 Totuși, aceste situații nu sunt anormale. Într-adevăr, grupurile implicate își apără interesele, dar revine legiuitorului să procedeze astfel încât interesul general să prevaleze asupra intereselor particulare pe termen scurt. Anumite „constrângeri” pe termen scurt pot constitui avantaje comparative pe termen mediu, în special stabilind norme europene care devin universale odată cu progresul tehnologic (în special limitarea emisiilor motoarelor de autovehicule, eforturile de promovare a energiei alternative mai puțin poluante și mai durabile).

⁽¹⁾ Punctul 9.3.4 al anexei „Environmental Impact Assessment Models” (Modele de evaluare a impactului de mediu).

⁽²⁾ Aspect ilustrat de consultarea privind posibilitatea de brevetare a invențiilor puse în practică de computer (document de consultare redactat de serviciile DG Piața internă, 19.10.2000).

3.10 În cadrul unei dezbateri publice este foarte eficient să se recurgă la Cărți verzi și Cărți albe în pregătirea legislației, pentru a cunoaște opiniile părților interesate și, mai general, ale societății civile organizate, fie în cadrul CESE, fie reprezentate de organizații neguvernamentale europene de specialitate. Legiuitorul însuși, cu ocazia dezbaterii interne, are ocazia de a căuta compromisuri dinamice.

3.11 CESE trebuie să menționeze că, în schimb, precipitarea și ideologia pot afecta unele proiecte, care ajung astfel să fie respinse sau să sufere modificări majore, cu toate că printr-o abordare mai puțin brutală s-ar fi putut obține rezultate acceptabile pentru toate părțile (cum a fost cazul proiectului de directivă „Servicii portuare” elaborat în regim de urgență de o Comisie Europeană aflată la sfârșitul mandatului și care, la acel moment, nu și-a acordat răgazul pentru a lansa consultări și a căuta compromisuri).

3.12 Criza actuală ar trebui să invite la prudență maximă față de anumite „idei primite de-a gata” și de alte principii de autoritate. Criteriul validării în practică este esențial în construirea unei experiențe colective dominate simultan de prudență și de creativitate în materie de analiză de impact. Această abordare se opune conceptelor pretins științifice, cum este cel conform căruia, pe de o parte, piața nereglementată este mai eficientă decât o reglementare adaptată, care să urmărească asigurarea transparenței și împiedicarea derivelor și a fraudelor, iar, pe de altă parte, orice ajutor de stat este un lucru negativ în sine. O viziune realistă și echilibrată ar trebui să prevaleze asupra viziunilor prea simple asupra economiei și finanțelor.

4. Concluzii

4.1 Comitetul consideră că analizele de impact contribuie la îmbunătățirea efectivă a legislației și își confirmă disponibilitatea

de a lua parte la aceste analize cu întreaga competență și cu toate mijloacele sale materiale și umane. Este vorba, într-adevăr, despre o miză politică esențială pentru receptarea optimă a legislației comunitare în legislația națională. Trebuie să se asigure o cât mai bună înțelegere de către cetățeni a procesului legislativ sau normativ, fie că este vorba despre dreptul pozitiv (*hard law*), fie despre instrumentele legislative cu caracter neobligatoriu (*soft law*). În afară de aceasta, organizațiile neguvernamentale reprezentative trebuie să fie asociate la procesele comunitare pe calea clasică a chestionarelor.

4.2 În plus, Comitetul are ferma convingere că aceste consultări trebuie să facă obiectul unei atenții susținute din partea DG-urilor, deoarece s-a întâmplat deja ca rezervele exprimate față de anumite propuneri legislative să nu fie luate suficient în considerare. Acest lucru a condus uneori la modificări importante ale acestor propuneri, prin intermediul unor amendamente „masive”, sau chiar la respingerea lor de către un legiuitor sau altul, și anume Consiliul sau Parlamentul, atente la reacțiile sau manifestările din cadrul societății civile. Democrația participativă permite evitarea acestor situații, care, în final, se dovedesc foarte costisitoare, atât pe plan politic, cât și pe plan bugetar.

4.3 O metodă modernă și eficientă de producere a normelor nu face decât să pună în valoare rolul legiuitorului comunitar.

4.4 În final, Comitetul salută eforturile depuse și mijloacele utilizate de mulți ani în vederea realizării unei mai bune legislații, aspect esențial pentru o Uniune bazată pe drept, și invită Comisia să continue în această direcție.

Bruxelles, 22 octombrie 2008.

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Mario SEPI

Avizul Comitetului Economic și Social European pe tema „Orientări pentru serviciile de interes general și globalizare”

(2009/C 100/06)

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

Orientările pentru serviciile de interes general și globalizare.

Secțiunea pentru transporturi, energie, infrastructură și societatea informațională, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 24 septembrie 2008. Raportor: dl Hernández BATALER.

În cea de-a 448-a sesiune plenară, care a avut loc la 21, 22 și 23 octombrie 2008 (ședința din 23 octombrie), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 50 de voturi pentru, 2 voturi împotriva și 1 abținere.

1. Concluzii și recomandări

A. CESE invită celelalte instituții comunitare să elaboreze o inițiativă comunitară în perspectiva unei dezbateri aprofundate privind necesitatea stabilirii unor orientări referitoare la serviciile de interes general și globalizare.

B. CESE solicită Comisiei ca, în rapoartele de evaluare corespunzătoare pe care le va prezenta pe tema serviciilor de interes general (SIG), să dedice periodic un capitol globalizării și efectelor pe care aceasta le poate avea asupra serviciilor de interes general.

C. În ceea ce privește achizițiile publice și fără a aduce atingere aplicării inovării necesare prin prestarea serviciilor societății informaționale⁽¹⁾, evoluția trebuie să tindă către păstrarea caracteristicilor esențiale ale acestor servicii și către stabilirea unui cadru pentru furnizarea adecvată a acestor servicii (de exemplu, în domeniul telemedicinii, al deontologiei profesionale și al confidențialității datelor).

D. Trebuie promovată crearea în viitor a unei guvernante mondiale, a cărei orientare s-ar putea baza pe o participare echilibrată a organizațiilor internaționale, a statelor membre și a părților interesate.

E. OIM și OMS, care se ocupă de problemele legate de ocuparea forței de muncă și de sănătate, ar trebui, de asemenea, să ia parte la această guvernanta mondială incipientă din cadrul OMC, cu statut de observatori.

F. S-ar putea contribui la această guvernanta prin intermediul unui forum consultativ, care ar avea ca misiune definirea și

revizuirea viitoarelor măsuri din cadrul SIG, precum și monitorizarea respectării principiilor și valorilor care fac parte integrantă din serviciile de interes general.

G. În ceea ce privește gestionarea bunurilor publice mondiale, trebuie lansată o reflecție privind aspectele esențiale ale viitorului în perspectiva unei guvernante mondiale a acestor bunuri. La nivel comunitar ar trebui elaborat un program de acțiune la nivel european, în care să se stabilească modalitățile de finanțare a acestor bunuri.

Această guvernanta mondială ar trebui să se ocupe de gestionarea bunurilor publice mondiale menționate, avansând pe calea deschisă de Summit-ul G8 de la Heiligendamm privind biodiversitatea și resursele energetice.

2. Introducere

2.1 Este incontestabil că serviciile de interes general îndeplinesc o funcție atât de importantă în viața cotidiană a cetățenilor europeni, încât contribuția lor la coeziunea socială, economică și teritorială, precum și la dezvoltarea durabilă a UE face parte integrantă din modelul social european⁽²⁾; pe de altă parte, ele completează și depășesc piața internă, reprezentând o condiție prealabilă pentru bunăstarea economică și socială a cetățenilor și întreprinderilor⁽³⁾.

2.1.1 Prin globalizare se înțelege fenomenul de deschidere a economiilor și frontierelor, ca rezultat al creșterii volumului schimburilor comerciale, al circulației capitalurilor, persoanelor și ideilor, al difuzării informației, cunoștințelor și tehnicilor și al unui proces de dereglementare. Acest proces, atât geografic, cât și sectorial, nu este recent, dar s-a accentuat în ultimii ani.

⁽¹⁾ Avizul CESE privind promovarea accesului larg la Biblioteca Digitală Europeană pentru toate categoriile de public, punctul 1.3, JO C 162, 25.6.2008, p. 46.

⁽²⁾ Avizul CESE privind coeziunea socială: configurarea unui model social european, JO C 309, 16.12.2006, p. 119.

⁽³⁾ Avizul CESE privind viitorul serviciilor de interes general, JO C 309, 16.12.2006, p. 135, punctul 2.1.

2.1.2 Globalizarea dă naștere unor multiple posibilități, deși rămâne una dintre principalele provocări cu care trebuie să se confrunte Uniunea Europeană în prezent. Pentru a putea exploata pe deplin potențialul de creștere al acestui fenomen și pentru a garanta o distribuire echitabilă a beneficiilor, Uniunea Europeană încearcă să creeze un model de dezvoltare durabilă printr-o guvernare multilaterală, în vederea reconcilierii creșterii economice cu coeziunea socială și protecția mediului.

2.2 Cu toate acestea, globalizarea economică conturează un nou scenariu, în cadrul căruia deciziile adoptate de anumite organisme internaționale, precum OMC, capătă o importanță deosebită și pot pune sub semnul întrebării menținerea serviciilor de interes general ca semn de identitate al modelului mai sus menționat.

2.3 În acest context, este necesară instituirea unor mecanisme juridice internaționale corespunzătoare, pentru ca UE și statele membre să poată asigura viabilitatea serviciilor de interes general fără a recurge la strategii care să împiedice aplicarea principiilor liberului schimb la nivel internațional sau să aducă prejudicii competitivității economiei europene.

2.3.1 De asemenea, instituțiile Uniunii Europene ar trebui să acorde o importanță deosebită funcționării organismelor de autoreglementare care, la nivel mondial, se ocupă cu definirea unor orientări comune pentru autoritățile publice în domeniile care afectează serviciile de interes general (a se vedea, de exemplu, Uniunea Internațională a Telecomunicațiilor/UIT).

2.3.2 În Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene⁽¹⁾, articolul 36 stipulează că UE recunoaște și respectă accesul la serviciile de interes general, astfel cum se prevede în legislațiile și practicile naționale, în conformitate cu tratatele, în scopul promovării coeziunii sociale și teritoriale, creând pentru prima oară o legătură între aceste servicii și drepturile fundamentale⁽²⁾.

2.3.3 Tratatul de la Lisabona întărește în mod semnificativ rolul Uniunii Europene în sfera economică și comercială. Această acțiune a UE pe plan internațional este cu atât mai necesară în contextul actual de globalizare crescândă a economiei și de întărire a sistemului multilateral de comerț, în urma considerabilului impuls primit odată cu înființarea Organizației Mondiale a Comerțului în 1995.

2.3.4 Tratatul de la Lisabona cuprinde dispoziții de aplicare generală pentru orice acțiune externă a Uniunii, în titlul V, capitolul 1 din Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE). La rândul lor, reglementările corespunzătoare politicii comunitare sunt cuprinse în prezent în titlul IX al celei de-a treia părți a TCE, articolele 131-134, care privesc „politica comercială comună”. Tratatul utilizează această expresie pentru a desemna un ansamblu de mecanisme instituționale de adoptare a deciziilor în domeniile materiale concrete în vederea atingerii anumitor obiective, prin care Comunitatea dispune de posibilitatea de a interveni în respectivele domenii materiale în mod global⁽³⁾.

2.3.5 În conformitate cu articolul 131 din TCE, contribuția la dezvoltarea armonioasă a comerțului mondial, la eliminarea progresivă a restricțiilor din calea schimburilor internaționale, precum și la reducerea barierelor vamale reprezintă obiective inerente ale politicii comunitare.

2.3.6 În plus, trebuie avut în vedere impactul pe care îl pot avea asupra conținutului politicii comerciale comune obiectivele diverselor politici orizontale ale Comunității, cum ar fi cele privind cultura, sănătatea publică⁽⁴⁾, protecția consumatorilor, industria, aceasta din urmă fiind, împreună cu serviciile, cea care ar putea exercita cea mai mare, dar și problematică influență asupra punerii în aplicare a politicii comerciale comune.

2.3.7 CESE și-a expus deja punctul de vedere potrivit căruia reforma tratatelor reprezintă un pas înainte, în special în ceea ce privește serviciile de interes general (SIG), prin introducerea în dispozițiile privind funcționarea Uniunii Europene a unei clauze de aplicare generală pentru serviciile de interes economic general (SIEG), în articolul 14, aplicabil tuturor politicilor UE, inclusiv acelor care privesc piața internă și concurența, precum și a unui protocol anexat celor două tratate, care afectează ansamblul serviciilor de interes general, inclusiv serviciile de natură non-economică de interes general⁽⁵⁾.

2.4 În acest sens, semnarea Tratatului de la Lisabona deschide noi orizonturi pentru proiectul de integrare europeană, cu noi dispoziții care prevăd posibilitatea de a institui un nou cadru juridic supranațional, mai adecvat pentru definirea și reglementarea accesului la aceste servicii și a funcționării lor în toate statele membre ale Uniunii Europene. Aceste dispoziții se referă, în special, la:

⁽¹⁾ JO C 303, 14.12.2007 (proclamația solemnă a Parlamentului European, a Consiliului și a Comisiei din 2007).

⁽²⁾ Avizul CESE privind viitorul serviciilor de interes general, JO C 309, 16.12.2006, punctul 3.9.

⁽³⁾ A se vedea „Obiectivele politicii comerciale comune din perspectiva Tratatului de la Lisabona” de Miguel Angel Cepillo Galvin, din culegerea: „Tratatul de la Lisabona: rezolvarea crizei constituționale”. Coordonații: José Martín și Pérez Nanclares, Ed. Iustel, 2008.

⁽⁴⁾ Avizul CESE privind îmbunătățirea calității și productivității în muncă, JO C 224, 30.8.2008, p. 87.

⁽⁵⁾ Avizul CESE privind o evaluare independentă a serviciilor de interes general, JO 162, 25.6.2008, p. 42.

— rolul esențial și competențele discreționare ample ale autorităților naționale, regionale și locale în ceea ce privește furnizarea, punerea în funcțiune și organizarea serviciilor de interes economic general într-un mod care să răspundă cât mai bine necesităților utilizatorilor;

— diversitatea existentă la nivelul serviciilor de interes economic general și diferențele dintre necesitățile și preferințele utilizatorilor, care pot rezulta din circumstanțe geografice, sociale sau culturale diferite;

— un nivel ridicat de calitate, siguranță și accesibilitate economică, egalitatea de tratament și promovarea accesului universal și a drepturilor utilizatorilor.

2.4.1 Această poziție ar putea fi consolidată prin anumite măsuri în materie de gestionare a globalizării promovate de organisme internaționale multilaterale, precum OMC, în special prin comisiile de arbitraj ale acestora, care ar putea juca un rol extrem de important.

2.5 Această abordare supranațională va facilita exercitarea unei influențe semnificative în cadrul comunității internaționale, precum și dezvoltarea mijloacelor necesare pentru eliminarea amenințărilor la adresa modelului social european, care ar trebui să transmită imaginea unui spațiu al prosperității economice ecologic, competitiv, solidar și de incluziune socială a tuturor cetățenilor Europei ⁽¹⁾.

2.6 Prin urmare, în contextul internațional actual se pot identifica diferite planuri sau niveluri care necesită o abordare strategică diferențiată din partea UE, precum:

2.6.1 promovarea, la nivelul UE, a elaborării unui cadru supranațional, coerent cu acordurile și deciziile internaționale care ar putea fi adoptate în acest domeniu, cu privire la gestionarea bunurilor publice mondiale (aer, apă, păduri etc.), în baza declarațiilor intangibile de solidaritate precum cele stabilite în „Declarația privind instaurarea unei noi ordini economice internaționale” (Adunarea Generală a ONU, Rezoluția nr. 3201 din 2.5.1974);

2.6.1.1 Bunurile publice mondiale sunt acele bunuri sau servicii indispensabile pentru bunăstarea indivizilor, precum și pentru echilibrul societăților din nordul și din sudul planetei. Aceste bunuri publice mondiale nu pot depinde de nivelul

național sau de piață: conservarea și producerea lor implică o cooperare internațională.

2.6.2 menținerea și dezvoltarea anumitor servicii furnizate în comun în beneficiul general al cetățenilor UE (de exemplu, Galileo), care necesită investiții publice substanțiale;

2.6.3 repartizarea competențelor între UE și statele membre în ceea ce privește reglementarea accesului la anumite servicii de comunicații electronice universale, precum internetul;

2.6.4 definirea funcțiilor autorităților subnaționale (federale, regionale și locale), care în prezent susțin, gestionează și reglementează furnizarea serviciilor sociale, în perspectiva aplicării unor acorduri internaționale care vor liberaliza comerțul cu servicii în sectoare neliberalizate în prezent sau excluse inițial de la această posibilitate;

2.6.5 definirea unei strategii politice și juridice diferențiate pentru situația viitoare a serviciilor de interes general furnizate în rețea și pentru restul serviciilor.

2.6.6 Din păcate, nu există în prezent, în cadrul forumurilor internaționale, o procesare a serviciilor de interes general care să permită păstrarea și răspândirea principiilor și valorilor acestora.

2.6.7 Cu toate acestea, din ianuarie 2003, șase organizații internaționale (Banca Mondială, Conferința Organizației Națiunilor Unite pentru comerț și dezvoltare, FAO, FMI, OCDE și ONU) dețin statutul de observator în cadrul OMC, conturând ideea unei guvernante mondiale incipiente (proces ce urmează a fi completat), din care fac parte integrantă normele de drept internațional (acorduri multilaterale privind mediul, convenții internaționale în domeniul muncii și al drepturilor omului, precum și din sfera economică și socială). Cu toate acestea, întrucât OIM și OMS nu sunt prezente, chestiunile privind ocuparea forței de muncă și sănătatea nu sunt incluse în această guvernanta mondială incipientă. Prin urmare, Uniunea ar trebui să pledeze pentru includerea acestor două organizații.

3. **Acquis-ul juridic privind serviciile de interes general care trebuie menținut de UE în cadrul Acordului GATS-OMC**

3.1 În cursul ultimilor zece ani, instituțiile Uniunii Europene au progresat în elaborarea unei definiții și a unui cadru juridic pentru serviciile de interes general, fără însă a institui un cadru juridic comun complet pentru acest domeniu ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Avizul CESE privind coeziunea socială: configurarea unui model social european, JO C 309, 16.12.2006.

⁽²⁾ A se vedea: Rezoluția Parlamentului European, A.6-0275/2006 din 26.9.2006; Cartea albă a Comisiei Europene, COM(2004) 374 din 12.5.2004; Comunicarea Comisiei Europene, COM(2007) 725 din 20.11.2007 etc.

3.2 Cu toate acestea, trebuie subliniată poziția coerentă a Comitetului Economic și Social European, care, în mai multe avize succesive ⁽¹⁾, a susținut o poziție consensuală și constantă privind aspectele juridice esențiale ale serviciilor de interes general (SIG) în ceea ce privește ⁽²⁾:

- respectarea principiilor egalității, universalității, abordabilității, accesibilității, fiabilității și continuității, calității și eficienței, garantarea drepturilor utilizatorilor, precum și rentabilitatea economică și socială;
- luarea în considerare a necesităților specifice ale anumitor categorii de utilizatori, cum ar fi persoanele cu handicap, dependente sau defavorizate etc.

3.3 În acest sens, CESE reafirmă că nu este convenabil ca SIG să fie definite în mod exhaustiv; în schimb este oportun să se insiste asupra misiunii lor, chiar dacă acestea se caracterizează prin urmărirea unei serii de echilibre între:

- piață și interesul general;
- obiective economice, sociale și de protecția mediului;
- utilizatori (particulari, inclusiv categoriile defavorizate, întreprinderi, colectivități etc.) care nu au aceleași necesități sau interese;
- chestiunile care sunt de competența fiecăruia dintre statele membre și integrarea comunitară ⁽³⁾.

3.3.1 La rândul lor, serviciile sociale de interes general ⁽⁴⁾ au scopul de a răspunde tuturor situațiilor de fragilitate socială

⁽¹⁾ A se vedea: Avizul exploratoriu al CESE privind SIG, JO C 241, 7.10.2002, p. 119; Avizul CESE privind Cartea albă privind SIG, JO C 221, 8.9.2005, p. 17; Avizul din proprie inițiativă al CESE privind viitorul SIG, JO C 309, 16.12.2006, p. 135.

⁽²⁾ Avizul CESE privind o evaluare independentă a serviciilor de interes general, JO 162, 25.6.2008, punctul 3.2.

⁽³⁾ Avizul CESE privind o evaluare independentă a serviciilor de interes general, JO C 162, 25.6.2008, punctul 3.7.

⁽⁴⁾ A se vedea Avizul CESE privind Comunicarea Comisiei privind punerea în aplicare a programului comunitar de la Lisabona – Serviciile sociale de interes general în Uniunea Europeană, JO C 161, 13.7.2007, p. 80.

cauzate de: boală, bătrânețe, incapacitate de muncă, handicap, precaritate, sărăcie, excluziune socială, dependență de droguri, dificultăți privind familia și locuința, precum și dificultăți legate de integrarea persoanelor străine.

3.3.2 Fără a aduce atingere libertății de alegere a autorităților naționale, CESE consideră că printre aceste servicii de interes național, regional sau municipal ar trebui incluse, cu titlu informativ și fără caracter limitativ, serviciile corespunzătoare sistemului obligatoriu de învățământ, sănătate și protecție socială, activitățile culturale, de caritate, cu caracter social sau solidar, precum și serviciile audiovizuale și cele de distribuție a apei și de igienizare ⁽⁵⁾.

3.4 CESE consideră mai relevant, în acest sens, să se acorde atenție scopului specific al SIG și cerințelor (obligații de serviciu public) care li se impun acestora pentru a-și îndeplini funcțiile și care trebuie stabilite în mod clar.

3.5 Protocolul privind SIG, anexat Tratatului de la Lisabona, introduce o definiție a SIG cu caracter interpretativ, care este compatibilă cu poziția adoptată de CESE. Este prima dată când legislația primară a UE abordează această chestiune în mod specific și, având în vedere caracterul său obligatoriu, acest protocol va oferi o orientare solidă pentru acțiunea instituțională a UE, atât în interiorul cât și în exteriorul teritoriului statelor membre.

3.6 Concret, articolul 2 din protocol afirmă că „dispozițiile tratatelor nu aduc în niciun fel atingere competenței statelor membre în ceea ce privește furnizarea, punerea în funcțiune și organizarea de servicii de natură non-economică de interes general”.

3.6.1 Cu toate că protocolul face implicit diferența între caracterul economic și non-economic al SIG, având în vedere inexistența unui act instituțional care să clasifice aceste servicii și în lumina prevederilor Declarației cu privire la delimitarea competențelor (anexată Actului final al CIG 2007) și a Protocolului privind exercitarea competențelor partajate (anexat TUE și TFUE), poziția statelor membre în acest domeniu rămâne cea mai relevantă orientare juridică de care trebuie să se țină seama.

În acest sens, ar fi foarte util să se monitorizeze evaluările realizate de Comisia Europeană cu privire la punerea în aplicare în statele membre a Directivei privind serviciile, având în vedere impactul viitor al acesteia asupra negocierii și încheierii acordurilor de liberalizare a comerțului cu servicii reglementate în cadrul UE.

⁽⁵⁾ Avizul CESE privind viitorul serviciilor de interes general, JO C 309, 16.12.2006, punctul 10.3.

3.6.2 Prin urmare, acțiunea UE în acest domeniu depinde, în prezent, de doi factori determinanți:

- (a) la elaborarea și adoptarea viitoarelor acte de legislație secundară va trebui să se țină seama de tradițiile juridice ale statelor membre privind definirea, categoriile și criteriile de funcționare ale SIG;
- (b) acordurile internaționale, inclusiv cele încheiate în cadrul organizațiilor în care sunt reprezentate UE și statele membre, precum și pozițiile comune adoptate în cadrul rundelor de negocieri sau al conferințelor internaționale vor trebui să facă obiectul unor consultări comune între statele membre și UE și, în orice caz, vor trebui să reflecte elementele esențiale cuprinse în Tratatul de la Lisabona și în sistemele juridice ale statelor membre care reglementează SIG.

4. Cazul specific GATS/OMC

4.1 Organizația Mondială a Comerțului (OMC) este organizația internațională responsabilă de normele globale care reglementează comerțul între diverse țări, pe baza unui sistem multilateral. Bazele acesteia sunt acordurile OMC, negociate și semnate de marea majoritate a țărilor care participă la comerțul mondial ⁽¹⁾.

4.2 Principalul său scop este de a garanta cel mai înalt grad posibil de fluiditate, previzibilitate și libertate a schimburilor comerciale. Practic, toate deciziile sunt adoptate de comun acord între toate țările membre, pentru a fi ratificate ulterior de parlamentele respective; fricțiunile comerciale sunt canalizate prin mecanismul de soluționare a diferendelor al OMC.

4.3 Acordul general privind comerțul cu servicii reprezintă primul ansamblu de principii și norme stabilite în mod multilateral pentru reglementarea comerțului internațional cu servicii. Acordul indică sectoarele de servicii pe care membrii OMC sunt dispuși să le deschidă concurenței exterioare și specifică gradul de deschidere ale piețelor menționate, printre care figurează anumite SIEG, cum ar fi serviciile financiare, comunicațiile electronice, serviciile poștale, serviciile de transport și de energie, printre altele.

4.4 CESE a adresat solicitări celorlalte instituții comunitare ⁽²⁾ pentru ca principiile care reglementează serviciile de interes

⁽¹⁾ Prin Decizia 94/800/CE a Consiliului, din 22 decembrie 1994 (JO L 336, 23.12.1994), Consiliul a adoptat textele juridice ce constituie rezultatul negocierilor comerciale multilaterale ale Runde Uruguay, încheiate cu semnarea Actului final de la Marrakech și cu crearea Organizației Mondiale a Comerțului.

⁽²⁾ Avizul CESE privind viitorul serviciilor de interes general, JO C 309, 16.12.2006.

general să determine poziția adoptată de Uniune în negocierile comerciale, în special în cadrul OMC și al Acordului general privind comerțul cu servicii (GATS). Comitetul considera inadmisibil ca, în cadrul negocierilor comerciale internaționale, Uniunea Europeană să își asume angajamente privind liberalizarea unor sectoare sau activități care să nu fi fost stabilite în conformitate cu reglementările din tratat aplicabile serviciilor de interes general. Necesitatea de a menține capacitatea statelor membre de reglementare a serviciilor de interes general, cu scopul de a îndeplini obiectivele sociale și de dezvoltare stabilite de Uniune, impune excluderea de la negocierile menționate anterior a serviciilor de interes general nereglementate.

4.5 Articolul I alineatul (3) litera (b) din GATS exclude în principiu din domeniul de aplicare a acordului „serviciile furnizate în exercițiul puterii centrale”, înțelegându-se prin acestea, conform literei (c) din același articol, „orice serviciu (din orice sector) care nu este furnizat pe o bază comercială sau în concurență cu unul sau mai mulți furnizori de servicii”.

4.5.1 Având în vedere că GATS nu se referă în sens strict la „serviciile de interes general” decât în accepția literei (c) (ii) a articolului XXVIII ⁽³⁾, se creează o incertitudine considerabilă în stabilirea unei definiții consensuale și a unui cadru internațional adecvat pentru reglementarea funcționării SIG în cadrul OMC, ceea ce ar putea conduce la punerea sub semnul întrebării a anumitor dispoziții din dreptul comunitar.

4.5.2 De asemenea, având în vedere numărul semnificativ de măsuri guvernamentale (sau de natură publică) cărora li s-ar aplica GATS în lumina articolului I alineatul (1) ⁽⁴⁾, precum și poziția organului de apel, în mod clar favorabilă ideii de a aplica acordul oricărei măsuri insuficient justificate care denaturează comerțul cu servicii ⁽⁵⁾, este necesar ca UE să-și definească o poziție unitară și fermă în cadrul OMC, respectând principiile comune și valorile care fac parte din *acquis*-ul comunitar.

4.5.3 Singura excepție în acest sens o constituie literele (a) și (b) ale articolului 2 din Anexa la GATS privind serviciile de transport aerian, care exclud din domeniul de aplicare a acordului și din procedurile acestuia de soluționare a diferendelor „drepturile de trafic, indiferent de modul în care au fost acordate, sau serviciile legate direct de exercitarea drepturilor de trafic”.

⁽³⁾ Acest articol referitor la definiții include, printre „măsurile membrilor care influențează comerțul cu servicii”, „accesul la și utilizarea de servicii pe care acești membri le solicită să fie oferite publicului, în general, cu ocazia furnizării unui serviciu”.

⁽⁴⁾ Acesta stipulează: „prezentul acord se aplică măsurilor membrilor care afectează comerțul cu servicii”.

⁽⁵⁾ A se vedea cauza SUA – Măsuri care afectează furnizarea transfrontalieră de servicii de pariuri și jocuri de noroc, WT/DS/AB/R(AB-2005-1). Pentru analiza acesteia, a se vedea Moreira González, C. J., *Las cláusulas de Seguridad Nacional (Clauzele de securitate națională)*, Madrid 2007, p. 229 și urm. A se vedea, de asemenea, cauza CE – Regimul de importare, vânzare și distribuție a bananelor, WT/DS27/AB/R/197.

4.6 Această situație dă naștere mai multor opțiuni, asupra cărora va trebui să se pronunțe OMC.

4.6.1 În orice caz, este oportună promovarea unui acord cu restul părților contractante, în vederea definirii noțiunii de „serviciu furnizat în exercițiul puterii centrale” din articolul I alineatul (3) din GATS, astfel încât dispozițiile literei (b) a acestui articol, care se referă într-un mod general la liberalizarea tuturor serviciilor din orice sector economic, să nu împiedice statele să adopte măsuri de derogare care să excludă liberalizarea serviciilor sociale și a serviciilor de interes general, fără ca, în același timp, să se aducă atingere obligațiilor derivate din GATS, în ceea ce privește eliminarea obstacolelor din calea comerțului cu servicii.

4.6.2 Există diverse perspective din care se poate evalua furnizarea unui serviciu și, după caz, se poate cataloga ca SIG în vederea aplicării GATS, după cum se concentrează asupra consumatorilor serviciului sau asupra entității care îl furnizează. Numai apărarea interesului general, la nivel comunitar sau la nivelul statelor membre, și protecția consumatorilor de servicii

pot fi invocate ca motive pentru excluderea SIG din domeniul de aplicare a GATS, având în vedere că, în această privință, este irelevant dacă serviciul este furnizat de o entitate publică sau privată, națională sau străină.

4.6.3 Este necesar să se concilieze noțiunea comunitară de instituții publice de credit și de servicii financiare de interes public (de exemplu, planurile de pensii și pensiile publice) cu noțiunea introdusă de articolul 1 litera (b) (iii) din Anexa la GATS privind serviciile financiare, care prin „servicii furnizate în exercițiul puterii centrale” înțelege „alte activități desfășurate de către o entitate publică în contul sau cu garanția statului sau folosind resurse financiare ale statului”.

4.6.4 G-20 financiar⁽¹⁾ ar putea juca un rol de „catalizator” în ceea ce privește deciziile pe care trebuie să le adopte organizațiile internaționale specializate (cum ar fi OMS, FAO, Banca Mondială, FMI etc.) în materie de servicii financiare și salvarea principiilor și valorilor serviciilor de interes general.

Bruxelles, 23 octombrie 2008.

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Mario SEPI

⁽¹⁾ G 20 financiar include, pe lângă țările G8, 11 miniștri de finanțe și guvernatori ai băncilor centrale din țările care reprezintă un total de 85 % din PIB-ul mondial și Uniunea Europeană (reprezentată de țara care exercită Președinția Consiliului și de președintele Băncii Centrale Europene).

Avizul Comitetului Economic și Social European privind securitatea aeronautică pentru pasageri

(2009/C 100/07)

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 *Securitatea aeronautică pentru pasageri*

(aviz din proprie inițiativă).

Secțiunea pentru transporturi, energie, infrastructură și societatea informațională, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 24 septembrie 2008. Raportor: dl McDONOGH.

În cea de-a 448-a sesiune plenară, care a avut loc la 21, 22 și 23 octombrie 2008 (ședința din 23 octombrie 2008), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 94 de voturi pentru și 2 abțineri.

1. Recomandări

1.1 CESE recomandă adoptarea unor standarde specifice cât mai unitare pentru serviciile de securitate aeronautică, în plus față de normele juridice comune existente care reglementează abordarea securității aviației civile la nivel comunitar.

1.2 Comitetul consideră că furnizorii de servicii ar trebui excluși de la activitățile de securitate aeronautică în cazul în care: se află în stare de faliment sau în lichidare, fac obiectul procedurii de declarare a falimentului, sunt condamnați pentru o faptă penală privitoare la conduita lor profesională, se fac vinovați de abateri grave de la conduita profesională, se fac vinovați de neîndeplinirea obligației de plată a contribuției la asigurările sociale sau a impozitelor, se fac vinovați de furnizarea de informații grav distorsionate privind oferta în cadrul procedurii de achiziții publice sau de omiterea furnizării de informații relevante privind această ofertă, se fac vinovați de neînscriserea în registrul profesional, în cazul în care această înscriere este obligatorie potrivit legislației naționale. De asemenea, furnizorii de servicii de securitate aeronautică ar trebui să dispună de un mecanism intern de recrutare a personalului, să pună la dispoziția acestuia suficiente cursuri de instruire și să facă dovada unei asigurări care să acopere eventuala răspundere ca urmare a executării contractului.

1.3 CESE recomandă introducerea în toate cele 27 de state membre ale Uniunii Europene a unui set comun de ore de instruire, obligatoriu din punct de vedere juridic, precum și a unui pachet obligatoriu de cursuri de instruire pentru personalul de securitate.

1.4 Comitetul consideră că măsurile ar trebui să fie clare și concise.

1.5 CESE apreciază că este necesară informarea explicită a liniilor aeriene, a aeroporturilor și a furnizorilor de servicii de securitate cu privire la aplicarea legislației în care sunt cuprinse măsuri de securitate, precum și acordarea accesului direct la aceste măsuri – în condiții strict reglementate – liniilor aeriene, aeroporturilor și furnizorilor de servicii de securitate.

1.6 Comitetul consideră că publicarea în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* a părților fără caracter sensibil din legislația

de punere în aplicare ce conține măsuri de securitate care impun obligații sau restrâng drepturile pasagerilor, precum și revizuirea acestor măsuri de securitate din șase în șase luni sunt indispensabile în ordinea juridică comunitară.

1.7 CESE solicită Comisiei Europene să lanseze noi inițiative privind despăgubirea victimelor actelor criminale din domeniul aviației, cum sunt, de exemplu, atacurile teroriste.

1.8 Măsurile ar trebui să promoveze recunoașterea și dezvoltarea profesională a carierei personalului de securitate.

1.9 Măsurile ar trebui să evite controalele de securitate superflue, prin punerea în aplicare a noțiunii de „control unic de securitate” în întreaga Uniune Europeană. Ar trebui promovată recunoașterea măsurilor de securitate din țări terțe.

1.10 Măsurile ar trebui să dezvolte o abordare inovatoare personalizată, care să permită diferențierea măsurilor de securitate pentru echipaj și a celor pentru pasageri, fără a se face rabat de la securitate.

1.11 Comitetul consideră că securitatea aeronautică ar trebui să constituie o prioritate în alocarea fondurilor de cercetare în domeniul securității.

1.12 Este indispensabilă evaluarea independentă de către Comisia Europeană a tehnologiilor și a cerințelor în materie de tehnologie. În opinia CESE, pe baza acestei evaluări independente ar trebui create standarde pentru tehnologiile utilizate în domeniul securității aeronautice și un registru unic al furnizorilor agreați.

1.13 CESE consideră că este necesară o abordare mai coordonată între statele membre în lupta împotriva terorismului și a crimei organizate. În plus, măsurile mai stricte luate în statele membre, care dau naștere la obligații și/sau restrâng drepturile pasagerilor, ar trebui să se bazeze pe evaluarea riscului, ar trebui să aibă în vedere demnitatea umană și ar trebui revizuite din șase în șase luni și comunicate în mod explicit publicului călător.

2. Introducere

2.1 Ca urmare a evenimentelor tragice de la 11 septembrie 2001, a fost adoptat un Regulament-cadru ⁽¹⁾ al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a unor norme comune în domeniul securității aviației civile. Acest regulament cuprinde principalele prevederi și standarde comune care reglementează abordarea securității aviației civile la nivel comunitar. În vreme ce legislația comunitară stabilește standardele comune de bază, aceasta permite și ca statele membre (sau fiecare aeroport în parte) să stabilească standarde mai ridicate, ca urmare a variației riscului de atac terorist, în funcție de statul membru, de aeroport sau de linia aeriană.

2.2 Comisia Europeană a inițiat în 2005 un proces de revizuire ⁽²⁾ a acestui regulament-cadru în domeniul securității aeronautice, ajungându-se la un consens între membrii Parlamentului European și Consiliul Uniunii Europene la 11 ianuarie 2008, ceea ce a dus la adoptarea unui nou Regulament-cadru nr. 300/2008 la 11 martie 2008 ⁽³⁾. Revizuirea a avut scopul de a clarifica, simplifica și armoniza în continuare cerințele juridice în vederea creșterii securității generale a aviației civile.

2.3 Impulsul generat de revizuirea regulamentului-cadru ar trebui valorificat, căci aceasta reprezintă o modificare fundamentală a normelor de reglementare a securității aeronautice. Una dintre primele politici comune ale Comunității Europene a fost politica comună în domeniul transporturilor. În acest context, transportul aerian este de importanță vitală pentru libera circulație a persoanelor și a mărfurilor, două dintre obiectivele Comunității Europene. Libertatea unui cetățean dintr-un stat membru de a călători liber în alt stat membru presupune protecția persoanei respective. Mai mult decât atât, întreruperea sistemului de transport aerian (de exemplu, din cauza unui atac terorist) ar avea efecte negative asupra economiei europene în ansamblu. Prin urmare, este clar că siguranța trebuie să rămână un element esențial al succesului transportului aerian.

2.4 În ciuda numeroaselor inițiative în domeniul securității aeronautice, actualul cadru de reglementare în materie nu abordează unele dintre principalele preocupări ale pasagerilor, ale liniilor aeriene, ale aeroporturilor și ale furnizorilor privați de servicii de securitate. Sectorul transportului aerian are nevoie de măsuri armonizate, mai clare și cuprinzătoare. Așadar, obiectivul general al politicii de securitate aeronautică ar trebui să fie crearea unui cadru de reglementare clar, eficient și transparent, precum și crearea unei securități „cu față umană”.

3. Certificarea furnizorilor privați de servicii de securitate este o necesitate

3.1 Deoarece securitatea aeronautică este esențială pentru buna funcționare a sistemului de transport aerian, este

necesară crearea unor standarde specifice pentru serviciile de securitate aeronautică, în plus față de normele juridice comune existente care reglementează abordarea comunitară a securității aviației civile. În practică, furnizorii privați de servicii de securitate sunt selectați adeseori pur și simplu pe baza prețului celui mai scăzut, în ciuda caracterului sensibil al activității lor. Noua legislație cu caracter obligatoriu care include aceste standarde specifice ar trebui să cuprindă niște orientări pentru selectarea și atribuirea contractelor furnizorilor de servicii de securitate aeronautică, pe baza unor criterii de calitate.

3.2 Selectarea și stabilirea criteriilor pentru furnizorii de servicii de securitate ar trebui să includă, printre alte elemente, și capacitatea financiară și economică a furnizorului de servicii de securitate, transparența financiară, priceperea și capacitatea tehnică, toate acestea contribuind la îmbunătățirea calității serviciilor.

3.3 Asociația Europeană pentru Securitatea Aeronautică a lansat recent o inițiativă de autoreglementare prin intermediul unei Carte a calității și a unei anexe privind instruirea personalului de securitate privat. Principiile stabilite în acest document ar putea servi ca bază pentru autorizarea tuturor societăților private de securitate aeronautică și ca exemplu al angajamentului industriei respective de a furniza soluții de înaltă calitate.

3.4 Comitetul Economic și Social European recomandă stabilirea pentru furnizorii privați de servicii de securitate aeronautică a unor criterii de calitate obligatorii din punct de vedere juridic. Furnizorii de servicii ar putea fi excluși de la activitățile de securitate aeronautică în cazul în care: se află în stare de faliment sau în lichidare, fac obiectul procedurii de declarare a falimentului, sunt condamnați pentru o faptă penală privitoare la conduita lor profesională, se fac vinovați de abateri grave de la conduita profesională, se fac vinovați de neîndeplinirea obligației de plată a contribuției la asigurările sociale sau a impozitelor, se fac vinovați de furnizarea de informații grav distorsionate privind oferta în cadrul procedurii de achiziții publice sau de omiterea furnizării de informații relevante privind această ofertă, se fac vinovați de neînscirerea în registrul profesional, în cazul în care această înscriere este obligatorie potrivit legislației naționale. În plus, furnizorii de servicii de securitate aeronautică ar trebui să dispună de un mecanism intern de recrutare a personalului, să pună la dispoziția acestuia suficiente cursuri de instruire și să facă dovada unei asigurări care să acopere eventuala răspundere ca urmare a executării contractului.

3.5 În plus, Comitetul Economic și Social European propune introducerea unui număr comun de ore de instruire, care să fie obligatoriu din punct de vedere juridic, precum și a unui pachet obligatoriu de cursuri de instruire pentru toate cele 27 de state membre ale Uniunii Europene.

4. Recunoașterea verificării antecedentelor personalului de securitate

4.1 În conformitate cu actualul și viitorul regulament-cadru privind securitatea aeronautică, personalul din domeniul securității ar trebui ca, înainte de numire, să treacă printr-o instruire specifică și o verificare a antecedentelor personale. Este esențial ca un viitor agent de securitate să nu aibă cazier sau eventuale legături cu grupări teroriste sau grupări infracționale și niciun fel de antecedente penale, de vreme ce activitatea sa reprezintă un element de bază în sistemul de securitate aeronautică.

⁽¹⁾ Regulamentul (CE) nr. 2320/2002 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 decembrie 2002 de instituire a unor norme comune în domeniul securității aviației civile, JO L 355, 30.12.2002, p. 1.

⁽²⁾ COM(2003) 566, Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (CE) nr. 2320/2002 al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a unor norme comune în domeniul securității aviației civile, JO C/2004/96.

⁽³⁾ Regulamentul (CE) nr. 300/2008 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 martie 2008 privind norme comune în domeniul securității aviației civile și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 2320/2002, JO L 97, 9.4.2008, p. 72.

4.2 În prezent, verificarea antecedentelor personale este efectuată de autoritățile naționale, de obicei de Ministerul Justiției sau Ministerul de Interne, dar numai în cazurile ce țin de competența lor. În consecință, nu există o recunoaștere reciprocă a acestei cerințe de către majoritatea statelor membre. Acest aspect este deosebit de important dacă se are în vedere mobilitatea lucrătorilor, una dintre libertățile fundamentale consacrate prin Tratatul de la Roma.

4.3 Comitetul Economic și Social European îndeamnă Consiliul Uniunii Europene și Comisia Europeană (în cadrul competențelor sale în domeniul cooperării judiciare și polițienești) să reflecteze asupra acestui subiect.

5. Controlul unic de securitate

5.1 Principalul obiectiv urmărit în acordarea de competențe Uniunii Europene în domeniul securității aeronautice a fost realizarea unui cadru european comun de norme, care să fie aplicate în mod unitar pe teritoriul tuturor statelor membre ale UE. Cum toate normele stabilite la nivelul Uniunii Europene trebuie aplicate de toate statele membre, consecința logică ar fi recunoașterea reciprocă de către statele membre a standardelor de securitate UE – ceea ce se înțelege prin controlul unic de securitate. Pasagerul, bagajul și încărcătura care călătoresc dintr-un stat membru într-altul ar trebui considerate ca fiind sigure, deci nu ar mai trebui să treacă printr-un control de securitate suplimentar în punctul de transfer din UE înainte de destinație.

5.2 Principiul controlului unic de securitate a fost recunoscut la nivelul UE și este consolidat în continuare prin adoptarea noului regulament-cadru privind securitatea aeronautică. Cu toate acestea, recunoașterea reciprocă de către statele membre UE a unor standarde în materie de securitate încă nu s-a încheiat în UE. Având în vedere că nivelurile de amenințare diferă de la un stat membru la altul, unele dintre statele membre au impus măsuri de securitate mai stricte pentru a face față unui nivel de risc mai ridicat.

5.3 Această nerecunoaștere a standardelor în materie de securitate în UE duce la creșterea numărului controalelor superflue, ceea ce duce nu numai la întârzieri și cheltuieli suplimentare pentru liniile aeriene, ci și la utilizarea de resurse care ar fi mai bine utilizate în protecția aspectelor mai vulnerabile.

5.4 Principiul controlului unic de securitate, care ar trebui pus în aplicare pe tot teritoriul UE, ar trebui avut în vedere și în cazul altor țări. Nu există motive ca aeronavele care vin din țări cu un regim avansat de securitate aeronautică, așa cum sunt Statele Unite sau statul Israel, să fie considerate „nesigure”. Ar trebui să fie posibilă recunoașterea reciprocă a standardelor în cazul țărilor cu orientări similare, ceea ce ar contribui din nou la un regim de securitate global echilibrat, în cadrul căruia toate eforturile să fie îndreptate către amenințările reale.

5.5 În consecință, Comitetul Economic și Social European îndeamnă Comisia Europeană să asigure aplicarea cu seriozitate în UE a principiului controlului unic de securitate, precum și faptul că orice aeronavă care sosește într-un stat membru UE dintr-un alt stat membru UE să fie considerată ca fiind „sigură”. De asemenea, Comisia Europeană este invitată cu fermitate să obțină progrese rapide în direcția recunoașterii standardelor în materie de securitate din țările terțe, în cazul în care aceste măsuri pot fi considerate echivalente, o atenție deosebită acordându-se Statelor Unite.

6. Diferențierea

6.1 Având în vedere prognoza creșterii semnificative a numărului de pasageri care călătoresc cu avionul în anii următori, actualul control de securitate al pasagerilor și bagajelor nu reprezintă un model de continuat. Deocamdată, toți pasagerii sunt controlați în același mod și toți trebuie să treacă prin același proces de control de securitate. Acest proces greoi reprezintă principala cauză a plângerilor formulate de pasageri atunci când li se cere să-și evalueze călătoria. Insatisfacția pasagerilor este dublată de cunoașterea faptului că marea majoritate a călătorilor nu reprezintă o amenințare nici pentru aeroport, nici pentru aeronavă.

6.2 În plus, resursele disponibile pentru asigurarea securității aeronautice sunt extrem de reduse. Mai întâi trebuie să se facă distincția între ce este probabil și ce este posibil. Credibilitatea întregului sistem trebuie să se bazeze pe capacitatea de a face față unor amenințări probabile, nu de a încerca acoperirea 100 % a riscului posibil. Identificarea unei amenințări probabile ar trebui să se bazeze pe evaluarea acestei amenințări și pe evaluarea riscului asumat în punerea în aplicare a unor măsuri adecvate.

6.3 Comitetul Economic și Social European invită Comisia Europeană să reflecteze asupra unei abordări prin care controalele sistematice de securitate efectuate asupra pasagerilor să poată fi înlocuite cu o diferențiere proactivă a pasagerilor, prin combinarea strângerii de informații cu caracterul descu-rator al măsurilor aleatorii.

7. Alocarea de fonduri destinate cercetării și dezvoltării în domeniul securității

7.1 Comitetul Economic și Social European salută alocarea a 1,2 miliarde EUR cercetărilor în materie de securitate în cadrul celui de-al 7-lea Program-cadru de cercetare. Securitatea aeronautică ar trebui considerată prioritară în alocarea de fonduri, date fiind creșterea costurilor în sectorul aviației și impactul acesteia asupra societății, în general. În plus, este esențial ca proiectele selectate să fie în conformitate cu politica elaborată și să se pună la dispoziție fonduri pentru cercetările necesare în acest domeniu, cum ar fi, de exemplu, cercetările privind tehnologiile utilizate în detectarea explozibililor lichizi sau a altor tehnologii de detectare, cum ar fi utilizarea datelor biometrice.

7.2 În consecință, Comitetul Economic și Social European solicită Comisiei Europene să-și coordoneze la nivel intern activitatea în așa fel încât să optimizeze utilizarea resurselor financiare ce provin din banii contribuabililor.

7.3 Mai mult decât atât, Comitetul Economic și Social European recomandă alocarea de fonduri pentru evaluarea independentă a tehnologiilor și a cerințelor în materie de tehnologie formulate de Comisia Europeană. Pe baza acestei evaluări independente ar trebui create standarde pentru tehnologiile utilizate în domeniul securității aeronautice și un registru unic al furnizorilor agrați.

8. Dificultăți în recrutarea și reținerea pe post a personalului de securitate

8.1 În unele state membre, aeroporturile sau furnizorii de servicii de securitate întâmpină mari greutăți în recrutarea personalului de securitate. În mod normal, criteriile de selecție au fost înăsprite, având în vedere rolul important al acestor agenți. Astfel, în plus față de cerința de a nu avea antecedente personale, cerința de a vorbi una sau mai multe limbi străine, de a avea un anumit nivel de pregătire pentru a înțelege procedurile și pentru a face față conflictelor cu pasagerii – toate acestea duc la restrângerea numărului de candidați.

8.2 O problemă suplimentară care apare este aceea că, odată ce personalul a fost recrutat și instruit corespunzător, reținerea pe post a acestuia devine extrem de dificilă. Cerința unui orar flexibil combinată cu presiunea constantă și un salariu relativ scăzut fac ca ocupația de agent de securitate să fie considerată de mulți neatractivă. Mai mult decât atât, din cauza nerecunoașterii sociale și a lipsei perspectivelor de carieră, sectorul suferă de pierderea personalului specializat.

8.3 Comitetul Economic și Social European consideră că Comisia Europeană poate juca un rol important în acest domeniu social prin promovarea avantajelor carierei de agent de securitate în întreaga Uniune Europeană, mai concret prin revalorizarea acestor locuri de muncă importante.

9. Responsabilitatea

9.1 Industria aeronautică investește în furnizarea unor servicii de înaltă calitate, dar se confruntă cu obstacole care împiedică formarea unei viziuni clare cu privire la cerințele juridice, prin aceasta făcând dificilă aplicarea optimă.

9.2 Comitetul Economic și Social European consideră că măsurile ar trebui să fie clare și formulate cât mai simplu posibil. Normele actuale sunt adeseori o serie de norme, răspândite în diverse texte juridice, cu multe excepții la excepții. Rezultă un set complex de cerințe, care nu contribuie la eficiență și duc la creșterea stresului personalului, la întârzieri și neplăceri pentru călători.

9.3 Mai mult decât atât, utilizatorii finali ai măsurilor de securitate, și anume liniile aeriene, aeroporturile și furnizorii de servicii de securitate care aplică efectiv aceste măsuri, nu

au acces direct la aceste norme. Este de așteptat ca furnizorii de servicii esențiale, cum sunt liniile aeriene, aeroporturile și furnizorii de servicii de securitate, să respecte normele, dar aceștia nu sunt informați direct cu privire la aceste norme, deși articolul 254 din Tratatul de instituire a Comunității Europene prevede că regulamentele trebuie publicate în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*. Prin urmare, este absurd să se aștepte de la furnizorii de servicii să pună în aplicare norme cu care nu sunt la curent. În cauza C-345/06, aflată pe rol, cunoscută mai bine sub numele de „cauza Heinrich”, avocatul general Sharpston și-a prezentat concluziile, în care se sugerează declararea ca inexistentă a punerii în aplicare a regulamentului privind securitatea aeronautică. Potrivit avocatului general, nepublicarea persistentă și deliberată a anexei la Regulamentul (CE) nr. 2320/2002, care conținea, printre altele, lista obiectelor interzise în bagajul de mână, reprezintă o încălcare de o asemenea gravitate încât nu poate fi tolerată în ordinea juridică comunitară ⁽¹⁾.

9.4 Prin urmare, Comitetul Economic și Social European recomandă informarea clară și directă a liniilor aeriene, a aeroporturilor și a furnizorilor de servicii de securitate în legătură cu măsurile de securitate pe care trebuie să le aplice și, prin aceasta, recomandă să se acorde liniilor aeriene, aeroporturilor și furnizorilor de servicii de securitate acces direct la normele în cauză, pe baza unor condiții stricte. Nu contribuie la creșterea calității serviciilor faptul că furnizorii privați de servicii de securitate ar trebui să aplice măsuri de securitate și sunt, într-o anumită măsură, responsabili pentru aplicarea acestora, dar nu au posibilitatea de a fi informați direct. Cu toate acestea, dată fiind necesitatea păstrării unei stricte confidențialități cu privire la aceste norme, trebuie definite și aprobate condiții specifice pentru garantarea caracterului confidențial al normelor. Mai mult decât atât, Comitetul Economic și Social European recomandă publicarea în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* a părților fără caracter sensibil din legislația de punere în aplicare a Regulamentului (CE) nr. 2320/2002, care stabilește obligații sau restrânge drepturile pasagerilor, în conformitate cu articolul 254 din Tratatul de instituire a Comunității Europene, precum și revizuirea din șase în șase luni a măsurilor de securitate care stabilesc obligații sau limitează drepturile pasagerilor. Comitetul Economic și Social European recunoaște necesitatea existenței competenței statelor membre de a lua măsuri mai severe, în funcție de nivelul de risc. Totuși, Comitetul Economic și Social European consideră că este necesară o abordare mai coordonată a luptei statelor membre împotriva terorismului și a crimei organizate. În plus, măsurile mai stricte luate în statele membre, care dau naștere la obligații sau/și restrâng drepturile pasagerilor, ar trebui să se bazeze pe evaluarea riscului și să aibă în vedere demnitatea umană și ar trebui revizuite din șase în șase luni și comunicate publicului călător.

10. Consecințele unui atac terorist

10.1 Unul dintre obiectivele Comunității Europene îl constituie libera circulație a persoanelor și a mărfurilor. Mai mult, Comunitatea Europeană s-a angajat să instituie o politică comună în domeniul transporturilor și să protejeze drepturile omului, cum este, de exemplu, dreptul la viață și la proprietate.

⁽¹⁾ Concluziile avocatului general Eleanor Sharpston în cauza C-345/06, 10 aprilie 2008, www.curia.europa.eu

10.2 În cauza Cowan⁽¹⁾, Curtea Europeană de Justiție s-a pronunțat că, atunci când dreptul comunitar îi garantează unei persoane fizice libertatea de a merge în alt stat membru, protecția acelei persoane de vătămări în statul membru respectiv, pe aceeași bază ca protecția resortisanților și a persoanelor care-și au reședința în acel stat, reprezintă un corolar al liberei circulații. La aceasta, Consiliul Uniunii Europene a adăugat, prin Directiva 2004/80/CE a Consiliului, că măsurile de facilitare a despăgubirilor acordate victimelor infracțiunilor ar trebui să facă parte din îndeplinirea acestui obiectiv. Aceste principii ar trebui aplicate în cazul victimelor unui atac terorist în domeniul aviației civile.

10.3 Cu ocazia reuniunii sale din 15-16 octombrie 1999 de la Tampere, Consiliul European a cerut stabilirea unor standarde minime care să protejeze victimele infracțiunilor, în special în ceea ce privește accesul la justiție al victimelor infracțiunilor și dreptul acestora la despăgubiri, inclusiv cheltuielile de judecată.

10.4 Având în vedere că liniile aeriene, aeroporturile și industria de securitate investesc în servicii de înaltă calitate, prin intermediul cercetării, și contribuie la securitatea societății, dar nu dețin competența supremă și generală de a împiedica atacurile teroriste, este necesar ca Uniunea Europeană să ia inițiativa de a acorda asistență victimelor unui atac terorist.

10.5 În prezent nu există nicio normă europeană cu privire la despăgubirea victimelor ca urmare a unui atac terorist. Victimele sunt lăsate să depindă de rezultatul procedurilor judiciare și de soluțiile *ex gratia* oferite de statele membre. O consecință a inexistenței unor norme europene comune este faptul că, în aceste cazuri, s-ar aplica regimurile naționale în materie de răspundere, ceea ce este nesatisfăcător și nu-i protejează pe cetățeni de consecințele neașteptate ale unui atac terorist. Un exemplu în acest sens ar fi situația în care victimele care doresc despăgubiri ar trebui să inițieze proceduri judiciare de durată împotriva teroriștilor, care s-ar putea să nu fie ușor de găsit sau care s-ar putea să nu dispună de mijloacele financiare necesare pentru a despăgubi victima. Mai mult decât atât, diversele părți implicate, cum sunt liniile aeriene, aeroporturile

și furnizorii privați de servicii de securitate, s-ar putea confrunta cu acțiuni în instanță, cu o răspundere potențial nelimitată ca urmare a aplicării regimului național în materie de răspundere. Soluțiile de asigurare existente nu sunt suficiente, căci liniile aeriene, aeroporturile și furnizorii privați de servicii de securitate trebuie să facă față unor prime de asigurare ridicate și beneficiază de o acoperire limitată. În mod clar, acești actori privați nu au capacitatea de a oferi victimelor despăgubirile necesare și nici nu este acceptabil ca actorii privați să plătească pentru acțiuni îndreptate împotriva politicii unui stat.

10.6 Comitetul Economic și Social European dorește să atragă atenția asupra articolului 308 din Tratatul de instituire a Comunității Europene, care împuternicește Comunitatea în luarea de măsuri în cazul în care sunt îndeplinite două condiții. În primul rând, acțiunea trebuie să fie necesară pentru îndeplinirea unuia dintre obiectivele Comunității; în al doilea rând, este necesar ca Tratatul de instituire a Comunității Europene să nu fi dispus prin alt articol competențele necesare.

10.7 Având în vedere acest aspect, Comitetul Economic și Social European recomandă drept o soluție posibilă adoptarea unei inițiative privind compensarea victimelor atacurilor teroriste, în temeiul articolului 308 din Tratatul de instituire a Comunității Europene. Acțiunea Comunității Europene este necesară pentru a îndeplini obiectivul liberei circulații a persoanelor și a mărfurilor, pentru a proteja funcționarea sistemului de transport aerian și pentru a proteja dreptul la viață și proprietate al cetățenilor.

10.8 În prezentul aviz, Comitetul Economic și Social European propune Comisiei Europene și Consiliului Uniunii Europene aplicarea principiilor utilizate în cazul altor ramuri ale industriei (de exemplu, cea nucleară, maritimă etc.). Mai exact: o răspundere strictă, care să fie limitată și îndreptată exclusiv către un singur actor și a cărei viabilitate să fie garantată de un regim de răspundere pe trei niveluri, și anume să fie acoperită de o asigurare, un fond finanțat de toate părțile interesate și o intervenție a statului.

Bruxelles, 23 octombrie 2008.

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Mario SEPI

⁽¹⁾ Repertoriu, Ian William Cowan c. Trésor public, cauza 186/87, www.curia.europa.eu

Avizul Comitetului Economic și Social European privind Uniunea Europeană și provocarea alimentară globală

(2009/C 100/08)

La 25 octombrie 2007, în conformitate cu articolul 262 din Tratatul de instituire a Comunității Europene, Președinția franceză a Consiliului a solicitat în scris președintelui Comitetului Economic și Social European, dl Dimitris DIMITRIADIS, elaborarea unui aviz exploratoriu cu privire la

Uniunea Europeană și provocarea alimentară globală (aviz exploratoriu).

Secțiunea pentru agricultură, dezvoltare rurală și mediu, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 8 octombrie 2008. Raportor: dl KALLIO.

În cea de-a 448-a sesiune plenară, care a avut loc la 21, 22 și 23 octombrie 2008 (ședința din 22 octombrie 2008) Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 73 de voturi pentru, 11 voturi împotriva și 27 de abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1 CESE consideră că UE ar trebui să analizeze obiectivele pe termen lung ale politicii agricole și comerciale și să verifice dacă aprovizionarea cu alimente va fi asigurată, chiar dacă în UE și la nivel mondial condițiile sunt în schimbare.

1.2 UE trebuie să plaseze disponibilitatea alimentelor în centrul politicii agricole, garantând o producție durabilă pe tot teritoriul comunitar. Aceasta trebuie să se facă în contextul bilanțului de sănătate a PAC.

1.3 Producția alimentară trebuie să aibă prioritate în fața producției de energie. Producția de energie pe bază de plante trebuie să se limiteze la plantele și la biomasa care nu se pretează în mod natural pentru producția alimentară.

1.4 Un nivel rezonabil al prețurilor la producător ar oferi o bază solidă pentru o producție alimentară suficientă (producție de bază și produse procesate), atât la nivel comunitar, cât și mondial.

1.5 Ar trebui făcute eforturi în direcția adoptării de reguli în comerțul agricol care să garanteze aprovizionarea cu alimente în toate țările și în orice condiții. Țărilor în curs de dezvoltare ar trebui să li se acorde avantaje comerciale care să sprijine consolidarea producției naționale.

1.6 UE ar trebui să colaboreze mai strâns și să susțină eforturile de modernizare a lanțurilor alimentare din țările în curs de dezvoltare, astfel încât acestea să devină mai eficiente.

1.7 CESE subliniază necesitatea ca UE să facă eforturi de sporire a activităților asociațiilor de producători și a organizațiilor de piață din țările în curs de dezvoltare, contribuind astfel

la asigurarea condițiilor de bază pentru aprovizionarea cu alimente. UE trebuie să își susțină în continuare propunerea de a oferi sprijin în valoare de un miliard de euro producătorilor agricoli din țările în curs de dezvoltare.

1.8 UE trebuie să sporească investițiile în noile tehnologii, inclusiv în biotehnologie, astfel încât să poată fi dezvoltate aplicații pentru producție.

1.9 Strategia viitoare va trebui să urmărească îmbunătățirea calității producției alimentare, iar siguranța alimentară va trebui sporită printr-o etichetare transparentă privind țara de origine, precum și prin educarea consumatorilor.

1.10 Prețurile la consumator nu trebuie reduse în mod artificial, compensările urmând a fi operate prin intermediul politicilor sociale.

1.11 ONU și celelalte organizații internaționale ar trebui să considere producția alimentară prioritatea numărul unu în procesul de eliminare a sărăciei.

1.12 Pentru asigurarea disponibilității alimentelor, ar trebui instituit un program mondial de creare de rezerve obligatorii, după modelul programului instituit pentru crearea de stocuri de petrol în UE.

1.13 În vederea garantării aprovizionării în cadrul UE, ar trebui îmbunătățit sistemul de depozitare a produselor și factorilor de producție de bază (proteine, fertilizatori, semințe, pesticide). De asemenea, trebuie luate măsuri active de consolidare a cooperării dintre statele membre, UE și operatorii comerciali.

1.14 Pentru asigurarea aprovizionării cu alimente, trebuie îmbunătățită pregătirea în acest domeniu, în vederea abordării noilor provocări ale crizei alimentare, în UE, dar mai ales în țările în curs de dezvoltare.

1.15 CESE consideră că UE ar trebui să creeze întreprinderi mixte în sectoarele agriculturii și pescuitului din țările în curs de dezvoltare, în vederea îmbunătățirii condițiilor economice din aceste țări.

1.16 CESE sugerează Comisiei să prezinte propuneri care să determine statele membre să investească mai mult în cercetare, dezvoltare și inovare în sectorul pescuitului și, în special, în construcția și menținerea navelor de cercetare oceanografică. Studiile și lucrările efectuate de acestea vor contribui atât la menținerea și dezvoltarea pescuitului durabil, cât și la îmbunătățirea situației alimentare și a condițiilor socioeconomice din țările mai puțin avansate.

2. Introducere

2.1 Sănătatea cetățenilor europeni și preocupările lor cu privire la viitor, recenta creștere bruscă a prețului produselor agricole și al alimentelor, precum și problema arzătoare a foametei la nivel mondial au făcut ca provocarea alimentară globală să se afle în centrul dezbaterii publice. Prețurile materiilor prime din sectorul produselor agricole și alimentare s-a aflat în scădere începând cu anii '70. Ajustarea în sus a acestora, care s-a produs în ultimii trei ani, reprezintă o evoluție în direcția cea bună, dar această ajustare a produs dificultăți pentru cei care reprezintă veriga cea mai vulnerabilă a lanțului: consumatorii. În unele cazuri, ei trebuie să plătească pentru produse alimentare de bază prețuri care uneori depășesc cu mult mai mult prețul primit de producătorul agricol. Deși o parte a agriculturii europene a profitat de creșterea prețurilor, se cuvine subliniat situația critică a sectorului european al creșterii animalelor, care nu poate nici să absoarbă creșterea de prețuri pentru produsele furajere, nici să le transfere pe umerii consumatorilor. Prezentul proiect de aviz analizează provocările alimentare din perspectiva Uniunii Europene și abordează de o manieră mai generală efectele sociale ale intervențiilor comunitare ⁽¹⁾.

2.2 Principala problemă o reprezintă aprovizionarea cu alimente și siguranța aprovizionării. Obiectivul constă în identificarea provocărilor globale și a unor modalități de reacție la acestea. Schimbările spectaculoase survenite au suscitat unele reacții radicale: mai multe instanțe au sugerat, de exemplu, decuplarea chestiunilor privind agricultura și alimentele de negocierile din cadrul OMC și revenirea la un sistem de ajutor aflat în relație cu producția la nivelul UE. În final, sunt examinate implicațiile provocărilor și posibilele răspunsuri la cele mai importante întrebări de natură socială: care sunt consecințele pentru consumatorul european și pentru aprovizionarea pe termen lung cu alimente a țărilor în curs de dezvoltare; cum afectează aceste provocări dinamismul zonelor rurale?

2.3 Se începe cu o scurtă prezentare generală a evoluției producției și politicii europene agricole și alimentare și cu o definire a cadrului în care funcționează în prezent agricultura și producția alimentară la nivelul Uniunii Europene. Sunt analizate apoi forțele externe care influențează semnificativ schimbarea și care exercită o presiune pentru dezvoltarea cadrului existent. Pe baza acestei analize, este elaborat un rezumat care evidențiază cele mai importante provocări viitoare la adresa agriculturii și aprovizionării cu alimente în Uniunea Europeană și sunt formulate alternative de acțiune. În final, sunt evaluate aceste alternative, precum și rolul Uniunii Europene în aprovizionarea cu alimente la scară mondială, atât în calitate de producător, cât și de consumator.

3. Politica europeană privind agricultura și aprovizionarea cu alimente

3.1 Obiectivele CEE/UE privind alimentele și agricultura, tendințele din acest sector și de pe piațe

3.1.1 Producția agricolă și alimentară din Uniunea Europeană s-a dezvoltat de-a lungul deceniilor în corelație cu evoluția restului societății. În primii ani, accesul se punea pe creșterea producției, ceea ce a avut drept consecință apariția, în anii '80, a unui surplus considerabil, disponibil pentru export. În deceniul respectiv au apărut problemele de mediu din agricultură, cum ar fi împrăștierea îngrășămintelor de origine animală în zonele cu agricultură intensivă și problemele legate de irigație.

3.1.2 Agricultura ecologică a apărut ca răspuns la cultivarea intensivă și la problemele de mediu, fiind un exemplu de diferențiere a produselor: unele grupuri de consumatori sunt dispuse să plătească mai mult pentru alimente produse conform unor metode considerate a fi nedăunătoare pentru mediu. Anii '90 vor rămâne deceniul epizootiilor și zoonozelor, în această perioadă sectorul creșterii bovinelor și industria alimentară din Uniunea Europeană fiind afectate de encefalopatia spongiformă bovină și de pesta porcină. Siguranța alimentelor a devenit un factor important în aprovizionarea cu alimente, iar numeroase țări au început să aloce mai multe resurse unor aspecte cum ar fi combaterea și prevenirea infecțiilor cu salmonella.

3.1.3 Aceste probleme și măsurile luate ca răspuns au ajutat la configurarea politicii agricole și alimentare a Uniunii Europene. Printre problemele specifice apărute în ultimii ani se numără producerea de biocombustibili din materii prime agricole, cu alte cuvinte, agricultura ca sursă de materie primă pentru biocombustibili.

3.1.4 Un alt aspect care a ieșit în evidență este calitatea nutritivă a alimentelor și importanța acesteia pentru sănătatea publică, dezbaterile concentrându-se asupra compoziției alimentelor și măsurii în care industria alimentară este responsabilă pentru problema din ce în ce mai importantă a obezității în Occident. Aceasta este o chestiune de care sectorul alimentar trebuie să țină seama, de exemplu, în elaborarea și comercializarea produselor, și pe care consumatorul trebuie să o ia în considerare în cadrul deciziei sale. Consumul responsabil trebuie sprijinit printr-o educație a consumatorilor.

⁽¹⁾ În procesul de elaborare a avizului, s-a desfășurat, la sediul CESE, la 22 septembrie 2008, o audiere publică, intitulată „Care sunt perspectivele reale ale prețurilor produselor agricole și alimentare?”.

3.1.5 În prezent, problema arzătoare din domeniu o reprezintă creșterea accentuată a prețului alimentelor și al materiilor prime și produselor finite din agricultură: este această creștere una de durată și ce efecte va avea ea asupra aprovizionării cu alimente la nivel mondial și asupra condițiilor de trai ale populației sărace? Factorii de decizie trebuie să țină seama și de schimbările suferite de condițiile de pe piață: măsurile politice adaptate unor piețe cu prețuri alimentare reduse și în continuă scădere sunt încă valabile?

3.2 *Politica agricolă europeană: obiective și schimbări*

3.2.1 Politica agricolă europeană s-a bazat în trecut pe o piață internă puternică și pe reglementarea acesteia prin sisteme de subvenționare menite să asigure stabilitatea aprovizionării cu alimente în toate țările și în orice condiții. Politica agricolă a Uniunii Europene s-a bazat pe un model agricol european care protejează diversitatea agricolă și asigură o agricultură profitabilă chiar și în regiunile dezavantajate ale Uniunii Europene. Obiectivul a fost producția de alimente sigure, de înaltă calitate și la prețuri rezonabile pentru cetățenii Uniunii Europene.

3.2.2 Faptul că, în contextul globalizării, politica agricolă a devenit internațională, a generat noi provocări pentru reforma politicii agricole comune. Printre aceste provocări se numără concurența în creștere și gestionarea politicii privind veniturile producătorilor agricoli. Ani de-a rândul, problemele piețelor agricole au fost provocate de prețurile scăzute ale produselor, iar reformele agricole din cadrul Uniunii Europene au vizat aceste aspecte.

3.2.3 Prin reformele agricole din 1999 și 2003, sistemul a căpătat o orientare mai pronunțată către piață, au fost eliminate sistemele de intervenție, s-au redus costurile administrative și s-a pus capăt legăturii dintre plățile directe și volumul producției. Au urmat reforme în organizarea piețelor pentru numeroase produse, ceea ce a provocat dificultăți unora dintre producătorii agricoli europeni. Aceste schimbări au stat la baza obiectivelor urmărite de Uniunea Europeană în runda actuală de negocieri privind schimburile comerciale din cadrul Organizației Mondiale a Comerțului.

3.2.4 În prezent, Uniunea Europeană pregătește un „bilanț de sănătate” al politicii agricole comune, ceea ce ar trebui să reprezinte o ocazie pentru efectuarea anumitor ajustări. Acest bilanț are drept obiective principale evaluarea implementării reformei PAC din 2003 și efectuarea acelor ajustări considerate necesare pentru simplificarea politicii din sectorul agricol, astfel încât să permită exploatarea oportunităților oferite de deschiderea piețelor și să răspundă noilor sfidări cu care se confruntă acestea din urmă și societatea în general. „Bilanțul de sănătate” are loc într-un moment în care piața mondială a produselor agricole este afectată de mari turbulențe, iar aprovizionarea cu alimente este serios periclitată.

3.2.5 Alături de agricultură, pescuitul reprezintă un element important al aprovizionării cu alimente. În 2005, producția la nivel mondial în sectorul pescuitului a atins aproape 142 de milioane de tone, asigurând o aprovizionare *per capita* de 16,6 kg, și peste 15 % din producția mondială de făină animală. Produsele pescărești joacă un rol important în aprovizionarea alimentară. Pe lângă aceasta, activitățile de pescuit și de acvacultură asigură o sursă importantă de hrană, de locuri de muncă și de venit, atât în Europa, cât și în țările în curs de dezvoltare. Uniunea Europeană ar trebui să se asigure că și acestea din urmă sunt capabile să își gestioneze și utilizeze rezervele de pește în modul cel mai eficient posibil.

3.2.6 Acțiunile comunitare în acest domeniu trebuie să se bazeze pe o abordare amplă, care să combine obiectivul utilizării durabile a resurselor halieutice cu cel al reducerii sărăciei, și să asigure un echilibru între țările dezvoltate și cele în curs de dezvoltare, ținând cont de următoarele considerații:

1. UE ar trebui să dezvolte practicile locale de pescuit și să sprijine răspândirea pescuitului și acvaculturii durabile și responsabile;
2. UE ar trebui să continue să importe produse pescărești și să consolideze siguranța alimentară și practicile de protecție a consumatorilor;
3. UE ar trebui să sprijine pescuitul practicat de comunitățile europene de pescari în apele țărilor terțe, cu condiția ca aceasta să fie indiscutabil în interesul țărilor respective și al cetățenilor acestora;
4. oceanele și mările fac parte din resursele naturale ale planetei și din patrimoniul nostru global; UE ar trebui să evite o exploatare excesivă a apelor sale sau ale statelor care nu sunt membre.

3.3 *Nevoia de schimbare: factorii externi care influențează politica agricolă și alimentară a UE*

3.3.1 Descrierea de mai sus surprinde evoluția din ultimii 50 de ani a politicii agricole și alimentare a UE, care este atât rezultatul propriilor sale obiective și al potențialului intern, cât și al unor factori externi, printre cei care au dus la definirea și schimbarea politicii numărându-se mai ales politica europeană privind schimburile comerciale (runda Doha a negocierilor din cadrul OMC), progresul tehnologic, provocările legate de mediu și tendințele care afectează piața produselor alimentare.

3.3.2 Negocierile multilaterale din cadrul OMC, runda Doha, durează deja de șapte ani. În cursul negocierilor au fost obținute unele rezultate parțiale, dar progresul general a fost redus. Uniunea Europeană a fost foarte activă în acest proces, în ce privește o gamă largă de probleme abordate în cadrul negocierilor. Unele țări nu au dorit înregistrarea de progrese care să permită încheierea cu succes a negocierilor. Uniunea Europeană a făcut concesii semnificative, de exemplu în agricultură, industrie și în chestiunile privitoare la țările în curs de dezvoltare. Găsirea unei soluții este foarte importantă pentru funcționarea sistemului comercial internațional.

3.3.3 Agricultură a reprezentat dintotdeauna un punct sensibil în negocieri, deoarece majoritatea țărilor își apără propria producție din motive de siguranță fundamentală. Alți participanți la negocieri sunt mari exportatori, care însă nu vor să-și ridice restricțiile asupra importurilor. Uniunea Europeană este un mare exportator în cazul anumitor produse, dar este și cel mai mare importator mondial de produse alimentare. În 2007, industria alimentară europeană a exportat produse în valoare de 54,6 miliarde de euro, iar importurile de alimente procesate s-au ridicat la 52,6 miliarde de euro.

3.3.4 Dacă negocierile din runda Doha se vor încheia în viitorul apropiat, situația piețelor agricole din Uniunea Europeană se va schimba. Pe baza ofertelor formulate în prezent, subvențiile la export vor fi eliminate până în 2014, iar tarifele protecționiste vor fi reduse cu mai mult de 50 %. Aceste măsuri ar putea însemna o pierdere economică de peste 20 de miliarde de euro pentru sectorul agricol din Uniunea Europeană. Recenta creștere a prețurilor din agricultură va afecta structura schimburilor comerciale și impactul rezultatului final.

3.3.5 Uniunea Europeană a abordat o serie de aspecte importante, referitoare la schimburile comerciale agricole, cum ar fi standardele sociale și de mediu și bunăstarea animalelor (factori necomerciali). Din păcate, aceste propuneri nu au înregistrat niciun succes. Normele și standardele de producție ar trebui armonizate, pentru a se asigura condiții egale în cadrul schimburilor economice mondiale.

3.3.6 Prin înlăturarea tarifelor la import, Uniunea Europeană a făcut concesii semnificative celor mai sărace țări în curs de dezvoltare, în speranța că acest lucru le va spori șansele de participare la comerțul agricol. De asemenea, este important ca producția agricolă proprie a țărilor în curs de dezvoltare să beneficieze de mai multe resurse, de tratament preferențial și de asistență tehnică. UE ar trebui să sprijine și inițiativele de susținere a producției destinate piețelor domestice ale țărilor în curs de dezvoltare și să încurajeze actorii de la nivel rural să se organizeze. Țările în curs de dezvoltare sunt foarte diferite din punct de vedere al condițiilor schimburilor comerciale, fapt de care ar trebui să se țină cont în noile reguli privind comerțul.

3.3.7 Recenta schimbare radicală a situației piețelor globale ale produselor agricole va afecta comerțul cu alimente și

structura acestuia. În cazul în care creșterea prețurilor se va dovedi a fi una permanentă, acest fapt va influența noile acorduri și condiții de schimb. Uniunea Europeană a început să-și extindă acordurile comerciale bilaterale pe care le are cu numeroși parteneri, în parte din cauza dificultăților din cadrul negocierilor multilaterale, dar și din cauza schimbărilor rapide care afectează, de exemplu, piața alimentelor și cea a energiei. Scopul trebuie să fie obținerea unui acord și a unui mecanism de intervenție prin care ar putea fi reduse fluctuațiile prețurilor la produse, iar piețele ar putea fi echilibrate.

3.4 Schimbările de mediu și dezvoltarea tehnologică

3.4.1 Aspecte de mediu

3.4.1.1 Cel mai important factor de mediu îl reprezintă transformările provocate de schimbările climatice, și mai ales măsurile politice pe care acestea le determină. Schimbările climatice în sine duc la modificarea condițiilor de climă globale, iar producția trebuie să se adapteze acestor noi condiții, ceea ce reduce productivitatea agricolă. Un alt efect indirect se produce prin măsurile politice adoptate, acțiunile menite să încetinească schimbările climatice impunând schimbări în structurile și tehnicile de producție, care de asemenea reduc productivitatea. Pe lângă efectele asupra agriculturii, schimbările climatice au un impact major și asupra opțiunilor pe care le are la dispoziție industria alimentară, precum și asupra rentabilității acesteia.

3.4.1.2 Un alt aspect demn de atenție este producția de biocombustibili pe bază de materii prime agricole. În prezent, piața alimentară și cea a energiei sunt strâns corelate, întrucât producția de biocombustibili și producția alimentară concurează pentru aceleași materii prime, precum și pentru că producția agricolă se bazează astăzi în mare măsură pe utilizarea combustibililor fosili. Consecința acestei concurențe este că modul în care evoluează prețul pe piața energetică și măsurile politice care influențează această piață au un impact direct asupra celei alimentare.

3.4.1.3 Utilizarea materiilor prime alimentare pentru producerea de biocombustibili are ca efect creșterea cererii de produse alimentare și a prețului acestora.

3.4.1.4 Efectul de seră este o problemă de mediu generală, care eclipsează numeroase alte aspecte de mediu. Dintre acestea, biodiversitatea se impune totuși atenției datorită caracterului ei global. În Uniunea Europeană, protejarea unei baze genetice variate devine din ce în ce mai importantă în conservarea zonelor protejate și a speciilor originare de animale și plante, în cadrul producției sau în plus față de producție, și ca fond genetic. În afara Europei, necesitățile sunt în mare aceleași, însă numărul de specii poate fi adesea mult mai mare, iar posibilitățile economice mai reduse.

3.4.1.5 În afară de biodiversitate, alte probleme devenite din ce în ce mai importante din cauza comerțului, transportului și cooperării la nivel internațional sunt zoonozele, bolile contagioase ale animalelor și introducerea speciilor exotice. În Uniunea Europeană, printre cele mai cunoscute probleme de biosecuritate se numără probabil pesta porcină, encefalopatia spongiformă bovină, febra aftoasă și salmonella, în timp ce, la nivel global, gripa aviară este epidemia care provoacă îngrijorare. Bolile și dăunătorii au moduri proprii de a se răspândi, elementul comun fiind faptul că afectează direct sau indirect producția alimentară și că induc nesiguranță în deciziile de achiziție ale consumatorilor. În plus, acționează pe termen lung ca factor de risc pentru siguranța aprovizionării.

3.4.2 Noile tehnologii

3.4.2.1 Cererea de produse agricole ca materii prime pentru producția de biocombustibili a crescut, în primul rând ca urmare a măsurilor politice care vizau amenințările la adresa mediului, dar și ca rezultat al progresului tehnologic. Biotehnologia oferă o mulțime de noi posibilități pentru producția și prelucrarea mai eficientă a produselor pe piețele alimentare și non-alimentare. În sectorul energiei, biocombustibilii produși pe bază de celuloză încep să se impună, alături de cei produși din materii amidonice, ca produse comercializabile.

3.4.2.2 Inovațiile din domeniul biotehnologiei au dus la dezvoltarea unei întregi serii de noi metode de producție. Progresele din biotehnologie sunt considerate un important pas înainte în îmbunătățirea eficienței producției, trebuind să fie sprijinite prin eforturi de cercetare și dezvoltare. Pe lângă avantajele potențiale, trebuie luate însă în considerare și riscurile pentru sănătate și mediu. În momentul de față, problema constă în faptul că, în numeroase cazuri, nu este clar care ar putea fi posibilele efecte secundare ale biotehnologiei asupra sănătății animalelor, plantelor și ecosistemelor.

3.4.2.3 Lipsa de date suficiente, precum și studiile care dovedesc efecte secundare ale biotehnologiei moderne pentru sănătate și mediu, au condus la formarea percepției consumatorilor cu privire la introducerea aplicațiilor biotehnologiei. În procesul de elaborare a produselor, care necesită o etichetare corespunzătoare la momentul comercializării, trebuie acordată o atenție deosebită opiniilor și preocupărilor consumatorilor.

3.5 Evoluția prețurilor pe piața alimentelor

3.5.1 În ultimii doi ani, s-a înregistrat o creștere semnificativă a prețului la produsele agricole și la câteva alimente de bază. Acest fapt s-a produs din mai multe motive, printre care cererea sporită ca rezultat al creșterii populației, creșterea prețului energiei, reducerea stocurilor la nivel mondial, interesul generat de produsele agricole în termeni de investiție și de speculație (ca rezultat al acestei reduceri), precum și condițiile

climatice, șocurile climatice izolate, precum și amenințarea unei schimbări permanente.

3.5.2 Este dificil să apreciem, pe baza prognozelor, cum vor evolua piețele în viitor. Scăderea din ultimele luni a prețurilor nu oferă niciun indiciu în privința nivelului la care acestea se vor stabili în cele din urmă. În orice caz, fluctuațiile de prețuri au un impact considerabil în țările în curs de dezvoltare, efectele făcându-se simțite și în cele dezvoltate, inclusiv în statele membre.

3.5.3 În Uniunea Europeană, creșterea prețurilor pe piața mondială a creat percepția conform căreia există o oarecare marjă de manevră, mai mare decât înainte, în politica agricolă și alimentară. Cumpărătorii de alimente percep creșterea prețului alimentelor drept un fenomen rapid, acesta având deja un impact asupra inflației globale din statele membre. Țările în curs de dezvoltare cunosc o evoluție similară, dar mai îngrijorătoare; se relatează că, în numeroase țări, au avut loc revolte de stradă, provocate de prețul ridicat și disponibilitatea redusă a alimentelor. În același timp, a devenit evident că prețurile crescute au avut și un impact pozitiv asupra anumitor sectoare ale producției, în numeroase cazuri producătorii locali fiind acum, pentru prima oară după ani de zile, capabili să concureze cu alimentele importate la prețurile de pe piața mondială. Pe termen lung, toate acestea ar putea stimula producția de alimente și ar putea oferi noi șanse de producție populației locale. Pentru ca procesul să fie încununat de succes, creșterea economică trebuie să fie destul de mare încât consumatorii să dispună de suficienți bani pentru a cumpăra alimente.

3.5.4 Creșterea prețului alimentelor la nivel mondial ar putea avea, în sine, un impact pozitiv asupra volumului producției de alimente. Totuși, prețurile mai ridicate ar putea exacerba foametea la nivel mondial, deoarece săracilor le va fi din ce în ce mai greu să cumpere alimentele esențiale, mai ales dacă o proporție mai mare din recoltă va fi utilizată pentru produse nealimentare. În orice caz, este clar că noua situație are un impact asupra distribuției veniturilor în interiorul țărilor, fiind, în consecință, o problemă delicată din punct de vedere politic. Atitudinea organizațiilor mondiale față de evoluțiile viitoare rămâne neclară.

3.5.5 Evident, nu e vorba doar de simpla problemă a piețelor produselor finite; pe măsură ce prețul produselor finite crește, elementele necesare producției au tendința de a se scumpi și vice-versa. Fenomenul are loc în prezent – prețurile energiei și îngrășămintelor au fost în creștere, iar agricultorii nu sunt neapărat mai prosperi decât înainte. Dacă industria alimentară nu va putea să își păstreze neschimbată contribuția relativă la prețul produselor finale, și ea va suferi efectele creșterii prețului la materiile prime.

3.5.6 Creșterea prețurilor reflectă noul echilibru al pieței, care se datorează unei diversități de factori. În practică, aceasta ilustrează capacitatea industriei alimentare mondiale de a hrăni populația conform nevoilor acesteia (siguranța aprovizionării la nivel global). În trecut, s-a susținut adesea că foametea la nivel mondial nu este consecința lipsei de posibilități de producție, ci mai degrabă rezultatul politicilor naționale și internaționale. Urmează ca această concluzie să fie examinată în viitorul apropiat; oare creșterea continuă a populației, schimbările climatice și produsele nealimentare produc, pe fondul epuizării resurselor energetice fosile, schimbări de așa natură încât, în viitor, crizele alimentare nu se vor mai datora atât politicilor, cât mai ales limitării posibilităților generale de producție?

3.5.7 Abordarea problematicii legate de evoluția prețurilor produselor alimentare de bază necesită, într-adevăr, o examinare minuțioasă a complexității acesteia, fiind esențial ca formarea prețurilor să devină transparentă în diferitele verigi ale lanțului de valoare adăugată din sectorul agro-alimentar. În acest sens, este responsabilitatea guvernelor să depună eforturi pentru a mări trasabilitatea prețurilor, instituind controale adecvate pentru a evidenția practicile abuzive ale unor operatori și desfășurând, la rândul lor, o activitate pedagogică orientată către furnizarea de informații complete și corecte consumatorului.

3.6 *Calitatea alimentelor, siguranța alimentară și proprietățile nutritive*

3.6.1 Pe lângă cantitate, există și alți factori importanți pe piața alimentelor, respectiv calitatea alimentelor, siguranța alimentară, proprietățile nutritive și preferințele consumatorilor. Calitatea alimentelor este reglementată de standarde monitorizate de Autoritatea Europeană pentru Siguranță Alimentară (EFSA).

3.6.2 Nutriția este un concept complex, în care alegerile consumatorilor se ghidează nu numai după factori ce țin de sănătate, ci și după comportamentele culturale. Efectele produselor alimentare asupra sănătății, precum și problema responsabilității fac obiectul unor dezbateri în curs, actorii pieței nereușind până acum să ajungă la un consens.

3.6.3 Preferințele consumatorilor se bazează pe valori și opinii personale (spre exemplu în ce privește alimentele ecologice), ca și pe factori culturali ce nu pot fi cuantificați. Cu toate acestea, nu trebuie subestimată importanța acestor preferințe ca factor de influențare a pieței alimentelor.

3.7 *Poziția și rolul consumatorilor*

3.7.1 Consumul responsabil și pe termen lung, inclusiv reciclarea, trebuie să devină o practică generală, regulă valabilă atât pentru lanțul de producție, cât și pentru consumatori. Acest obiectiv poate fi atins prin intermediul unui dialog social extins.

3.7.2 Consumatorii europeni pornesc de la premisa că alimentele trebuie să fie de bună calitate și să aibă un preț rezonabil. Pe lângă preț, libertatea și plaja de opțiuni reprezintă aspecte importante pentru consumatori, nimeni nefiind dispus în general la compromisuri în ceea ce privește siguranța alimentelor.

3.7.3 Totuși, în practică, numeroși consumatori fac compromisuri legate de siguranța alimentelor și de semnificația culturală a acestora. În plus, caracteristicile specifice ale produselor alimentare prezintă importanță pentru numeroși consumatori – de exemplu, producția ecologică sau prezența în rândul materiilor prime a unor organisme modificate genetic influențează prețul de vânzare al produselor.

3.7.4 Chestiunile privind calitatea evidențiază importanța informațiilor utile orientării. Consumatorii trebuie informați cu privire la semnificația riscurilor și la avantajele presupuse de diferitele metode și factori de producție, în așa fel încât raționamentele privitoare la riscurile asociate produselor să fie bine fundamentate. Trebuie depășită abordarea maniheistă, astfel încât consumatorii să poată compara ei înșiși argumentele pro și contra în cazul unui produs anume.

3.7.5 Pentru consumator, este de o importanță vitală să știe pe ce se întemeiază calitatea în virtutea căreia își face alegerea. Accesul facil al consumatorului la informațiile privind calitatea produselor este o cerință primordială pentru consolidarea încrederii. Au existat multe solicitări din partea consumatorilor, referitoare, printre altele, la reintroducerea etichetării privind țara de origine, aceasta chiar și în cazul produselor alimentare europene. Produsele europene se vând bine pe piața europeană datorită bunei educații a consumatorilor și transparenței. Acordarea atenției cuvenite politicii privind consumatorii este un factor esențial în evoluția viitoare a producției de alimente.

3.8 *Politica de dezvoltare și producția alimentară*

3.8.1 Forurile internaționale au luat numeroase decizii politice privind eliminarea foametei la nivel mondial, cel mai recent în contextul Obiectivelor de Dezvoltare ale Mileniului, dar rezultatele obținute până acum au fost destul de modeste. Numărul oamenilor care suferă de foame a continuat să crească treptat, ajungând în prezent la aproximativ un miliard la nivel mondial. Creșterea producției agricole nu a fost suficientă pentru a face față creșterii populației, iar problema pusă de noua situație a producției de alimente nu a putut fi rezolvată eficient la nivel global. Uniunea Europeană s-a implicat în aceste eforturi atât în cadrul organizațiilor internaționale, cât și într-un cadru bilateral cu țările în curs de dezvoltare, încercând să-și asume un rol activ în cooperarea pentru dezvoltare și în politica schimburilor comerciale, pentru a îmbunătăți situația producției de alimente în țările menționate.

3.8.2 În vederea reducerii sărăciei, securitatea alimentelor trebuie să constituie prima prioritate a politicii internaționale de dezvoltare. Va trebui ca sporirea producției de alimente să se aplece la baza politicilor naționale ale țărilor în curs de dezvoltare, fiecare dintre acestea trebuind să aibă propria politică agricolă, care să pregătească terenul pentru organizarea aprovizionării cetățenilor cu alimente de bază.

3.8.3 Îndeplinirea acestui obiectiv impune crearea unor resurse corespunzătoare pentru instruire, consultare și cercetare în țările în curs de dezvoltare. Comunitatea internațională și Uniunea Europeană ar trebui să facă eforturi mai ferme pentru integrarea acestor obiective în programele politicilor de dezvoltare.

3.8.4 Este necesar ca agricultorii din țările în curs de dezvoltare să fie ajutați și încurajați să dezvolte producția, comercializarea și prelucrarea pe plan intern și să își consolideze poziția pe piață. Ar trebui ca, în cadrul eforturilor de îmbunătățire a condițiilor de producție din țările în curs de dezvoltare, să se insiste pe gestionarea riscului. De asemenea, ONU trebuie să acționeze mai eficient pentru a îmbunătăți aprovizionarea cu alimente.

3.8.5 În ce privește politica schimburilor comerciale, trebuie să devină posibilă garantarea, pentru țările în curs de dezvoltare, a posibilității de a se bucura de propriul lor sistem de „sprijin ecologic”. Pentru realizarea acestui obiectiv, este nevoie de un aport substanțial în termeni de expertiză în administrația țărilor în curs de dezvoltare, în ce privește instituirea de regulamente și de sisteme comerciale. UE ar putea să-și intensifice rolul în cadrul procesului de sporire a competențelor în țările în curs de dezvoltare. O diferențiere mai clară între țările în curs de dezvoltare, cum ar fi între țările mai puțin dezvoltate și țările mari exportatoare, ar îmbunătăți situația țărilor celor mai sărace. Uniunea Europeană a promovat aceste obiective în negocierile din cadrul Organizației Mondiale a Comerțului.

4. Posibile variante de acțiune pentru UE și factori de limitare

4.1 În ultimele decenii, s-a constatat că preocupările comunitare și dezbaterile privind sectorul alimentelor s-au orientat de la supraproducție către chestiunile referitoare la mediu, bunăstarea animalelor și, ulterior, spre problemele de sănătate animală și umană, precum și cele de sănătate publică. În viitor – și nu neapărat unul îndepărtat – este posibil să asistăm la o „întoarcere la origini”, dezbaterile din Europa fiind pe cale să revină la disponibilitatea și prețul alimentelor. Această tendință s-a conturat de câțiva ani încoace.

4.2 În același timp, este limpede că UE nu este o insulă. Sărăcia și problemele pe care le creează aceasta vor continua să constituie principalele probleme din țările în curs de dezvoltare, iar sărăcia la nivel mondial nu va dispărea într-un viitor apropiat, UE continuând să aibă o responsabilitate în eforturile de eliminare a sărăciei.

4.3 Principala îngrijorare în UE – și de asemenea în sectorul alimentar – o reprezintă disponibilitatea energiei. Sectorul alimentar, așa cum se prezintă acum, este caracterizat de un consum ridicat de energie, ceea ce presupune garantarea aprovizionării cu energie. Un alt factor de limitare îl constituie apa, în special la nivel mondial, trebuind făcute eforturi pentru ca energia și apa să fie disponibile în cantități suficiente.

4.4 Există mai multe variante de acțiune pentru UE. De exemplu, ar putea fi sporită eficiența agriculturii și pescuitului, dar cu luarea în considerare a aspectelor de mediu, a bunăstării animalelor și a sănătății publice. În contextul eforturilor de creștere a eficienței producției, UE ar putea opta pentru creșterea dimensiunii fermelor și unităților de producție, dar și aceasta ar trebui făcută cu respectarea cerințelor de mediu și de bunăstare a animalelor, fără a uita de cea a producătorilor, precum și de nevoia de a păstra populate zonele rurale.

4.5 UE și-ar putea consolida siguranța aprovizionării prin constituirea de stocuri și, printre altele, prin diversificarea surselor de energie. Producția de biocombustibili trebuie sporită, dar nu pe seama aprovizionării cu alimente.

4.6 UE trebuie de asemenea să se conducă și pe mai departe după principii umaniste, susținând responsabilizarea în fața problemelor puse de emigrare și a celor din țările în curs de dezvoltare, în paralel cu minimizarea riscului apariției unor conflicte în regiunile învecinate, acționând astfel încât oamenii să poată avea posibilitatea de a-și câștiga existența în localitățile de origine, atât în interiorul, cât și în afara UE.

UE trebuie să sprijine producătorii din țările în curs de dezvoltare, precum și eforturile acestora de a se organiza, astfel încât, prin cooperare și învățare reciprocă, aceștia să poată satisface mai bine cererile de aprovizionare din regiunile lor. Producătorii europeni ar trebui să se implice în cooperarea dintre fermieri. În iulie 2008, UE a luat în principiu decizia de a disponibiliza un miliard de euro, din cadrul bugetului agricol, pentru îmbunătățirea condițiilor producătorilor agricoli din țările în curs de dezvoltare.

4.7 Este de asemenea importantă introducerea la nivel global a unor deprinderi de consum responsabile și a unor obiceiuri alimentare sănătoase: un regim bogat în produse vegetale va permite umanității să își satisfacă nevoile alimentare cu un consum energetic mult mai mic decât în cazul unui regim bogat în proteine animale. În ce privește producția, este importantă dezvoltarea în continuare a acesteia, precum și consolidarea competențelor științifice. UE trebuie să se dovedească proactivă în aceste sectoare, atât în activitățile proprii, cât și pe scena internațională.

5. Siguranța aprovizionării – baza aprovizionării alimentare în UE

5.1 Siguranța aprovizionării constituie un mecanism esențial de combatere a riscurilor și de asigurare a aprovizionării cu alimente și medicamente în circumstanțe excepționale. Dispozițiile naționale ce garantează siguranța aprovizionării diferă considerabil de la un stat membru la altul. Statutul de membru implică de obicei o scădere a nivelului național al siguranței aprovizionării, deoarece UE se consideră capabilă să își asume responsabilitatea generală în gestionarea crizelor din acest domeniu. Piața internă a UE oferă un fundament solid pentru realizarea acestui obiectiv, crizele care s-au înregistrat în ultimii ani având un aspect calitativ și neimplicând vreo penurie a bunurilor de bază.

5.2 Unul dintre principalele obiective în gestionarea siguranței aprovizionării îl constituie garantarea producției de materii prime alimentare. În caz de criză, distribuția de alimente poate fi reglementată și controlată. În acest sens, cooperarea dintre producători agricoli, comercianți, industrie, autorități și alte organisme este crucială.

5.3 Dacă o criză se perpetuează, disponibilitatea factorilor de producție agricolă de bază devine esențială. Aceștia includ fertilizatorii, sursele energetice, cum ar fi petrolul, produsele de protecție a plantelor, semințele, medicamentele pentru animale, apa etc., autoritățile publice fiind obligate prin lege să asigure aprovizionarea cu acești factori de producție în cazuri excepționale. Aceasta presupune planuri clare și o diviziune precisă a muncii între diverșii actori. Sistemele naționale și nivelul de pregătire în ce privește siguranța aprovizionării variază. UE este pe cale să pregătească noi sisteme, în special pentru a face față extinderii ariei riscurilor la nivel internațional.

5.4 Siguranța aprovizionării în sectorul alimentar comunitar trebuie consolidată prin elaborarea unor mecanisme și a unor soluții mai eficiente, astfel încât Uniunea să fie pregătită să se confrunte cu noi riscuri potențiale. Esența siguranței aprovizionării constă în sisteme de stocare suficient de mari încât să acopere nevoile întregii Uniuni Europene, în timp ce fundamentul acestei siguranțe îl constituie piețele de produse agricole stabile și funcționale, atât din statele membre, cât și de pe piața internă. În eventualitatea unei crize, fiabilitatea și capacitatea de reacție rapidă a diverselor părți implicate sunt fundamentale pentru garantarea siguranței aprovizionării.

Bruxelles, 22 octombrie 2008.

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Mario SEPI

ANEXĂ

la Avizul Comitetului

Următoarele amendamente, care au obținut mai mult de o pătrime din voturile exprimate, au fost respinse:

Punctul 3.4.2.2

Se modifică după cum urmează:

„Inovațiile din domeniul biotehnologiei au dus la dezvoltarea unei întregi serii de noi metode de producție. Progresele din biotehnologie sunt considerate de unele companii producătoare de seminte și chimicale un important pas înainte în îmbunătățirea eficienței producției, trebuind să fie sprijinite prin eforturi de cercetare și dezvoltare. Pe lângă avantajele potențiale, trebuie luate însă în considerare și riscurile pentru sănătate și mediu, cărora să li se acorde atenția cuvenită și pentru care să se aloce fonduri pentru cercetare. În momentul de față, problema constă în faptul că nu se cunosc în totalitate, în numeroase cazuri, nu este clar care ar putea fi posibilele efecte secundare ale biotehnologiei asupra sănătății animalelor, plantelor și ecosistemelor.”

Rezultatul votului:

Voturi pentru: 41, Voturi împotriva: 49, Abțineri: 18

Punctul 1.8

Se modifică după cum urmează:

„UE trebuie să sporească investițiile în ~~noile~~ tehnologii adaptate criteriilor durabilității, inclusiv în biotehnologie, astfel încât să poată fi dezvoltate aplicații pentru producție. În ceea ce privește biotehnologia, CESE este de acord cu poziția Consiliului Agricol Mondial înființat de Banca Mondială, FAO și alte instituții publice care a constatat în aprilie 2008 că problemele alimentare mondiale care se manifestă în afara UE nu trebuie rezolvate prin tehnologii genetice și biotehnologii și prin intensificarea utilizării substanțelor chimice în agricultură, ci în primul rând prin procedee tradiționale și prin agricultura ecologică.”

Rezultatul votului:

Voturi pentru: 39, Voturi împotriva: 47, Abțineri: 19

Punctele 3.4.2.1 și 3.4.2.2

se modifică după cum urmează:

„3.4.2.1 Cererea de produse agricole ca materii prime pentru producția de biocombustibili a crescut, în primul rând ca urmare a măsurilor politice care vizau amenințările la adresa mediului, dar și ca rezultat al progresului tehnologic populației în creștere la nivel mondial și a comportamentului modificat cu privire la modul de alimentație (cum ar fi consumul mai ridicat de carne). Biotehnologia oferă o mulțime de noi posibilități pentru producția și prelucrarea mai eficientă a produselor pe piețele alimentare și non alimentare. În sectorul energiei, biocombustibilii produși pe bază de celuloză încep să se impună, alături de cei produși din materii amidacee, ca produse comercializabile.

3.4.2.2 Inovațiile privind crearea de metode mai ecologice și mai suportabile din punct de vedere social pentru eficientizarea creșterii animalelor (cum ar fi „smart breeding”) și producției agricole ar trebui din domeniul biotehnologiei au dus la dezvoltarea unei întregi serii de noi metode de producție. Progresele din biotehnologie sunt considerate un important pas înainte în îmbunătățirea eficienței producției, trebuind să fie promovate și sprijinite în continuare prin eforturi de cercetare și dezvoltare. Pe lângă avantajele potențiale, trebuie luate însă în considerare și riscurile pentru sănătate și mediu. CESE împărtășește opinia Consiliului Agricol Mondial, potrivit căreia problemele privind alimentația care s-au acutizat în continuare, în afara UE, la nivel global, trebuie rezolvate numai prin metode adaptate la situația locală, respectiv prin proceduri specifice producătorilor agricoli, prin agricultură ecologică etc. și în mod explicit nu prin aplicarea biotehnologiei.”

Rezultatul votului:

Voturi pentru: 34, Voturi împotriva: 53, Abțineri: 21

Avizul Comitetului Economic și Social European pe tema „Dincolo de PIB – indicatori ai dezvoltării durabile”

(2009/C 100/09)

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 pe tema

Dincolo de PIB – indicatori ai dezvoltării durabile (aviz din proprie inițiativă).

Secțiunea pentru agricultură, dezvoltare rurală și protecția mediului (în cazul de față Observatorul dezvoltării durabile), însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 8 octombrie 2008. Raportor: dl SIECKER.

În cea de-a ...-a sesiune plenară, care a avut loc la 22 și 23 octombrie 2008, (ședința din 22 octombrie 2008), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 114 voturi pentru, 2 voturi împotriva și 8 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1 PIB-ul reprezintă un important indicator al creșterii economice, dar ca instrument de orientare a politicilor nu reușește să fie pe măsura provocărilor secolului XXI. Pentru aceasta este nevoie de elaborarea altor indicatori suplimentari. Acestea sunt concluziile Conferinței „Dincolo de PIB”, organizată de Comisia Europeană la 19 și 20 noiembrie 2007 în Bruxelles, și ale Conferinței „Un adevăr confortabil”, organizată la Tilburg, la 10 ianuarie 2008.

1.2 PIB-ul poate fi considerat un bun ergometru al economiei, indicând cât de mare este efortul cu care câștigăm bani, indiferent dacă rezultatul înseamnă produse și servicii utile sau dacă aceasta provoacă daune omului și mediului. Important ar fi însă mai ales un altimetru, care să indice cât de departe suntem încă de o economie durabilă și solidară.

1.3 Dat fiind că este vorba de două lucruri diferite – durabilitate și bunăstare – este nevoie, de fapt, de două altimetre. Durabilitatea se referă la o lume sănătoasă, acum și în viitor, la solidaritatea dintre generații și reprezintă o condiție, în timp ce bunăstarea se referă la dezvoltarea socială și este o variabilă-țintă. În cazul durabilității, este suficient să se asigure continuarea unui mod de viață pe termen lung, la nivel mondial. Dacă această condiție este îndeplinită, nu este nevoie să se urmărească și mai multă durabilitate. Situația bunăstării este diferită: o mai mare bunăstare este totdeauna preferabilă unei mai mici bunăstări, ca atare strădania pentru mai multă bunăstare este rațională.

1.4 Există un indicator pentru măsurarea durabilității și a evoluției acesteia și anume amprenta ecologică care, în ciuda neajunsurilor sale, reprezintă cel mai bun indicator global disponibil de evaluare a dezvoltării durabile în domeniul mediului.

1.5 Amprenta ecologică reprezintă unul din puținele instrumente de comunicare excelente – dacă nu singurul – care țin seama de impactul ambiental al consumului nostru și al modelelor noastre de producție (importuri și exporturi) asupra celorlalte țări. Acest instrument poate fi cizelat prin utilizare și înlocuit, în măsura în care în viitor va deveni disponibil unul mai bun.

1.6 Elaborarea unui indicator pentru dezvoltarea socială reprezintă o provocare, pentru că acesta trebuie să măsoare diferitele aspecte ale calității existenței într-un mod cât se poate de realist. Prezentul aviz se limitează la un astfel de indicator al calității vieții, dat fiind că un asemenea instrument – care să mai și funcționeze – (încă) nu există.

1.7 Un indicator al calității existenței, utilizabil în practică și fiabil din punct de vedere științific, atinge domenii ale vieții considerate, în general, ca fiind esențiale pentru calitatea existenței și răspunde următoarelor criterii:

- este compus din factori obiectivi, care determină capacitățile persoanelor;
- este sensibil la influența politicilor;
- furnizează date actuale;
- favorizează comparația între țări;
- favorizează comparația în timp;
- este ușor de înțeles pentru marele public.

1.8 Următoarele șase domenii sunt considerate în general ca vitale pentru calitatea vieții:

- integritatea fizică și sănătatea;
- bunăstarea materială;

- accesul la servicii sociale;
- participarea socială și integrarea imigranților;
- timpul liber;
- calitatea mediului ambiant.

Statele membre ale UE dispun de datele de bază necesare pentru a măsura dezvoltarea din aceste domenii. Cu toate acestea, este încă necesară rafinarea acestor date (frecvență, colectare, prelucrare).

1.9 Indicatorul descris în cele ce urmează nu este perfect. Acesta nu trebuie privit ca un model, ci ca o contribuție în ampla discuție referitoare la acest subiect. Măsurarea reprezintă un proces dinamic, prin care sunt măsurate schimbările din societate. Schimbările pot, la rândul lor, să determine nevoia unor indicatori diferiți sau mai elaborați. Definierea unui indicator reprezintă, de asemenea, un proces dinamic și trebuie să fie urmarea unei dezbateri și a unei discuții, așa cum este cazul oricărei societăți democratice.

1.10 Prin adoptarea unei noi strategii, care să nu se bazeze exclusiv pe creștere economică, ci și pe factori sociali și de mediu, se poate ajunge la o economie mai durabilă și mai solidară. Nu este vorba de un proiect pe termen scurt, dat fiind că este prea vast pentru așa ceva. Pentru a nu pierde din vedere fezabilitatea, ambițiile trebuie limitate la statele membre ale UE, și eventual extinse la statele candidate Croația și Turcia și la țările cu o dezvoltare economică comparabilă, precum Statele Unite, Canada, Australia, Noua Zeelandă și Japonia. Diferențele enorme de dezvoltare economică fac imposibilă elaborarea unui singur instrument care să măsoare și să facă inteligibile, în funcție de aceiași parametri, evoluțiile din statele dezvoltate, cât și din cele în curs de dezvoltare.

2. Limitele PIB-ului

2.1 Fericirea reprezintă scopul ultim al tuturor oamenilor. Sarcina principală a autorităților este crearea condițiilor în care fiecare cetățean să aibă condițiile optime pentru a putea să-și caute fericirea. Aceasta înseamnă că autoritățile trebuie să ia în permanență pulsul societății, pentru a putea strânge informațiile referitoare la starea acesteia. A măsura înseamnă a ști; încercarea de remediere are șanse doar dacă se cunoaște motivul unei insatisfacții și cauza apariției acesteia.

2.2 În prezent, instrumentul de măsură utilizat cel mai adesea de autorități pentru cartografierea situației unei societăți este produsul intern brut (PIB). PIB-ul ca instrument de măsură a fost introdus în secolul trecut, după marea depresiune și cel de-al doilea război mondial care i-a urmat. Pentru factorii de decizie, acesta reprezintă indicatorul esențial, dacă nu singurul, pentru măsurarea în special a performanțelor și activităților economice și este bazat pe un sistem internațional acceptat de conturi naționale, întocmite după aceeași procedură uniformă. În plus, totul este convertit într-o aceeași unică unitate de măsură: banul. Din acest motiv, PIB-ul este un mijloc bun de comparație pe plan internațional.

2.3 În același timp, Produsul Intern Brut nu spune nimic despre bunăstarea (fericirea) oamenilor sau despre cât de durabilă este dezvoltarea societății. PIB-ul pe locuitor în Statele Unite este unul dintre cele mai mari din lume, dar aceasta nu înseamnă că americanii sunt mai fericiți decât locuitorii altor țări; în același timp, nu ne spune prea multe despre caracterul durabil al societății americane. La nivel mondial, este adevărat că PIB-ul pe locuitor este superior nivelului de acum 60 de ani, dar aceasta nu a determinat neapărat un nivel superior de fericire, dat fiind că, cu excepția lamentației generale că înainte era mai bine, un număr record de 900 de milioane de oameni suferă, în anul 2008, de foame. Și un om căruia îi este foame nu este în nici un caz fericit.

2.4 Evoluțiile actuale ale societății și raporturile economice existente diferă în mod fundamental de situația de la mijlocul secolului trecut. Mai ales în țările dezvoltate se face din ce în ce mai simțită nevoia de măsurare a unor elemente care nu sunt rezultatul unor tranzacții de piață sau al unor procese economice formale. Multe dintre aceste elemente și nevoi nu sunt destul sau nu sunt deloc luate în considerare în calcularea PIB-ului.

2.5 Un PIB în creștere poate ascunde o pierdere însemnată de prosperitate și de bunăstare. În cazul în care, de exemplu, o țară ar decide să-și taie toate pădurile, să vândă lemnul și să-și trimită copiii la muncă în loc de a-i trimite la școală, acest lucru ar influența în mod pozitiv PIB-ul, dat fiind că cifrele creșterii economice ar reda o mai mare prosperitate materială. Dar creșterea în speță nu ar fi absolut deloc durabilă, iar oamenii – mai ales copiii – nu ar deveni, astfel, (mai) fericiți.

2.6 Catastrofele naturale și politice pot avea de asemenea un efect pozitiv asupra PIB-ului. Uraganul Katrina a reprezentat o binefacere pentru PIB-ul Louisianei, date fiind remarcabilele eforturi și activități economice care au trebuit să fie depuse pentru reconstrucție. Același lucru este valabil și pentru PIB-ul unui număr de țări asiatice și africane, după tsunami, și pentru PIB-ul aproape tuturor economiilor europene din perioada de după cel de-al doilea război mondial. În afara faptului că – pentru a folosi un eufemism – nu fiecare a participat în mod proporțional la sporirea acestei prosperități, aceste catastrofe nu au contribuit în mod special la îmbunătățirea bunăstării populației sau la consolidarea caracterului durabil al societății.

2.7 Dar și alte exemple, mai puțin extreme, arată că PIB-ul, ca instrument de măsură, nu mai este adecvat. O mai mare prosperitate materială determină o creștere a vânzărilor de automobile și, prin urmare, construirea de noi drumuri. Aceasta determină o creștere a numărului de accidente, costuri mai mari (înlocuirea/repararea autovehiculelor, costurile asistenței medicale acordate răniților/invalizilor, prime de asigurare mai mari). În plus, trebuie amintite și alte consecințe, precum comercializarea armelor și vânzarea de antidepresive copiilor. Toate acestea determină o creștere a PIB-ului, dar nu contribuie la apropierea de obiectivul ultim al oamenilor, care este fericirea, cu excepția, poate, a câtorva indivizi, care își câștigă existența exercitând astfel de activități.

2.8 Predominanța PIB-ului transpune mai ales în momentele în care acesta scade: atunci izbucnește panica. Aceasta nu se justifică întotdeauna. PIB-ul poate scădea și ca urmare a unei evoluții pozitive. Să presupunem că mâine toată lumea își înlocuiește becurile obișnuite cu becuri cu leduri: este adevărat că se va înregistra o importantă cheltuială unică pentru aceste noi becuri, dar aceasta va conduce în același timp la o scădere structurală substanțială a consumului de energie – și, prin urmare, a PIB-ului – dat fiind că noile becuri nu folosesc decât o mică parte din electricitatea de care au nevoie becurile obișnuite.

2.9 Prin urmare, PIB-ul este un bun indicator de măsurare a performanțelor economice, dar nu există o legătură directă între creșterea economică și progresele înregistrate în alte domenii ale societății. Pentru a completa tabloul, sunt necesari, de asemenea, indicatori care să descrie dezvoltarea din alte unghiuri, cum sunt mai ales aspectele sociale și ambientale.

3. Alți indicatori utili

3.1 Discuția referitoare la necesitatea unor alte instrumente de măsură, pe lângă cel al PIB-ului, are loc pe mai multe planuri în același timp. Astfel, pe lângă Conferința „Dincolo de PIB” a Comisiei Europene, organizată în 19 și 20 noiembrie 2007, la Bruxelles⁽¹⁾, a avut loc la Universitatea din Tilburg Conferința „Een comfortabele waarheid” (*Un adevăr confortabil*)⁽²⁾, la 10 ianuarie 2008. Există o paralelă clară între rezultatele celor două conferințe, care au accentuat necesitatea altor indicatori descriptivi, în afara creșterii economice. PIB-ul poate fi considerat un bun ergometru al economiei, indicând cât de mare este efortul cu care câștigăm bani, indiferent dacă aceasta produce produse și servicii utile sau dacă provoacă daune omului și mediului. Ar fi însă importante mai ales niște altimetre care să indice cât de departe suntem încă de o economie durabilă și solidară. La puțin timp după introducerea PIB-ului, unii economiști renumiți, precum Samuelson⁽³⁾, au

pledat pentru introducerea în PIB a unor elemente non-materiale, cum ar fi mediul și valori naturale, pentru a lărgi sfera PIB-ului la alte aspecte decât cele pur economice. Aceste tentative nu au reușit însă să determine acceptarea unei versiuni adaptate a PIB-ului, ceea ce a făcut ca PIB-ul clasic să rămână predominant până în prezent. Câțiva oameni de știință s-au ocupat în mod asiduă de acest subiect, iar în cele ce urmează prezentăm pe scurt câteva dintre ideile lor.

3.2 Profesorul britanic de economia muncii, **Richard Layard** constată în cartea sa *Happiness („Fericirea”)*⁽⁴⁾, că omul occidental nu a reușit în ultimii 50 de ani să fie mai fericit, în ciuda unei prosperități materiale mult sporite. Potrivit lui Layard, cauza trebuie căutată în enorma concurență dintre oameni, dat fiind că fiecare are ambiția de a câștiga mai mult decât toți ceilalți. Această fixație unilaterală a determinat un regres în unele domenii care sunt mai importante pentru fericirea oamenilor: stabilitatea familiei, plăcerea de a munci și relații bune cu prietenii și cu comunitatea. Astfel rezultă din statisticile referitoare la numărul din ce în ce mai mare de divorțuri, la creșterea stresului la locul de muncă și a criminalității. Pentru restaurarea echilibrului, accentul trebuie să cadă mai mult pe egalitatea în posibilitatea de a câștiga venituri, decât pe egalitatea în venituri.

3.3 În teoria sa privind economia bunăstării, economistul indian **Amartya Sen**⁽⁵⁾ insistă asupra faptului că prosperitatea nu se referă la bunuri, ci la activitățile pentru care aceste bunuri sunt dobândite. Veniturile oferă indivizilor posibilitatea desfășurării unor activități și, astfel, posibilitatea de a se împlini. Aceste posibilități – pe care dl Sen le numește *capacități* – depind și de factori precum sănătatea și durata vieții. Informațiile referitoare la rata mortalității sunt importante în special în țările în curs de dezvoltare, dat fiind că acestea reprezintă indicatori potriviți pentru a descrie inegalitățile sociale și calitatea vieții.

3.4 În cea mai recentă carte a sa, intitulată *Frontierele justiției* (*Frontiers of Justice*), filozoful american **Martha Nussbaum**⁽⁶⁾ schițează zece drepturi sociale minime, esențiale pentru o viață demnă. O societate care nu poate garanta cetățenilor proprii un nivel acceptabil al drepturilor și libertăților nu își îndeplinește, în opinia autoarei, misiunea și nu este cu adevărat dreaptă. În mod concret, este vorba despre posibilitatea de a duce o viață umană și de durată normală, de a fi sănătos, de a se putea deplasa după bunul plac, de a-și folosi cugetul, de a se atașa de lucruri și de semenii, de a-și făuri o concepție despre bine, de a trăi cu și pentru alții fără nicio formă de discriminare, de a trăi preocupându-se de animale și natură, de a râde și a se juca, de a participa la opțiuni politice și a putea dobândi proprietăți. Această listă nu este absolută și poate fi extinsă.

(1) <http://www.beyond-gdp.eu>

(2) www.economischegroei.net

(3) P. Samuelson, *Evaluation of real national income* (Evaluarea venitului național real), *Oxford Economic Papers*, 1950, 2, p. 1-29.

(4) R. Layard, *Happiness: lessons from a new science*, Penguin Books, 2005.

(5) A. Sen, *Commodities and capabilities*, Amsterdam North Holland, 1985.

(6) M. Nussbaum, *Frontiers of justice*, Harvard University Press, 2005.

4. Alți indicatori

4.1 În afară de PIB, există diferite inițiative care permit măsurarea altor elemente importante pentru a înțelege starea în care se găsește o societate. În cele ce urmează prezentăm în scop orientativ o scurtă descriere și prezentare a patru indicatori folosiți în acest domeniu. S-ar putea cita și alte exemple, precum inițiativa Consiliului federal pentru dezvoltare durabilă din Belgia ⁽¹⁾, indicele canadian al calității vieții (CIW) ⁽²⁾, Fericirea națională brută în Bhutan ⁽³⁾, inițiativa QUARS din Italia ⁽⁴⁾, Comisia Stiglitz din Franța ⁽⁵⁾, proiectul OECD ⁽⁶⁾ la nivel mondial pentru măsurarea progresului, precum și datele relevante disponibile la Eurofound ⁽⁷⁾. Lipsa de spațiu ne împiedică să le menționăm pe toate aici.

4.2 **Indicele de dezvoltare umană** (*Human Development Index - IDH*) ⁽⁸⁾ este un indicator folosit pentru măsurarea progresului societății și al grupurilor care o compun. Această metodă este folosită începând cu 1993 de către Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (*United Nations Development Programme - PNUD*) pentru redactarea unui raport anual referitor la situația fiecărei țări. Pe lângă venit, sunt luate în considerație și speranța de viață, rata alfabetizării și nivelul de educație. Începând cu 1977 este publicat, de asemenea, un Indice al sărăciei umane (*Human Poverty Index*) ⁽⁹⁾, care ia în considerație accesul la educație, la o alimentație sigură și apă potabilă, precum și accesul la asistență medicală. IDH se bazează și pe teoriile dlui Sen. Acest indice este operant în țările în curs de dezvoltare, dar este mai puțin adecvat pentru evaluarea progreselor din țările dezvoltate.

4.3 Noțiunea de **amprentă ecologică** ⁽¹⁰⁾ pleacă de la premisa posibilității de a exprima consumul în termeni de suprafață necesară producției resurselor consumate astfel. Aceasta face posibilă comparația impactului ambiental al diferitelor comportamente ale consumatorilor (stiluri de viață) sau a diferitelor grupe de populație (țări). La scară mondială, suprafața disponibilă pentru satisfacerea consumului individual este de 1,8 hectare pământ productiv pe locuitor. În prezent, la nivel mondial sunt utilizate 2,2 hectare pe persoană, prin urmare oamenii sunt pe cale să epuizeze în ritm rapid rezervele planetei. Diferențele sunt însă enorme: în Statele Unite, amprenta ecologică medie reprezintă 9,6 hectare pe cap de locuitor, în schimb ea reprezentând 0,5 hectare în Bangladesh. Aceste probleme se vor acutiza dacă nu sunt schimbate strategiile. Date fiind eroziunea, deșertificarea și creșterea demografică, terenurile productive se împuținează din ce în ce mai mult și totodată trebuie împărțite la un număr din ce în ce mai mare de oameni, iar pe de altă parte crește cererea, fiindcă o prosperitate mai mare determină creșterea consumului. Amprenta ecologică reprezintă un bun indicator pentru

măsurarea dezvoltării durabile, dar ea nu ne oferă nicio informație despre bunăstarea indivizilor.

4.4 **Indicele condițiilor de viață** ⁽¹¹⁾ descrie și analizează în mod sistematic condițiile de viață ale populației olandeze și este numit și *stare socială a Olandei* (*Sociale Staat van Nederland - SSN*). SSN descrie evoluția condițiilor de viață de-a lungul unei perioade de aproximativ 10 ani. Temele analizate sunt veniturile, munca, învățământul, sănătatea, petrecerea timpului liber, mobilitatea, criminalitatea, locuința și habitatul. Ca supliment la capitolele sectoriale este folosit și un indice recapitulativ al condițiilor de viață. Sunt prezentate, de asemenea, date referitoare la opinia publică despre politică și autorități. Rezultatele cercetărilor sunt publicate o dată la doi ani de către Biroul olandez de planificare socio-culturală (*Nederlandse Social Cultureel Planbureau*). Indicele condițiilor de viață nu s-a impus niciodată în Olanda, în primul rând pentru că este un fel de ghiveci de elemente diverse și de aceea nu oferă o imagine fiabilă și consistentă a bunăstării generale.

4.5 De mai bine de 30 de ani, profesorul Ruut Veenhoven, de la Universitatea Erasmus din Rotterdam, face cercetări asupra sentimentului de fericire la nivel mondial. În baza sa de date despre fericire (*World Database of Happiness*) ⁽¹²⁾ conchide că banii și fericirea se află într-o corelație extrem de slabă. Se poate observa o creștere pasageră a fericirii la oamenii care primesc mai mulți bani, fericire care nu ține mai mult de un an. În general, senzația de fericire este mai profundă la persoanele care pot dispune mai mult de timpul lor și de posibilitatea de alegere. De altfel, autorul face, ca și Layard, o distincție clară din această perspectivă între țările dezvoltate și țările în curs de dezvoltare. O creștere a veniturilor în țările din urmă generează un sentiment de fericire mai intens și mai durabil decât în țările dezvoltate. Această diferență dispăre în momentul în care PIB-ul pe cap de locuitor depășește un prag situat între 20 000 și 25 000 USD. Dezavantajul acestei baze de date constă în faptul că diferențele dintre preferințele individuale pot interveni ca factor în măsurarea senzației de fericire. Mai mult, strategiile autorităților publice nu sunt prea sensibile la senzația de fericire.

5. Aplicații posibile

5.1 În mare, există două posibilități de a pune capăt predominanței PIB-ului în politica socio-economică. Prima este elaborarea unei serii de alți indicatori, care să completeze PIB-ul în materie de (aspectele legate de) durabilitate și bunăstare și care ar trebui să aibă aceeași importanță ca acesta în elaborarea politicilor. A doua soluție constă în înlocuirea PIB-ului printr-un nou indicator global, care să integreze toate elementele relevante ale durabilității și bunăstării. Acest nou indicator ar trebui să devină un indicator-cheie al politicii socio-economice.

⁽¹⁾ <http://www.developpementdurable.be/>

⁽²⁾ www.statcan.ca

⁽³⁾ <http://www.bhutanstudies.org.bt/>

⁽⁴⁾ <http://www.sbilanciamoci.org/>

⁽⁵⁾ <http://stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm>

⁽⁶⁾ <http://www.oecd.org/statsportal>

⁽⁷⁾ <http://www.eurofound.europa.eu/>

⁽⁸⁾ <http://www.eurofound.europa.eu/>

⁽⁹⁾ <http://hdr.undp.org/en/statistics/>

⁽¹⁰⁾ <http://www.footprintnetwork.org>

⁽¹¹⁾ <http://hdr.undp.org/en/statistics/indices/hpi/>

⁽¹²⁾ <http://worlddatabaseofhappiness.eur.nl/>

5.2 Prima posibilitate – o serie de alți indicatori, complementari PIB-ului – este deja realitate, dar nu este operantă. Există mulți indicatori care permit măsurarea diverselor aspecte ale durabilității și a bunăstării: indicatorii referitori la democrație, fericire și satisfacție în viață, la sănătate, nivel de instruire și de cultură, la libertatea de exprimare, la criminalitate, la calitatea mediului înconjurător, la emisiile de CO₂, amprenta ecologică etc. Cu toate acestea, indicatorii prezentați mai sus nu se bucură de același interes ca PIB-ul, care este considerat încă drept indicatorul cel mai cuprinzător și mai puțin contestat al bunăstării noastre.

5.3 A doua posibilitate, cea a unui indicator global care să înlocuiască PIB-ul, nu excelează prin simplitate, dat fiind că este vorba de două lucruri total diferite: durabilitate și bunăstare. Durabilitatea reprezintă o premisă, iar bunăstarea este o țintă variabilă. În cazul durabilității, este suficient să se asigure continuarea unui mod de viață pe termen lung, la nivel mondial. Dacă această condiție este îndeplinită, nu este nevoie să se urmărească și mai multă durabilitate. Situația bunăstării este diferită: o mai mare bunăstare este totdeauna preferabilă unei mai mici bunăstări, ca atare strădania pentru mai multă bunăstare este rațională.

5.4 Dat fiind că gruparea sub același numitor comun a acestor două elemente nu este o întreprindere ușoară, se profilează o a treia posibilitate, și anume utilizarea a doi indicatori complementari PIB-ului. Unul este durabilitatea, iar celălalt măsoară calitatea vieții. Există un indicator pentru măsurarea durabilității și a evoluției acesteia, anume amprenta ecologică care, în ciuda neajunsurilor sale, reprezintă cel mai bun indicator global disponibil de evaluare a dezvoltării durabile în domeniul mediului. Amprenta ecologică reprezintă unul din puținele instrumente de comunicare excelente – dacă nu singurul – care țin seama de impactul ambiental al consumului nostru și al modelelor noastre de producție (importuri și exporturi) asupra celorlalte țări. Acest instrument poate fi cizelat prin utilizare și înlocuit, în măsura în care în viitor va deveni disponibil unul mai bun. Nu există un indicator funcțional pentru dezvoltarea socială care să măsoare diferitele aspecte ale calității vieții astfel încât să ofere o imagine realistă. Acest aviz este consacrat doar unui astfel de indicator, cel al calității vieții.

6. Indicatorul calității vieții

6.1 Un indicator utilizabil în practică și fiabil din punct de vedere științific atinge domenii ale vieții considerate în general ca fiind esențiale pentru calitatea existenței și răspunde următoarelor criterii:

- este compus din factori obiectivi, care determină capacitățile/aptitudinile persoanelor;
- este sensibil la influența politicilor;

- furnizează date actuale;
- favorizează comparația între țări;
- favorizează comparația în timp;
- este ușor de înțeles pentru marele public.

6.2 Domeniile vieții considerate în interiorul UE drept cruciale pentru calitatea vieții și care îndeplinesc aceste criterii sunt următoarele:

- **integritate fizică și sănătate.** Acest indicator măsoară acea parte a populației care nu este împiedicată din punct de vedere fizic de factori „interni” (boli, handicapuri) sau „externi” (criminalitate sau închisoare) să funcționeze după cum dorește;
- **bunăstarea materială.** Este vorba de venitul standard mediu care este disponibil pentru cheltuieli și exprimat în puterea de cumpărare efectivă, cea mai bună unitate de măsură globală a puterii de cumpărare a cetățeanului mediu. Puterea de cumpărare din țări diferite devine comparabilă prin corecții de compensare a decalajelor dintre nivelurile de preț din aceste țări;
- **accesul la servicii publice.** Partea din PIB alocată serviciilor medicale, învățământului, transportului public, locuinței și culturii;
- **activitățile sociale.** Procentul populației cu vârsta între 20 și 65 de ani care efectuează o muncă remunerată, precum și procentajul populației de peste 20 de ani care efectuează o muncă voluntară. Un loc de muncă remunerat este considerat în general drept una din principalele forme de participare și de integrare socială. În plus, participarea la activități voluntare este importantă pentru menținerea a numeroase varietăți de structuri sociale, ceea ce permite temperarea dominanței elementului economic. Dat fiind că oamenii sunt din ce în ce mai mobili, este important ca imigranții să fie bineveniți și să fie sprijiniți să se integreze din punct de vedere cultural și social în comunitățile existente;
- **petrecerea timpului liber.** Numărul mediu de ore de timp liber de care dispune populația cu vârsta cuprinsă între 20 și 65 de ani și care nu sunt alocate învățământului sau activităților remunerate sau nu (inclusiv timpul petrecut în călătorii, activități domestice și activitățile de asistență acordată altor persoane). În acest context, timpul liber care este consecința unui șomaj nedorit trebuie scăzut din calcule. În afara unui loc de muncă remunerat, este foarte important să poți dispune de suficient timp liber, pentru a avea posibilitatea de a-ți organiza viața așa cum îți dorești;

— **calitatea mediului ambiant.** Procentul reprezentat de zonele naturale în raport cu ansamblul suprafeței teritoriului național + procentul populației care nu este expusă poluării aerului. În acest caz nu este vorba de contribuția pe care natura și mediul o pot aduce la durabilitatea dezvoltării socio-economice (unde amprenta ecologică este un indicator relevant), ci de calitatea vieții cetățenilor. Prin urmare, indicatorul se limitează la două aspecte ale naturii și mediului pe care cetățenii le pot întâlni nemijlocit, în mod pozitiv sau negativ.

6.3 Aceste șase domenii sunt evaluate utilizându-se mai multe unități. Pentru a putea cuprinde aceste evaluări într-un indicator global, acestea trebuie mai întâi să poată fi comparate. Metoda cea mai simplă (și mai eficientă) este calcularea unui rezultat standard (rezultatul Z), pentru fiecare indicator parțial și după o metodă statistică recunoscută și aplicată pe plan internațional: aceasta este o variabilă a cărei valoare medie este 0, iar abaterea standard este 1. În mare, acest lucru înseamnă că o treime din țări obțin un scor între 0 și + 1, altă treime se situează între 0 și - 1, o șesime se situează peste + 1 și o șesime sub - 1. Indicatorul global poate fi apoi calculat ca fiind media rezultatelor Z din cele șase domenii.

6.4 Pentru măsurarea schimbărilor în timp, nu este posibil ca rezultatele Z să fie calculate în fiecare an pe baza mediei și a abaterii standard din acel an. Aceasta ar însemna că media calității vieții ar fi în fiecare an prin definiție identică. Din această cauză, media și abaterea standard din primul an al utilizării indicatorului sunt folosite și pentru calcularea rezultatelor Z din anii următori. Dacă media unui an se situează peste media anului precedent, aceasta înseamnă o ameliorare efectivă a mediei calității vieții. Dacă, dimpotrivă, media unui an se situează sub media anului precedent, aceasta înseamnă o înrăutățire efectivă a mediei calității vieții.

6.5 Pentru marele public, care nu este obișnuit cu conceptele matematice folosite în domeniul statisticii, rezultatul acestui calcul are o semnificație minoră. Pentru a răspunde celui de-al șaselea criteriu (inteligibilitate pentru opinia publică), ar fi preferabilă elaborarea în fiecare an a unui clasament, astfel încât oricine să poată constata imediat rezultatele bune (sau negative) ale țării sale în raport cu alte țări sau în raport cu anul precedent. Astfel de clasamente sunt în general foarte sugestive și pot promova popularitatea instrumentului, stimulând puternic eforturile de îmbunătățire a calității vieții.

7. Pentru o politică mai echilibrată

7.1 Datele necesare cartografierii evoluției din aceste șase domenii sunt în general disponibile în statele membre ale UE, chiar dacă nu cu aceeași frecvență și de aceeași calitate. Rapoartele financiare și economice sunt utilizate în mod obișnuit de mult timp, iar informațiile referitoare la acestea sunt disponibile zilnic sub forma cursului bursier. Rapoartele privind mediul și calitatea vieții sunt relativ noi, iar informațiile

referitoare la acestea sunt mai puțin numeroase. Statisticile sociale și cele privind mediul au uneori doi sau trei ani vechime. Una din cele mai importante condiții care trebuie satisfăcută pentru a putea vorbi de un indicator complet și de calitate este coerența calității și disponibilității datelor. Dar baza este prezentă; în principiu, acest indicator poate fi elaborat destul de repede, dacă este încheiat un acord politic. Pe plan politic, un astfel de indicator poate fi interesant, prin potențialul de creștere superior celui prezentat de PIB, cel puțin în viitorul UE.

7.2 Măsurarea nu este suficientă, este nevoie și de utilizarea rezultatului în elaborarea politicilor de urmat. Secolul XXI ne confruntă cu unele probleme pentru care nu există încă o abordare verificată, dat fiind că acestea sunt relativ noi. Se impune o reacție rapidă, dat fiind că în absența soluțiilor structurale, resursele planetei vor fi epuizate. Prin adoptarea unei strategii care să nu se bazeze doar pe creșterea economică, ci și pe dezvoltarea durabilă pe plan economic (continuitatea activității economice), social (a crea oamenilor condițiile pentru un trai sănătos și pentru generarea unor venituri și garantarea unui nivel rezonabil de securitate socială persoanelor care nu dispun de capacitatea necesară) și ambiental (protecția biodiversității, adoptarea unui mod de producție durabil și a unui consum corespunzător) va fi posibilă găsirea unei soluții adecvate la unele probleme acute (ocuparea forței de muncă, persistența inegalității, educația, sărăcia, fenomenul migrației, fericirea, schimbările climatice, epuizarea resurselor mondiale).

7.3 Indicatorul descris în cele ce urmează nu este perfect. Acesta nu este prezentat ca un model, ci ca o contribuție la dezbaterile în curs asupra acestui subiect. Este posibil ca numărul domeniilor să trebuiască să crească sau criteriile cărora trebuie să li se supună domeniile să trebuiască rafinate. Un astfel de indicator nu va deveni niciodată definitiv. Măsurarea reprezintă un proces dinamic, astfel că sunt măsurate schimbările din societate. Schimbările pot, la rândul lor, să determine nevoia unor indicatori diferiți sau mai elaborați. Definirea unui indicator reprezintă, de asemenea, un proces dinamic și trebuie să fie urmarea unei dezbateri și a unei discuții, așa cum este cazul oricărei societăți democratice.

7.4 Nu este vorba de un proiect pe termen scurt, dat fiind că este prea vast pentru așa ceva. Pentru a se asigura fezabilitatea, este clar că ambițiile trebuie limitate la statele membre ale UE, adăugând eventual și statele candidate Croația și Turcia, precum și țările care prezintă un sistem politic și economic comparabil (Statele Unite, Canada, Australia, Noua Zeelandă și Japonia). Diferențele enorme în planul dezvoltării economice împiedică elaborarea unui instrument unic, care să compare calitatea vieții și în țările dezvoltate și în cele în curs de dezvoltare folosind aceeași unitate de măsură. Având în vedere asemănările dintre sistemele politice ale acestor țări, indicatorul parțial al libertăților democratice nu a fost luat în considerare ca un domeniu vital pentru calitatea existenței, dat fiind că este considerat drept o cucerire evidentă de țările din acest grup.

7.5 Strategiile care nu mai sunt influențate doar de purul interes al creșterii economice, ci și de factori sociali și ambientali pot determina opțiuni politice ameliorate și mai echilibrate și, ca atare, apariția unei economii mai durabile și mai solidare. Comitetul speră că va fi elaborată o declarație clară a Comisiei pe acest subiect, în raportul său privind progresele strategiei europene în favoarea dezvoltării durabile, care va fi publicat în iunie 2009. Model social european, așa cum a fost acesta definit într-un aviz anterior al Comitetului ⁽¹⁾, poate deveni modelul de urmat. Acest model poate determina apariția unui spațiu de prosperitate democratic, ecologic, competitiv și solidar, care să fie o zonă de integrare socială pentru toți cetățenii UE.

Bruxelles, 22 octombrie 2008.

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Mario SEPI

⁽¹⁾ JO C 309, 16.12.2006, p. 119.

Avizul Comitetului Economic și Social European privind siguranța alimentară a importurilor agricole și alimentare

(2009/C 100/10)

Prin scrisoarea din 3 iulie 2008, în conformitate cu articolul 262 din Tratatul de instituire a Comunității Europene, Președinția franceză a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Siguranța alimentară a importurilor agricole și alimentare (aviz exploratoriu).

Secțiunea pentru agricultură, dezvoltare rurală și protecția mediului, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 8 octombrie 2008. Raportor: dl BROS.

În cea de-a 448-a sesiune plenară, care a avut loc la 21, 22 și 23 octombrie 2008 (ședința din 22 octombrie 2008), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 92 voturi pentru, 1 vot împotriva și 4 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1 În urma unor grave crize alimentare, Uniunea Europeană s-a echipat cu un dispozitiv sofisticat pentru siguranța alimentară, cu scopul de a asigura un nivel ridicat de protecție a sănătății consumatorilor, precum și a sănătății animalelor și plantelor. Cu toate acestea, în contextul intensificării schimburilor comerciale de mărfuri agricole și alimentare la nivel mondial se constată că riscurile sanitare sunt în creștere, iar accidentele legate de siguranța alimentară a importurilor sunt încă frecvente în UE. Astfel de accidente reprezintă tot atâtea riscuri pentru sănătatea umană, precum și pentru cea a speciilor animale și vegetale și generează costuri semnificative pentru societate.

1.2 CESE întâmpină cu satisfacție memorandumul sprijinit de 15 state membre în cadrul Consiliului Agricultură din iunie 2008 și intitulat „Importul de alimente, de animale și de plante: siguranța alimentară și conformitatea cu normele comunitare”⁽¹⁾. Prin intermediul prezentului aviz, Comitetul dorește să contribuie la reflecția cu privire la posibilitățile de îmbunătățire a dispozitivului european privind siguranța alimentară. Organizația Mondială a Comerțului (OMC) oferă un cadru juridic indispensabil pentru evitarea barierelor nejustificate în calea comerțului. CESE dorește respectarea acestor reguli, propunând totodată unele ajustări.

1.3 Având în vedere efectele nocive ale diferențelor existente între practicile statelor membre în ceea ce privește controlul la import, CESE recomandă să se urmărească și să se întreprindă cât mai rapid armonizarea acestor practici.

1.4 Constatând că numeroase măsuri eficiente de gestionare a importurilor din punct de vedere sanitar se referă doar la produsele de origine animală, CESE consideră că unele dintre aceste măsuri ar merita să fie extinse și la produsele de origine vegetală. Astfel s-ar putea supraveghea mai bine riscurile reprezentate de reziduurile de pesticide, de contaminările cu agenți

toxici sau de bolile plantelor. CESE recomandă, în mod special, creșterea numărului de misiuni de inspecție în cazul produselor vegetale și sugerează, de asemenea, ca importul acestora să fie condiționat de conformitatea cu o listă a organismelor agreeate și de efectuarea unor controale sistematice la punctul de intrare.

1.5 CESE consideră că deciziile privind măsurile referitoare la import trebuie să se bazeze într-o măsură cât mai mare pe date obiective. În acest scop, Comitetul dorește o aplicare sistematică a principiilor analizei riscurilor, precum și o mai bună definire a nivelurilor adecvate de protecție avute în vedere de Acordul privind aplicarea măsurilor sanitare și fitosanitare (SPS).

1.6 Factorii socio-economici, cum ar fi consecințele unei decizii pe plan economic sau receptarea acesteia de către societate, ar trebui să facă obiectul unei evaluări independente și tot atât de riguroase ca și evaluarea riscului sanitar. Diferite țări – cum ar fi Canada și Marea Britanie – dispun deja de unități de experți socio-economici în cadrul agențiilor naționale pentru siguranța alimentară. CESE propune evaluarea de către Comisie a utilității înființării unei agenții independente de analiză socio-economică.

1.7 CESE consideră că sistemul de trasabilitate, care stă la baza modelului european de siguranță alimentară și care oferă informații despre alimente pe întregul lor traseu „de la fermă la consumatorul final”, ar trebui să poată fi aplicat produselor care provin din țări terțe. Această temă ar trebui să aibă prioritate în cadrul negocierilor bilaterale, precum și în cadrul programelor de asistență tehnică pentru țările cele mai puțin dezvoltate.

1.8 CESE atrage atenția asupra greutăților cu care se confruntă producătorii din țările cele mai puțin dezvoltate economic pentru a se conforma standardelor sanitare europene și îndeplinește la dezvoltarea asistenței tehnice la comercializare, a transferului de tehnologii și a acordării de sprijin în vederea înființării de sisteme de trasabilitate și de alertă rapidă în aceste țări.

⁽¹⁾ Documentul Consiliului 10698/08.

1.9 Cerințele aplicabile produselor agricole și alimentare de import sunt mai puțin stricte decât cele aplicabile produselor comunitare în domenii ca trasabilitatea, bunăstarea animală sau, la nivel mai general, standardele de protecție a mediului. Considerând că, la ora actuală, normele internaționale privind comerțul nu oferă o bază suficientă pentru abordarea acestor domenii prioritare pentru UE, CESE solicită în mod deosebit elaborarea de către Comisie a unei strategii pentru apărarea acestor preferințe colective europene. CESE consideră că UE trebuie să fie unul din principalii militanți pentru ca acești factori legitimi să fie luați în considerare în cadrul comerțului internațional. În acest scop, ar trebui ca UE să-și asume preferințele colective, să pledeze pentru luarea în considerare a „celorlalți factori legitimi” în instanțele internaționale și să relanseze dezbaterile cu privire la legătura dintre OMC și celelalte acorduri internaționale.

2. Observații generale

2.1 Ca urmare a crizelor alimentare care au afectat UE, Comisia Europeană a inițiat o vastă reformă a legislației din domeniul alimentar. A fost instaurat un nou cadru instituțional și legislativ, deosebit de elaborat, ceea ce reprezintă un progres evident.

2.2 Regulamentul (CE) nr. 178/2002 precizează: „Comunitatea a optat pentru un nivel ridicat de protecție a sănătății” și adaugă că legislația se aplică „în mod nediscriminatoriu, indiferent dacă produsele alimentare sau hrana pentru animale sunt comercializate pe piața internă sau pe cea internațională”⁽¹⁾.

2.3 Modelul european se bazează pe câteva principii fundamentale:

- trasabilitatea „de la fermă la consumator”: „capacitatea de a urmări (...) un produs alimentar (...) pe parcursul tuturor etapelor de producție, prelucrare și distribuție”⁽²⁾;
- separarea dintre evaluarea riscului și gestionarea acestuia;
- răspunderea juridică a tuturor actorilor lanțului alimentar;
- un sistem de alertă eficace.

2.4 Cu toate acestea, chiar și în zilele noastre, accidentele legate de siguranța alimentară a produselor de import sunt încă frecvente. În ultimii ani, în UE s-a constatat prezența de reziduuri de pesticide în fructele de import, de aflatoxine în fructele cu coajă și în porumb, de reziduuri de medicamente veterinare în produsele de origine animală, apariția febrei aftoase, etc. În 2007, 314 alerte declanșate de Sistemul de alertă rapidă au vizat produse provenite din țări terțe⁽³⁾, cu alte cuvinte 32 % din numărul total. Aceste probleme recurente trădează anumite disfuncții care se cer remediate.

2.5 Accidentele referitoare la siguranța alimentară a importurilor constituie atât o amenințare pentru siguranța consuma-

torilor europeni, cât și un cost ridicat pentru societate. În momentul declanșării unei alerte, procedurile de retragere parțială sau totală de pe piață a unei anumite mărfi sunt extrem de costisitoare pentru întreprinderile în cauză. În mod similar, măsurile de siguranță sanitară care urmăresc eradicarea unei patologii animale sau vegetale într-o anumită zonă – cum ar fi obligația de a vaccina șeptelul sau obligația de a pulveriza insecticide la scara unei întregi regiuni – au un impact important, care poate fi de lungă durată.

3. O mai bună anticipare a riscurilor privind siguranța alimentară

3.1 Pentru a putea reduce frecvența acestor accidente sanitare, există anumite posibilități de a anticipa cu mai mult succes riscurile din domeniu.

3.2 Armonizarea la nivel comunitar a practicilor de control al importurilor este în curs de concretizare și trebuie să constituie o prioritate. Existența unor diferențe între practicile statelor membre cu privire la controlul la import creează multe probleme. Este inadmisibil ca operatorii comerciali să poată opta cu bună-știință pentru introducerea mărfurilor pe piața unică printr-o țară în care se practică un control mai puțin sever. De exemplu, s-a constatat că importatorii de citrice tind să evite porturile spaniole deoarece acolo se găsesc laboratoarele cele mai performante în domeniul bolilor sau reziduurilor specifice acestui tip de plante.

3.3 Multe din măsurile de gestionare a siguranței alimentare a importurilor nu se aplică la ora actuală decât animalelor vii și produselor de origine animală. Anumite riscuri – cum ar fi cele referitoare la prezența unor reziduuri de pesticide, de substanțe contaminante fizice sau chimice în care se găsesc agenți cancerigeni sau toxici (de exemplu metale grele, biotoxine, coloranți etc.) sau la bolile plantelor – ar trebui să fie mai bine monitorizate. Sunt necesare, prin urmare, măsuri eficace, care să fie extinse la produsele de origine vegetală.

3.4 În primul rând, s-ar putea crește numărul misiunilor de inspecție în cazul anumitor categorii de produse vegetale. Din programul Oficiului alimentar și veterinar (OAV) pentru 2008 rezultă, într-adevăr, că numai o misiune din trei vizează produsele vegetale.

3.5 Pe de altă parte, importul de produse de origine vegetală ar trebui să fie reglementat prin intermediul unei liste de țări și de unități autorizate, așa cum se procedează în cazul a aproximativ 15 categorii de produse animale.

3.6 Importul de produse vegetale ar trebui să facă, de asemenea, obiectul unor controale sistematice, încă de la primul punct de intrare – ceea ce nu se întâmplă la ora actuală. În cazul produselor animale, punctele de control la frontieră și-au demonstrat deja eficacitatea. Ar trebui îmbunătățită și cooperarea dintre organele publice de control și serviciile private de control ale importatorilor. Importatorii dispun din ce în ce mai frecvent realizarea unor analize chiar la locul de producție. Autoritatea de control al alimentelor ar trebui să aibă acces la aceste rezultate.

⁽¹⁾ Regulamentul (CE) nr. 178/2002, considerentul 8.

⁽²⁾ Regulamentul (CE) nr. 178/2002, articolul 3.

⁽³⁾ Raportul anual al Sistemului de alertă rapidă pentru alimente și hrana pentru animale, 2007.

3.7 În sfârșit, baza de date „TRACES”, care permite înregistrarea și schimbul de informații privind comerțul și importul de animale vii și de mărfuri de origine animală ar putea fi extinsă și la domeniul fitosanitar și conectată la sistemul „EUROPHYT”.

4. O mai bună utilizare a principiilor analizei riscului

4.1 Principiile care guvernează analiza riscului sunt definite de organizațiile internaționale recunoscute de OMC sub forma unui proces cu trei etape: evaluarea riscului, gestionarea riscului și comunicarea privind riscul. Reformarea legislației europene din domeniul alimentar a reprezentat un prim pas către aplicarea analizei riscului. Crearea EFSA a permis separarea evaluării riscului de gestionarea acestuia, ceea ce reprezintă un aspect fundamental. Bazându-se pe dovezile științifice disponibile și „desfășurându-se în mod independent, obiectiv și transparent”⁽¹⁾, evaluarea riscului efectuată de către EFSA permite organismului de gestionare a riscului, Comisia sau statul membru respectiv, să ia decizii cu privire la măsurile necesare.

4.2 Cu toate acestea, măsurile Comisiei referitoare la importuri - fie că este vorba de suspendarea unui anumit flux de importuri sau de menținerea acestuia - sunt uneori greșit înțelese, atât în interiorul UE, cât și de către țările terțe. Dezbaterile aprinse pe tema importului de pui american tratat cu clor sau de carne de vită din Brazilia sunt exemple recente în acest sens. În anumite cazuri, Comisia este acuzată că acordă prioritate intereselor comerciale, în defavoarea consumatorilor. În opinia CESE, deciziile privind măsurile referitoare la import trebuie să se bazeze într-o și mai mare măsură pe date obiective.

4.3 Cu toate acestea, există adesea conflicte între obiective, care trebuie bine cântărite. Punerea în balanță a diferitelor obiective trebuie să fie un proces transparent pentru consumator.

4.4 CESE îndeamnă Comisia să aplice în mod mai consecvent principiile analizei riscului și să acorde EFSA mijloacele de a stabili metodologia necesară în acest sens.

4.5 Prin prevederile Articolului 5.7 din Acordul SPS se autorizează recurgerea la măsuri provizorii, atunci când dovezile științifice cu privire la caracterul inofensiv al unui produs sau al unui procedeu nu sunt suficiente. Prin urmare, reglementările internaționale admit principiul precauției, așa cum este definit de dreptul comunitar. Acordul SPS permite și aplicarea unor standarde mai stricte decât cele internaționale, cu condiția definirii „nivelului de protecție adecvat”. UE ar trebui să se angajeze să definească mai bine propriile niveluri de protecție adecvate, pentru a le putea utiliza ca referință în momentul analizei riscului.

4.6 Pe de altă parte, legislația precizează că „evaluarea științifică a riscurilor, luată separat, nu poate, în unele cazuri, să furnizeze toate informațiile pe care trebuie să se bazeze o decizie de gestionare a riscului și că ar trebui luați în considerare și alți factori relevanți pentru subiectul respectiv”⁽²⁾. Acești factori, recunoscuți de altfel și de către Acordul SPS, se pot referi la impactul economic al unei decizii, la receptarea ei de către societate sau la raportul cost-beneficiu care o caracterizează. La ora actuală, evaluarea lor are loc prin intermediul studiilor de impact ale Comisiei sau prin organizarea unor consultări.

4.7 Or, evaluarea acestor factori socio-economici ar trebui să se facă tot în mod obiectiv și independent, cu aceeași rigoare din punct de vedere științific ca și în cazul riscului sanitar, beneficiind de asistența unor experți în diferite discipline, cum ar fi economia, sociologia și dreptul. Anumite țări - cum ar fi Canada și Marea Britanie - dispun deja de unități de experți socio-economici în cadrul agențiilor naționale pentru siguranța alimentară⁽³⁾. CESE dorește evaluarea de către Comisie a utilității înființării unei agenții independente de analiză socio-economică.

5. Problema cerințelor diferite referitoare la produsele de import

5.1 Cerințele aplicabile produselor agricole și alimentare de import sunt, în multe domenii, mai puțin stricte decât cele aplicabile produselor provenite din Comunitatea Europeană. Această observație nu este valabilă pentru standardele private pe care industria le aplică tuturor furnizorilor, însă se verifică în cazul anumitor cerințe reglementare. De exemplu, obligația trasabilității animalelor încă de la naștere, îndeplinirea condițiilor care garantează bunăstarea animală sau interzicerea utilizării anumitor pesticide nu se aplică produselor provenite din țări terțe.

5.2 O reglementare europeană - așa cum este cazul celei privind siguranța alimentară, indiferent dacă este considerată justificată sau nu - reflectă o anumită preferință colectivă a UE. Se presupune că prin dezbaterile din Parlament și din Consiliu și prin cele care au implicat societatea civilă, procesul instituțional care a dus la adoptarea acestei reglementări este expresia legitimă a unei alegeri făcute de cetățenii europeni. Măsurile impuse producătorilor sunt rezultatul acestei alegeri colective și se aplică tuturor, în interiorul UE. Însă atâta timp cât măsurile în cauză nu se aplică producătorilor din țările terțe, pe piața internă se vor întâlni atât produse care au îndeplinit aceste condiții, cât și produse care nu sunt conforme cu acestea.

⁽²⁾ Regulamentul (CE) nr. 178/2002, considerentul 19.

⁽³⁾ OCDE, 2003, *Prendre en compte les aspects socio-économiques de la sécurité des aliments: un examen des démarches novatrices de certains pays* (Luarea în considerare a aspectelor socio-economice ale siguranței alimentare: o analiză a inițiativelor inovatoare din anumite țări).

⁽¹⁾ Regulamentul (CE) nr. 178/2002, articolul 6.

5.3 O astfel de situație problematică, care se regăsește și în alte domenii (standardele de mediu, drepturile sociale, etc) este inacceptabilă pentru consumatori. Aceștia pot cumpăra, fără să-și dea seama, produse care nu corespund alegerilor făcute de europeni. De exemplu, în prezent, consumatorul poate să găsească pe piață, în mod legal, portocale provenite din țări terțe, care au fost tratate cu „Lebaicid” – un insecticid puternic al cărui ingredient activ este substanța Fention – în pofida faptului că utilizarea acestui produs este interzisă în UE de mai mulți ani, din motive ecologice. Se poate spune că preferințele colective ale europenilor sunt astfel încălcate într-o oarecare măsură, iar consumatorii sunt înșelați.

5.4 Standardele europene care nu se aplică produselor de import generează, de asemenea, anumite denaturări ale concurenței în ceea ce îi privește pe producătorii europeni. Institutul zootehnic francez (*Institut de l'Élevage*) a încercat să estimeze câteva dintre aceste costuri adiționale. De exemplu, în ceea ce privește trasabilitatea, în Europa s-au depus mari eforturi pentru a introduce identificarea animalelor. Aceste investiții sunt estimate pentru producția de bovine la 0,4 EUR/100 kg de carcasă, adică la aproape 32 milioane EUR pentru UE-25. În ceea ce privește bunăstarea animală, obligația de a asigura adăposturi cu boxe colective pentru vițelii destinați sacrificării reprezintă un cost de 4 EUR/100 kg de carcasă, ceea ce înseamnă 31 milioane EUR pentru UE-25.

6. Impactul normelor europene asupra țărilor în curs de dezvoltare

6.1 UE este principalul importator de produse agro-alimentare din țările în curs de dezvoltare, în special ca urmare a unor importante avantaje comerciale acordate anterior. CNUCED (Conferința Organizației Națiunilor Unite privind comerțul și dezvoltarea) atrage atenția în mod frecvent asupra impactului standardelor sanitare europene asupra producătorilor și întreprinderilor din țările cele mai puțin dezvoltate.

6.2 UE nu poate face concesiuni în ceea ce privește siguranța alimentară. Cu toate acestea, conștient de importanța acestui aspect, CESE încurajează asistența tehnică, dialogul și cooperarea cu partenerii comerciali care sunt deosebit de vulnerabili. CESE îndeamnă, de asemenea, Comisia să-și continue demersul de susținere a înființării unor sisteme de trasabilitate și de alertă în țările în curs de dezvoltare.

7. Principiul echivalenței și trasabilitatea

7.1 Acordurile SPS și BTC (barierele tehnice în calea comerțului) reprezintă pentru membrii OMC (Organizația Mondială a Comerțului) un cadru juridic indispensabil pentru a evita restricțiile nejustificate la import și pentru a asigura o mai mare transparență a condițiilor de acces pe piață.

7.2 Dreptul comunitar precizează că produsele importate trebuie să respecte legislația europeană din domeniul alimentar sau „condițiile recunoscute de Comunitate ca fiind cel puțin echivalente”⁽¹⁾. CESE dorește să atragă atenția asupra riscurilor asociate cu o interpretare prea largă de către UE a principiului echivalenței prevăzut de reglementările internaționale.

7.3 În Europa, trasabilitatea alimentelor stă la baza modelului de siguranță alimentară. Aceasta este pusă în aplicare „de la începutul procesului de producție (...) și până la (...) vânzarea sau la furnizarea către consumatorul final” (de la fermă la consumator), deoarece „fiecare element poate avea un impact potențial asupra siguranței produselor alimentare”⁽²⁾. Cu toate acestea, pentru majoritatea produselor importate, trasabilitatea nu constituie o obligație decât începând cu exportatorul. În pofida rolului pe care l-ar putea juca sectorul privat, CESE se îndoaiește că practicile din anumite țări terțe pot fi considerate ca fiind „echivalente” din punct de vedere al siguranței. CESE pledează pentru o atitudine ofensivă în materie de trasabilitate, prin abordarea prioritara a acestui subiect în negocierile bilaterale și acordarea de asistență tehnică țărilor celor mai puțin dezvoltate.

8. Alți factori legitimi și evoluția dreptului internațional

8.1 Textele GATT (Acordul General pentru Tarife și Comerț) și diferitele acorduri ale OMC prevăd ca reglementarea comerțului internațional să ia în considerare, pe lângă factorii sanitari, și „alți factori legitimi”. Cu toate acestea, evoluția dreptului internațional a fost mult mai lentă în acest domeniu. Opțiunile UE nu sunt întotdeauna justificate din punct de vedere strict sanitar. În cazul puului tratat cu clor, Comisiei îi este foarte greu să demonstreze că tratarea păsărilor cu apă clorurată în scopul dezinfectării, așa cum se practică în SUA, poate dăuna sănătății consumatorilor europeni. Realitatea este că modul în care este percepută calitatea alimentelor diferă între cele două continente. Într-un alt domeniu, decizia de a interzice importul pieilor de focă nu se bazează nici ea pe motive sanitare, ci de bunăstare animală. Compatibilitatea acestor măsuri cu normele OMC face obiectul unei intense dezbateri la nivel internațional.

8.2 Cu toate acestea, jurisprudența Organului de reglementare a diferendelor din cadrul OMC indică unele evoluții încurajatoare. De exemplu, în cazul „broască țestoasă – creveți”, care a făcut obiectul unui litigiu între Statele Unite și Malaezia, experții din panel au dat câștig de cauză SUA, considerând că interzicerea importurilor de creveți era justificată în temeiul acordului internațional privind protecția biodiversității. Pescarii din Malaezia au fost obligați să-și modifice tehnicile de pescuit astfel încât să nu mai captureze broaște țestoase – specie protejată de convenția menționată. O altă dezbateră actuală vizează clarificarea raporturilor dintre normele OMC și celelalte acorduri internaționale.

⁽¹⁾ Regulamentul (CE) nr. 178/2002, articolul 11.

⁽²⁾ Regulamentul (CE) nr. 178/2002, articolul 3.16 și considerentul 12.

8.3 UE ar trebui să fie unul din promotorii dezbaterilor pe aceste teme. În acest scop, UE ar trebui să-și asume preferințele colective, să apere luarea în considerare a „celorlalți factori legitimi” în instanțele internaționale și să relanseze dezbaterile cu privire la legăturile dintre OMC și celelalte acorduri internaționale. În plus, trebuie să se promoveze căutarea unor metode prin care preferințele colective și factorii legitimi să poată fi obiectivați, pentru a putea fi recunoscuți la nivel internațional.

9. Informarea consumatorilor

9.1 Consumatorii europeni doresc din ce în ce mai mult să fie informați cu privire la condițiile în care sunt produse alimentele pe care le consumă. Ca răspuns la această solicitare, sectorul privat dezvoltă numeroase inițiative. În plus, la ora actuală se dezbate diferite idei - cum ar fi cea a unei etichete UE sau a unei etichetări cu privire la bunăstarea animală. S-ar putea propune ca sarcina de a informa consumatorii în mod independent cu

privire la metodele de producție practicate în diferite țări să revină unei organizații internaționale. Sarcinile acestui organ de informare independent ar trebui să includă și punerea la dispoziție de informații în cadrul unui sistem de alertă precoce la nivel global, care încă nu a fost creat.

9.2 Cu toate acestea, informarea consumatorilor nu poate fi singurul răspuns la întrebările pe care le formulează acest raport. În cazul produselor prelucrate, care stau tot mai mult la baza alimentației, etichetarea referitoare la originea produsului devine deja prea complexă, atât din perspectiva întreprinderilor, cât și a consumatorilor. În consecință, răspunderea revine autorităților publice, care au datoria de a garanta că toate produsele care circulă pe piața internă corespund alegerilor făcute de cetățenii europeni. Consumatorii se așteaptă ca aceste decizii colective să nu fie sacrificate în acele procese politice (cum ar fi dialogul transatlantic) care servesc doar creșterii în vizibilitate a celor implicați sau câștigării favorurilor anumitor parteneri comerciali.

Bruxelles, 22 octombrie 2008.

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Mario SEPI

Avizul Comitetului Economic și Social European privind transformările structurale și conceptuale ca o condiție prealabilă pentru o cunoaștere competitivă la nivel mondial și pentru o industrie europeană bazată pe cercetare (Europa: recuperând terenul sau preluând conducerea?)

(2009/C 100/11)

La 17 ianuarie 2008, Comitetul Economic și Social European, în conformitate cu articolul 29 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, a hotărât să elaboreze un aviz din proprie inițiativă cu privire la

Transformările structurale și conceptuale ca o condiție prealabilă pentru o cunoaștere competitivă la nivel mondial și pentru o industrie europeană bazată pe cercetare (Europa: recuperând terenul sau preluând conducerea?) (aviz din proprie inițiativă)

Comisia consultativă pentru mutații industriale, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 10 septembrie 2008. Raportor: dl TÓTH, coraportor: dl LEO.

În cea de-a 448-a sesiune plenară, care a avut loc la 22 și 23 octombrie 2008 (ședința din 22 octombrie 2008), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 98 voturi pentru, 0 voturi împotriva și 1 abțineră.

1. Concluzii și recomandări

1.1 Schimbările climatice, transformările demografice, globalizarea, penuria de materii prime și de energie vor duce la mutații economice și sociale profunde în Europa. Efectele asupra nivelului de viață și competitivității în Europa depind în mod decisiv de luarea la timp a măsurilor corecte. Necesitatea de a găsi răspunsuri inovatoare la noile provocări rezultă și din încheierea cu succes în multe domenii a procesului european de recuperare a decalajelor. Atingerea frontierei tehnologice face din inovațiile autonome factorul cel mai important de creștere, însă presupune transformări în domeniile care au constituit pentru mult timp factori de succes (de exemplu în educație și formarea permanentă). În acest sens, promovarea coeziunii în cadrul Comunității este un obiectiv la fel de important. Nevoia existentă de adaptare va constitui o probă esențială pentru modelul social european, al cărei rezultat va decide asupra calității vieții generațiilor actuale și viitoare. Dialogului social și dialogului societății civile cu toate părțile interesate relevante îi va reveni un rol decisiv la depășirea acestor provocări.

1.2 În orice caz este nevoie de o capacitate de adaptare crescută și de o viteză de adaptare mai mare pentru a face față provocărilor iminente și pentru a deschide un potențial suplimentar de dezvoltare în Europa. Strategia de la Lisabona⁽¹⁾ a stabilit obiective care corespund în mare măsură acestei perspective și sunt importante pentru Europa. Totodată, nu a fost adesea clar cât de departe trebuie să meargă adaptările necesare, iar transpunerea obiectivelor în strategii politico-economice a fost frecvent prea ezitantă. Efectele acestui mod de a proceda sunt cunoscute și este nevoie de eforturi reînnoite pentru a urmări cu tărie din nou aceste obiective. De aceea se recomandă o extindere durabilă a mijloacelor pentru aplicarea Strategiei de la Lisabona.

1.3 Totodată este clar că nu poate exista o strategie universală și că, în anumite domenii politice, fiecare stat membru trebuie

să pună în aplicare obiectivele europene printr-un alt set de măsuri, adaptat condițiilor naționale, pentru a garanta o politică eficientă. În acest context trebuie vegheat însă ca măsurile la nivel european și cele din statele membre să fie complementare. Aceleași cerințe privind complementaritatea sunt valabile, bineînțeles, pentru măsurile adoptate la nivel european. În cazul domeniilor politice orizontale – adică cele care țin de competența diverselor direcții generale – este necesar să se aplice o strategie armonizată. Complementaritatea rezultă în ambele cazuri din cooperarea și coordonarea explicită a strategiilor și măsurilor politice care sunt elaborate și susținute în comun.

1.4 În prezent, se promet adesea cooperarea și coordonarea, însă la nivel practic se realizează foarte puțin. În acest sens trebuie efectuate schimbări pentru a maximiza efectele pozitive care rezultă dintr-o aplicare coordonată⁽²⁾. Și la nivelul statelor membre eficiența poate fi îmbunătățită prin cooperare întărită la elaborarea și aplicarea măsurilor. Pentru a sprijini acest proces, o parte a mijloacelor suplimentare ar trebui repartizată explicit pentru dezvoltarea unor programe de cooperare între nivelul european și statele membre. Accesul la aceste mijloace ar trebui să fie posibil numai în cazul în care se adoptă măsuri care sunt explicit armonizate unele cu altele și servesc atingerii unor obiective comune.

1.5 Europa este confruntată cu provocări în special deoarece numai în puține state membre s-au pus bazele pentru activități la nivel de vârf. Multe state membre nu au realizat tranziția de la faza de recuperare a decalajelor către producția la frontiera tehnologică. În cursul tranziției către o economie bazată pe cunoaștere apare o cerere crescută de forță de muncă cu înaltă calificare. Pentru a face față acestei situații este nevoie de prognoze pe termen lung și mediu privind nivelul de

⁽¹⁾ Bineînțeles că Strategia de la Lisabona este cu mult mai vastă decât chestiunile abordate aici. Pentru mai multe detalii, a se vedea: http://ec.europa.eu/growthandjobs/index_en.htm

⁽²⁾ Prin coordonarea politicilor, sunt stimulate producerea bunurilor publice (de exemplu informație și cunoaștere, mediu și protecția climei) și crearea unor efecte externe pozitive. Interconectarea economică crescândă din Europa creează externalități și doar prin coordonarea politicilor pot fi amplificate externalitățile pozitive și reduse cele negative.

calificare necesară al forței de muncă, care să constituie baza pentru restructurarea ce trebuie realizată în sectorul educației și formării continue.

1.6 Pentru rezolvarea problemelor iminente și îmbunătățirea performanței economice este nevoie de structuri în știință și cercetare care să producă realizări de vârf. În acest context, sunt necesare, de asemenea, eforturi durabile pentru a dezvolta rezultatele cercetării, precum și cunoașterea teoretică și pentru apropierea pe un front vast de actorii de vârf internaționali. La nivel european, după relansarea Strategiei de la Lisabona au fost puse bazele pentru a păși pe acest drum. Consiliul European pentru Cercetare și Institutul European de Tehnologie vor accelera acest proces. Investițiile în aceste structuri trebuie extinse pe viitor și mai mult, iar statele membre trebuie motivate să adopte strategii complementare. În afară de aceasta, este necesar și să se încurajeze cooperarea strânsă între întreprinderi și comunitățile academice, universitare și de cercetare, și să fie sprijinită infrastructura de serviciu cu rol de susținere, precum parcurile științifice, de inovare, tehnologice și industriale.

1.7 Pe lângă investiții în forța de muncă și sistemul științific, este nevoie, în cadrul promovării cercetării de către statele membre, de un sprijin considerabil mai puternic pentru proiectele de investiții riscante, de îmbunătățiri ale protecției drepturilor de proprietate (de exemplu brevetul european și măsuri împotriva pirateriei de produse), de reglementări favorabile inovației pe piețele produselor și ale forței de muncă, de posibilități de finanțare corespunzătoare riscului, de măsuri de stimulare a cererii de inovații (de exemplu piața internă, achiziții publice, piețe-pilot), de mai multă mobilitate la toate nivelurile și de o politică privind concurența, precum și de o macropolitică corespunzătoare. Aplicarea reușită a acestor politici are drept rezultat eforturi de inovare considerabil extinse și implicit cheltuieli crescute în cercetare-inovare.

1.8 În cele din urmă este vorba de a crea un sistem care să reacționeze flexibil și rapid la provocările existente. Această abordare se bazează pe convingerea că lipsa de acțiune în prezent va avea costuri viitoare mult mai mari decât cele ale măsurilor care trebuie luate în prezent. Acest lucru este valabil într-o mare măsură, dar nu exclusiv pentru măsurile în materie de mediu. Tocmai în cazul acestora, Europa a jucat în trecut un rol de deschizător de drumuri, rol care trebuie extins prin continuarea consecventă a strategiei inițiate. Aceasta asigură dividendele industrial-politice, sociale și ecologice cuvenite primului sosit (*first mover advantage*) care pot rezulta din măsurile pentru protecția mediului printr-o reglementare armonizată în materie de mediu, prin standardizare, prin promovarea inovațiilor în domeniul tehnologiei mediului și prin aplicarea inovațiilor sociale.

1.9 O astfel de strategie de viitor trebuie însă să fie sprijinită și de populație, pentru a putea fi pusă în aplicare cu succes. Dacă nu se înțelege nevoia de schimbare și rezultatele nu sunt vizibile sau sunt repartizate inegal, atunci și disponibilitatea de adaptare individuală și socială va fi scăzută. Instituțiile societății civile sunt indispensabile în procesele de organizare și de comunicare. O condiție prealabilă a acceptării o constituie, bineînțeles, posibilitatea de a influența organizarea strategiei și a măsurilor. Dacă

deja în faza de pregătire se înregistrează o participare amplă și au loc dezbateri, crește probabilitatea apariției unui proiect comun. Deși este deja aproape prea târziu pentru discuții privind continuarea Strategiei de la Lisabona, ar trebui să se urmărească implicarea unor părți largi ale publicului interesat.

2. Context

2.1 În ultimii 50 de ani, performanța economică a Europei s-a îmbunătățit continuu și astfel decalajele existente în secolul al XIX-lea și prima jumătate a secolului XX s-au micșorat⁽¹⁾. Între timp, Europa a atins aproape productivitatea pe oră a SUA, deși producția pe cap de locuitor stagnează la ceva mai puțin de 70 % din cea a SUA (a se vedea Gordon 2007). Procesul de recuperare a decalajului a fost însă întrerupt în mod neașteptat în 1995 și a urmat o fază în care creșterea economică a SUA a fost mai puternică decât cea a Europei. Cauza principală a accelerării performanței economice a SUA este considerată a fi integrarea mai rapidă a noilor tehnologii – în acest caz a tehnologiilor informației și comunicațiilor. SUA au reacționat mai rapid decât majoritatea statelor europene atât în ceea ce privește dezvoltarea, cât și difuzarea acestor tehnologii.

2.2 Viteza diferită în dezvoltarea și integrarea noilor tehnologii nu este însă specifică pentru tehnologiile informației și comunicațiilor, ci este o consecință a sistemului politico-economic stabilit. SUA, ca lider în multe noi tehnologii, se bazează pe un sistem cu puternică orientare de piață, cu universități și institute de cercetare de frunte la nivel mondial, specialiști cu înaltă calificare din toate regiunile lumii, disponibilitate ridicată de a asuma riscuri, creștere rapidă a întreprinderilor nou înființate și o piață internă omogenă.

2.3 Statele europene, pe de altă parte, au creat structuri și au adoptat măsuri politico-economice care sprijină procesul de reducere a decalajelor și fac cu puțință preluarea rapidă a noilor tehnologii. Cotele ridicate de investiții au fost și sunt un semn vizibil al acestui proces, ca și sistemele de învățământ cu orientare profesională mai pronunțată, structurile de finanțare a inovației cu aversiune față de risc, investițiile mai reduse în educația terțiară, precum și dezvoltarea adesea insuficientă a produselor și tehnologiilor.

2.4 Creșterea economică slabă din Europa (a se vedea de exemplu Breuss 2008) din ultimii ani atestă că în multe domenii potențialul de creștere al strategiei de recuperare a decalajelor este epuizat. Tranziția de la o strategie de recuperare a decalajului către o poziție de vârf necesită însă restructurări ample care în Europa sunt doar în stadiul incipient și sunt puse adesea în aplicare fără prea mult entuziasm. Dată fiind apropierea crescândă de frontiera tehnologică, inovațiile independente și radicale (în sensul de noutăți de piață) devin cea mai importantă sursă a creșterii economice. Pentru a sprijini

⁽¹⁾ Pe ansamblu, UE și-a menținut cu succes poziția de lider în comerțul mondial atât în sectorul bunurilor, cât și în cel al serviciilor. Economia europeană este lider de piață într-un domeniu extins de industrii cu nivel mediu de tehnologie și la bunurile cu investiții mari de capital. O sursă de îngrijorare o constituie deficitul comercial în creștere cu Asia și o performanță a UE mai degrabă slabă în comparație cu SUA în domeniul TIC (a se vedea CCMi 043).

acest model, trebuie restructurate domeniile (de exemplu educația și formarea continuă, reglementarea piețelor forței de muncă și a produselor, guvernarea macroeconomică) care în trecut au fost considerate factori de succes pentru procesul de recuperare a decalajelor. Nevoia de schimbare în Europa rezultă însă din provocările contemporane printre care se numără schimbările climatice, globalizarea, dezvoltarea demografică, penuria de materii prime și de energie. În acest sens este necesar să se creeze structuri care să poată reacționa rapid la noile provocări și produce soluții competitive, juste față de mediu și acceptabile din punct de vedere social.

2.5 În cele din urmă, este vorba despre crearea unui sistem care să reacționeze flexibil și rapid la provocările existente. Această abordare se bazează pe convingerea că lipsa de acțiune în prezent va avea costuri viitoare mult mai mari decât cele ale măsurilor care trebuie luate în prezent. Acest lucru este valabil într-o mare măsură, dar nu exclusiv pentru măsurile în materie de mediu. Tocmai în cazul acestora, Europa a jucat în trecut un rol de deschizător de drumuri, care trebuie extins prin continuarea consecventă a strategiei inițiate. Aceasta asigură dividendele industrial-politice, sociale și ecologice cuvenite primului sosit (*first mover advantage*) care pot rezulta din măsurile pentru protecția mediului printr-o reglementare armonizată în materie de mediu, prin standardizare, prin promovarea inovațiilor în domeniul tehnologiei mediului și prin aplicarea inovațiilor sociale.

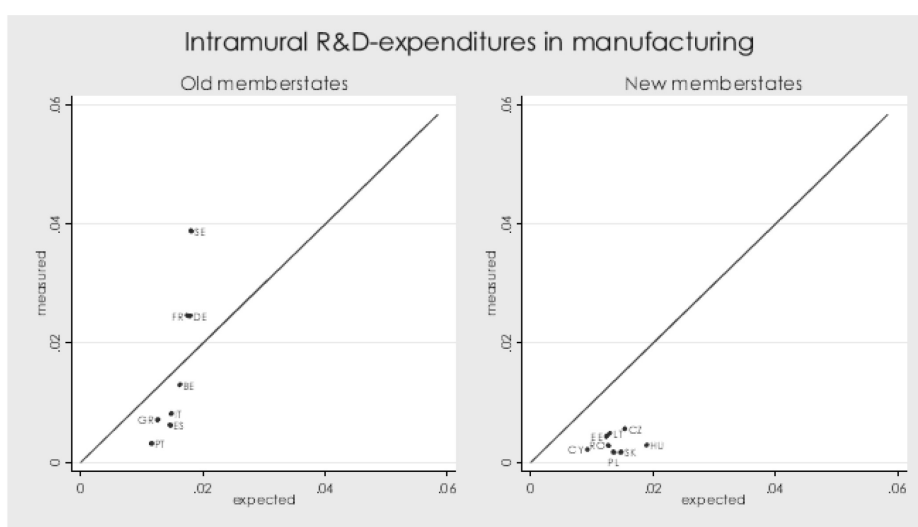
2.6 Afirmațiile următoare se concentrează pe acele părți ale Strategiei de la Lisabona care se ocupă de inovații. Sunt analizate posibilități de a se ajunge la elaborarea unor politici eficiente la nivelul european eterogen.

3. Răspunsul Europei la slaba creștere economică din anii '90: Strategia de la Lisabona

3.1 Răspunsul Europei la decalajul crescând față de SUA în materie de productivitate și creștere economică l-a reprezentat Strategia de la Lisabona, care, după revizuirea din 2005, și-a propus printre altele să reimpulsioneze dinamica creșterii economice în Europa prin sporirea cheltuielilor de cercetare-dezvoltare la 3 % din PIB și atingerea unei cote de ocupare a forței de muncă de 70 % în rândul persoanelor de vârstă activă.

3.2 Creșterea vizată a cheltuielilor pentru cercetare-dezvoltare se bazează pe multe studii care indică o corelație pozitivă clară între dezvoltarea economică și nivelul cheltuielilor de cercetare-dezvoltare. La formularea acestui obiectiv s-a trecut cu vederea faptul că nivelul cheltuielilor de cercetare-dezvoltare depinde în mod esențial de structura sectorială și poate fi evaluat doar în raport cu modul de organizare a industriei. Lucrări de cercetare mai recente (Leo – Reinstaller – Unterlass 2007, Pottelsberghe 2008) arată că majoritatea statelor membre „vechi” prezintă cheltuieli de cercetare-dezvoltare aflate aproape de nivelul care ar fi de așteptat, dată fiind structura lor sectorială, în timp ce majoritatea „noilor” state membre se află sub acest nivel (adică sub linia de 45°, a se vedea imaginea 1). Suedia și Finlanda (ca și SUA) cheltuiesc clar mai mult pentru cercetare-dezvoltare decât ar fi de așteptat dat fiind structura lor sectorială. Aceasta rezultă din faptul că aceste țări lucrează în anumite sectoare la frontiera tehnologică și în cadrul activităților lor de inovație se concentrează mai puternic pe anumite aspecte decât concurenții lor, iar în cazul SUA producția beneficiază de o piață internă mare. Pe de altă parte, cheltuieli mai ridicate de cercetare-dezvoltare pot fi induse și de un sector universitar bazat pe cercetare intensivă (a se vedea în acest sens Pottelsberghe 2008).

Imaginea 1: Cheltuieli pentru cercetare-dezvoltare corectate în funcție de structura sectorială



Source: New-Cronos; Fourth Community Innovation Survey (CIS-4); Countries included: Belgium (BE), Bulgaria (BG), Cyprus (CY), Czech Republic (CZ), Estonia (EE), Finland (FI), France (FR), Germany (DE), Greece (GR), Hungary (HU), Iceland (IC), Italy (IT), Latvia (LV), Lithuania (LT), Norway (NO), Poland (PL), Portugal (PT), Romania (RO), Slovakia (SK), Slovenia (SL), Spain (ES), Sweden (SE). Where available we have included the data for Iceland and Norway. New member states are the countries that have joined the EU since 2004; old memberstates are the countries that were members of the EU prior to 2004.

3.3 Dacă cheltuielile de cercetare-dezvoltare ale sectorului întreprinderilor din Europa (cel puțin din vechile state membre) corespund în mare parte structurii sectoriale, nu există motive serioase pentru schimbarea masivă a acestor cheltuieli, deoarece ele trebuie privite și ca un factor de costuri și prezintă venituri în descreștere. Investițiile mai ridicate în cheltuieli de cercetare-inovare sunt utile atunci când se ajunge la frontiera tehnologică sau când acestea rezultă dintr-o transformare structurală⁽¹⁾ în direcția unor ramuri bazate pe cercetare intensivă⁽²⁾. Ambele transformări sunt obligatorii dacă se dorește menținerea competitivității Europei și garantarea „modelului european”.

3.4 Cu toate acestea, acest proces nu este declanșat printr-o creștere izolată a fondurilor pentru cercetare-dezvoltare, ci mai degrabă prin sprijinul consolidat acordat unor strategii de investiție riscante, prin investiții în infrastructura de cercetare și prin îmbunătățirea sistemului de învățământ și de formare. Crearea unui mediu de piață favorabil inovațiilor și o mobilitate sporită la toate nivelurile reprezintă alte transformări necesare (a se vedea în acest sens Aho et al. 2006). Sunt necesare și intervenții complementare în reglementarea piețelor forței de muncă, a sistemului financiar, a politicii în domeniul concurenței și politicii macroeconomice. Aplicarea reușită a acestor politici are drept rezultat eforturi de inovare considerabil extinse și implicit cheltuieli crescute în cercetare-inovare.

3.5 Deplasarea centrului de greutate al politicii economice de la cercetare-dezvoltare către inovație reduce și privilegierea implicită a „industriilor high-tech” care rezultă din încercarea de a spori cheltuielile de cercetare-dezvoltare. Astfel sunt valorificate ramuri care sunt de fapt *high-tech* în ceea ce privește utilizarea tehnologiilor, dar care nu duc la investiții ridicate în cercetare-dezvoltare, deoarece eforturile lor în materie de inovație se bazează pe utilizarea inteligentă a tehnologiei și pe creativitatea umană. De exemplu, multe inovații complexe din punct de vedere tehnologic apar în domeniul industriilor creative, al industriei siderurgice sau în domeniul textilelor și îmbrăcăminteii fără sau cu puține cheltuieli proprii pentru cercetare-dezvoltare. De asemenea, s-a dovedit (a se vedea în acest sens Hölzl – Friesenbichler 2008) că practic în toate ramurile există potențial pentru întreprinderi mici și mijlocii cu creștere rapidă (așa-numitele societăți „gazelă”), ceea ce implică, de asemenea, o promovare amplă a inovațiilor. Concentrarea pe ramurile cu tehnologie înaltă – și acest lucru le garantează relevanța ridicată și pe viitor – se bazează pe creșterea ridicată a cererii din cadrul acestora. Dacă se reușește realizarea cu succes a unor inovații prin eforturi în materie de cercetare-dezvoltare, atunci – în ceea ce privește creșterea economică și a gradului de ocupare a forței de muncă – rezultatele pot fi, datorită creșterii ridicate a cererii, disproporționat de bune (Falk – Unterlass 2006).

(1) Transformarea structurală apare prin înființarea de noi întreprinderi, prin diversificarea întreprinderilor existente sau prin instalarea în teritoriu a unor noi întreprinderi.

(2) În acest loc sunt menționate expres sectoarele bazate pe cercetare intensivă, deoarece clasificarea în sectoare cu tehnologie înaltă, medie și joasă utilizată la cheltuielile de cercetare-dezvoltare subestimează utilizarea tehnologiei în multe domenii economice. Dacă se ține seama și de integrarea unor tehnologii dezvoltate în altă parte în produse și în procesele de producție, atunci și ramurile care sunt considerate adesea ca având tehnologie joasă conform clasificării tradiționale trebuie repartizate domeniului tehnologiei medii sau înalte (a se vedea în acest sens Peneder, 2007).

3.6 Noile și vechile provocări cer realizări de vârf atât în cercetare, cât și în aplicarea acesteia. Doar prin realizări de vârf în cercetarea fundamentală și aplicată, Europa poate rămâne competitivă în fața provocărilor globale. Limitările importante care afectează realizarea acestei strategii rezidă deja – și acest lucru se va agrava pe viitor – în domeniul capitalului uman. O forță de muncă mai numeroasă și mai bine pregătită, cu studii secundare și superioare, reprezintă condiția prealabilă pentru transformarea structurală și apropierea de frontiera tehnologică. Deficitele înregistrate până în prezent nu pot fi recuperate decât într-o perioadă lungă de timp, iar eforturile necesare în acest sens nu sunt încă susținute din multe puncte de vedere. Totodată, în cazul structurilor de educație, trebuie vegheat ca oferta de locuri de educație să se orienteze în funcție de cerere⁽³⁾ și ca formarea continuă a forței de muncă (cuvânt-cheie formarea pe întreg parcursul vieții) să se bucure de la fel de multă atenție, pentru ca forța de muncă să-și conserve în toate fazele procesului de muncă productivitatea și capacitatea de a ocupa un loc de muncă.

3.7 Revizuirea Strategiei de la Lisabona a adus schimbări decisive pe plan european, care sunt capabile să accelereze transformarea structurală în direcția unor structuri economice bazate pe cercetare intensivă și a unor realizări de vârf: dintre acestea fac parte de exemplu măsurile pentru îmbunătățirea disponibilității capitalului de risc și pentru creșterea mobilității cercetătorilor, Institutul European de Tehnologie (IET) și Consiliul European pentru Cercetare și inițiativele privind piețele-pilot. La acestea se adaugă creșterea fondurilor pentru programele-cadru și extinderea proiectelor-pilot la nivel european.

4. Europa: politici eficiente în ciuda diversității?

4.1 Chiar dacă obiectivele Europei sunt în mare parte clare și împărtășite de toată lumea, se pune întrebarea dacă Europa, dată fiind eterogeneitatea sa, are capacitatea politică necesară. Diversitatea europeană se manifestă nu în ultimul rând în performanța diferită a statelor membre, în succesele diferite de pe frontul tehnologic (de exemplu standardele GSM, respectiv utilizarea TIC) și în diferențele mari la nivel sectorial – atât între, cât și în interiorul sectoarelor (a se vedea în acest sens Falk 2007, Leo - Reinstaller - Unterlass 2007, a se vedea Anexa 3).

4.2 Această diversitate reprezintă o provocare majoră pentru politica economică deoarece măsurile de politică economică au rezultate diferite în funcție de nivelul de dezvoltare economică. Țările care au succes își adaptează explicit sau implicit strategia de politică economică în funcție de nivelul de dezvoltare

(3) Conform Cedefop, „se preconizează că numărul total al locurilor de muncă în Europa va crește cu mai mult de 13 milioane între 2006 și 2015. Aceasta include o creștere de aproape 12,5 milioane de locuri de muncă la cel mai înalt nivel de calificare (în mare, nivelurile 5 și 6 ISCED) și de aproape 9,5 milioane locuri de muncă la nivel mediu (nivelul 3 și 4 ISCED). Pe de altă parte se va produce o descreștere de peste 8,5 milioane de locuri de muncă pentru cei fără calificare sau cu puține calificări formale (nivelurile 0-2 ISCED)”. Sursa: Cedefop, *Future skill needs in EuropeMedium-term forecast*, 2008.

economică și încearcă, de aceea, să sprijine un proces de recuperare a decalajelor sau se orientează către producția la frontiera tehnologică. Raționalismul acestui proces de adaptare a politicii economice la nivelul de dezvoltare a fost atestat printr-o serie de lucrări științifice. În acest context, s-a dovedit că măsuri politice identice produc rezultate diferite în funcție de nivelul de dezvoltare al unei țări. Astfel, o măsură care are rezultate pozitive într-un stat a cărui producție se situează la frontiera tehnologică poate avea, într-o țară care se află în curs de recuperare a decalajelor, consecințe mai reduse sau chiar negative asupra dezvoltării tehnologice.

4.3 Această afirmație poate fi demonstrată ușor pornind de la exemplul sistemului de învățământ⁽¹⁾. Dacă se dorește maximizarea rezultatelor investițiilor în sistemul de învățământ, trebuie ținut seama de lanțurile cauzale care diferă în funcție de nivelul de dezvoltare: studiile superioare devin cu atât mai importante cu cât o țară se găsește mai aproape de frontiera tehnologică. Sistemele de învățământ cu orientare profesională sprijină mai degrabă un proces de recuperare a decalajelor. Aghion et al. (2005) apreciază că majorarea cheltuielilor pentru educația universitară cu 1 000 USD pe persoană într-un stat aflat la frontiera tehnologică duce la mărirea ratei de creștere economică anuală cu circa 0,27 %, în timp ce aceste investiții, într-un stat care se află sub limita tehnologică, duc doar la o majorare a ratei de creștere economică cu circa 0,10 %. Persoanele cu studii superioare pot fi utilizate în țările apropiate de frontiera tehnologică cu rezultate mai bune, deoarece în acestea sunt vizate și inovații mai radicale care nu pot realizate decât pe baza cercetării științifice.

4.4 O diplomă de nivel mai ridicat duce în acest context la mai multă flexibilitate în alegerea tehnologiei. Aproximativ 60 % din diferența de creștere dintre țările europene și SUA poate fi explicată prin concentrarea puternică a sistemelor de învățământ europene pe învățământul profesional, respectiv pe învățământul secundar (Krueger-Kumar 2004). Societățile bazate pe cunoaștere necesită calificări-cheie generale și un nivel mai ridicat de educație, care sprijină adaptarea noilor tehnologii și crearea unor noi sectoare cu noi întreprinderi. Fixarea europeană istorică – care a fost corectă pentru procesul de recuperare a decalajelor – asupra învățământului secundar devine odată cu atingerea frontierei tehnologice o piedică pentru creștere.

4.5 La formularea și aplicarea politicii economice, Uniunea Europeană este bineînțeles confruntată cu o uniune eterogenă de state. În cazul unei eterogenități mari, competența în materie de aplicare este transferată de obicei către nivelul statelor membre, pentru ca acestea să găsească soluții adaptate condițiilor locale⁽²⁾. Important este însă ca orientările politice comune dintre diferitele niveluri să fie aplicate în mod

coordonat și armonizat, pentru ca strategia aleasă să atingă eficiența maximă. Această afirmație este sprijinită și de către interdependențele din cadrul Uniunii Europene. De progresele statelor membre profită și ceilalți, iar strategiile oportuniste nu ar trebui să constituie un comportament acceptabil.

4.6 Este clar că nu poate exista o strategie universală, doar un set de măsuri adaptate fiecărui stat putând avea succes. Importantă este însă și recunoașterea faptului că, odată cu atingerea limitei tehnologice, trebuie schimbate structurile și strategiile de politică economică, deoarece instrumentarul existent – dezvoltat adesea în decursul mai multor decenii – nu are efecte în materie de stimulare a creșterii economice sau are doar efecte neînsemnate și astfel a devenit cel puțin în parte inefficient. Același lucru este valabil – chiar dacă semnele sunt inversate – pentru țările în curs de recuperare a decalajelor. În cazul în care în acestea se aplică aceleași strategii ca și pentru țările aflate la frontiera tehnologică, aceasta constituie o soluție inefficientă. Orice strategie europeană trebuie să ofere răspunsuri despre modul cum:

- pot fi întărite atât coeziunea, cât și performanțele de vârf, ținându-se astfel seama de nivelul de dezvoltare economică;
- pot fi elaborate obiective și măsuri care să țină seama de caracterul transversal al multor domenii politice (de exemplu mediu, inovație) și pot fi aplicate eficient, în ciuda nevoii de coordonare între aceste domenii politice;
- poate fi fixată în conformitate cu logica faptelor diviziunea muncii între nivelul european și statele membre;
- pot fi instituite ca obligatorii măsurile adoptate și sancționate abaterile.

4.7 Structurile și mecanismele pentru o astfel de politică sunt prezente în mare măsură în Europa și trebuie „doar” utilizate într-o formă corespunzătoare și cu conținuturile potrivite. Și în cazul ultimelor, aspectele importante sunt cunoscute și dezbătute deja de mult timp. Ceea ce lipsește este forța politică necesară pentru a avea un impact asupra economiei reale și asupra societăților europene.

5. Bibliografie

Acemoglu, D., Aghion, P., Zilibotti, F, *Appropriate Institutions for Economic Growth*, 2006.

Aghion, P., *A Primer on Innovation and Growth*, Bruegel Policy Brief 02, 2006.

(1) În principiu, s-a constatat că investițiile în capitalul uman produc rezultate foarte importante: în cazul în care se mărește durata medie a frecvențării școlii cu un an, producția potențială a economiei naționale crește pe termen lung în medie cu 6 % (De la Fuente 2003).

(2) Deși o verificare a acestei „distribuții a competențelor” ar trebui să survină în mod repetat în cursul timpului, o examinare ar depăși cadrul avizului (a se vedea în acest sens Falk – Hözl - Leo 2007).

Aghion, P., Bloom, N., Blundell, R., Griffith, R., Howitt, P., *Competition and Innovation: An Inverted-U Relationship*, Quarterly Journal of Economics, Vol. 120, No. 2, pp. 701-728, 2005.

Aghion, P., Blundell, R., Griffith, R., Howitt, P., Prantl, S., *The Effects of Entry on Incumbent Innovation and Productivity*, NBER Working Paper 12027, 2006.

Aghion, P., Boustan, L., Hoxby, C., Vandenbussche, J., *Exploiting States' Mistakes to Identify the Causal Impact of Higher Education on Growth*, Working Paper, Harvard University, 2005.

Aghion, P., Fally, T., Scarpetta, S., *Credit Constraints as a Barrier to the Entry and Post-Entry Growth of Firms: Lessons from Firm-Level Cross Country Panel Data*, 2006.

Aghion, P., Marinescu, I., *Cyclical Budgetary policy and Economic Growth: What Do We Learn from OECD Panel Data?*, 2006.

Aho, E., (președinte), Cornu, J., Georghiou, L., Subirá, A., *Creating an Innovative Europe*, raportul Grupului de experți independenți privind cercetarea, dezvoltarea și inovarea, constituit în urma summitului de la Hampton Court, 2006.

Breuss, F., *Die Zukunft Europas*, in: BMWA, *Das österreichische Außenhandelsleitbild – Globalisierung gestalten – Erfolg durch Offenheit und Innovation*, Wien, 2008.

Cedefop, *Future skill needs in Europe*, Medium-term forecast, 2008.

De la Fuente, A., *Das Humankapital in der Wissensbasierten globalen Wirtschaft, partea a II-a: Bewertung auf der Länderebene*, studiu realizat pentru DG Ocuparea Forței de Muncă și Afaceri Sociale a Comisiei Europene, 2003.

Falk, M. *Sectoral Innovation Performance, Evidenc from CIS 3 micro-aggregated data*, Europe Innova, 2007, <http://www.europe-innova.org>.

Falk, M., Unterlass, F., *Determinanten des Wirtschaftswachstums im OECD-Raum, Teilstudie 1*, WIFO-Weißbuch, 2006.

Falk, R. Hölzl, W., Leo, H., *On the Roles and Rationales of European STI Policies*, WIFO Working Paper, 299/2007.

Falk, R., Leo, H., *What Can Be Achieved By Special R&D Funds When There is No Special Leaning Towards R&D Intensive Industries?*, WIFO Working Papers, 2006, (273).

Gerschenkron, A., *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Harvard University Press, 1962.

Giddens, A., Liddle, R., Diamond, P. (eds.), *Global Europe, Social Europe*, Polity Press, Cambridge, United Kingdom, 2006.

Gordon, R. J., *Issues in the Comparison of Welfare Between Europe and the United States*, Paper presented to Bureau of European Policy Advisers, „Change, Innovation and Distribution” Bruxelles, 4 decembrie 2007.

Griffith, R., Redding, S., Van Reenen, J., *Mapping the Two Faces of R&D: Productivity Growth in a Panel of OECD Industries*, The Review of Economics and Statistics, 86 (4): 883 – 895, 2004.

Hollanders, H., *Innovation Modes: Evidence at the Sector Level*, Europe-Innova, Innovation Watch, 2007, <http://www.europe-innova.org>.

Hölzl, W., Friesenbichler, K. *Final Sector Report Gazelles*, Sectoral Innovation Watch, Europe Innova, 2008, www.europe-innova.org.

Comisia Comunităților Europene (CCE), *Punerea în aplicare a Programului comunitar de la Lisabona: un cadru politic pentru consolidarea industriei prelucrătoare în UE – către un concept mai integrat al politicii industriale*, COM(2005) 474 final, Bruxelles, 5.10.2005.

Krueger, D., Kumar, K., *US-Europe Differences in Technology-Driven Growth: Quantifying the Role of Education*, Journal of Monetary Economics, 2004.

Leo, H., Reinstaller, A., Unterlass, F., *Motivating sectoral analysis of innovation*, Performance, Europe Innova, 2007, <http://www.europe-innova.org>.

Nicoletti, G., Scarpetta, S., *Regulation, Productivity and Growth: OECD Evidence*, Economic Policy, 18:36 9, 2003.

OECD, *Education at a Glance*, OECD, 2006.

Peneder, M., *Entrepreneurship and technological innovation, An integrated taxonomy of firms and sectors*, Europe Innova, Wifo, 2007, <http://www.europe-innova.org>.

Sapir, A. et al., *An Agenda for a Growing Europe*, Oxford University Press, 2004.

Vandenbussche, J., Aghion, P., Meghir, C., Growth, *Distance to Frontier and Composition of Human Capital*, Journal of Economic Growth, Vol. 11, No. 2, pp. 97-127, 2006.

Bruxelles, 22 octombrie 2008.

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Mario SEPI

Avizul Comitetului Economic și Social European privind restructurarea și dezvoltarea industriei aparatelor electrocasnice („bunuri albe” în Europa) și impactul asupra ocupării forței de muncă, schimbărilor climatice și consumatorilor

(2009/C 100/12)

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

Restructurarea și dezvoltarea industriei aparatelor de electrocasnice („bunuri albe” în Europa) și impactul asupra ocupării forței de muncă, schimbărilor climatice și consumatorilor.

Comisia consultativă pentru mutații industriale, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 10 septembrie 2008. Raportor: dna Darmanin. Coraportor: dl GIBELLIERI.

În cea de-a 448-a sesiune plenară, care a avut loc la 22 și 23 octombrie 2008 (ședința din 22 octombrie), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 86 voturi pentru, 0 voturi împotriva și 2 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1 CESE consideră că punctul forte al industriei europene a aparatelor electrocasnice ⁽¹⁾ rezidă în capacitatea sa de a realiza produse cu caracter durabil și de înaltă calitate; acest punct forte trebuie susținut și amplificat printr-o politică europeană adecvată, bazată pe eforturi și îmbunătățiri constante în domeniul inovației tehnologice, precum și pe activități continue de formare în vederea sporirii calificării angajaților. O astfel de politică ar trebui să stimuleze dezvoltarea de aparate electrocasnice eficiente din punct de vedere energetic, cu capacitate sporită de reciclare. Ar trebui redus la minimum impactul asupra mediului pe baza unei analize a ciclului de viață.

1.2 CESE are convingerea că legislația Uniunii Europene ar putea exercita o influență directă asupra competitivității acestui sector, în special prin intermediul propunerii de extindere a Directivei privind proiectarea ecologică și a propunerii de revizuire a Regulamentului privind etichetarea ecologică, determinând sporirea eficienței energetice și reducerea emisiilor de CO₂ și reducând astfel amenințarea și tendința relocalizării industriei în afara granițelor UE, pierderea locurilor de muncă și riscul diminuării interesului consumatorilor.

1.3 Supravegherea pieței are o importanță capitală pentru protecția industriei europene, a lucrătorilor din această industrie, a intereselor consumatorilor și a mediului. Supravegherea pieței ar trebui pusă în aplicare prin intermediul următoarelor măsuri:

— alocarea de resurse suplimentare (din partea statelor membre și a UE ⁽²⁾) pentru verificarea mai strictă a conformității

⁽¹⁾ Termenul „aparate electrocasnice” se referă la frigidere, mașini de spălat, mașini de spălat vase, boilere, încălzitoare, televizoare și toate dispozitivele electronice utilizate în gospodărie.

⁽²⁾ Noul cadru legislativ, cunoscut și ca „Pachetul Ayrat”, este ultimul pachet din Pachetul „O mai bună reglementare” care se ocupă de monitorizarea pieței, de marcarea produselor și omologare. A fost adoptat de Parlamentul European și de Consiliu la 23 iunie 2008. http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/internal_market_package/index_en.htm

produselor cu normele tehnice și juridice ale pieței unice europene, în special în cazul produselor importate;

— eradicarea concurenței neloiale și a dumpingului. Măsurile antidumping ar trebui studiate cu atenție, pentru a nu se dovedi contraproductive pentru industria europeană încurajând relocalizarea industriei în afara granițelor Europei sau creșterea importurilor; aceste măsuri ar trebui să se aplice nu numai produsului final, ci și componentelor;

— revizuirea sistemului de etichetare, astfel încât să reflecte progresele în materie de inovație tehnologică, fără însă a da o impresie greșită privind modificarea valorii;

— înăsprirea controlului pentru a reduce contrafacerea și copiile pirat;

— efectuarea de controale asupra etichetelor bunurilor, în special ale celor importate, pentru a verifica dacă descriu cu acuratețe produsele și nu sunt înșelătoare.

1.4 CESE consideră că adaptarea sistemului de etichetare este de o importanță capitală. Etichetele trebuie actualizate ori de câte ori aparate electrocasnice mai eficiente din punct de vedere tehnic ridică standardul. Acest sistem ar trebui să fie dinamic, astfel încât să permită noilor produse de calitate superioară introduse pe piață să fie încadrate într-o nouă categorie de etichetare, mai degrabă decât să se treacă într-o categorie inferioară aparatele clasate anterior. Această revizuire ar trebui să fie legată de inovația tehnologică, însă ar trebui să se încadreze într-un termen de 5 ani, așa cum se menționează în Planul de acțiune privind eficiența energetică. Este esențial ca în procesul de revizuire să fie implicate toate părțile interesate. Mai mult, Comisia ar trebui să promoveze punerea în aplicare a legislației, transformând etichetele într-un instrument mai constrângător pentru producători, importatori și comercianții cu amănuntul.

1.4.1 În termeni de durabilitate, ar fi benefic pentru UE să influențeze și alte țări să adopte standardele înalte pe care UE însăși se străduiește să le adopte pentru piața internă, deoarece aceasta ar duce la economii potențiale de energie la nivel global.

1.5 Industria europeană a aparatelor electrocasnice ar putea fi puternic sprijinită prin introducerea în statele membre a unor măsuri stimulative pentru a încuraja înlocuirea vechilor aparate cu unele mai moderne și mai eficiente din punct de vedere energetic, care sunt deja produse de industrie, însă nu sunt încă suficient de cunoscute pe piață. Acest sprijin ar trebui conceput în așa fel încât să acorde categoriilor de populație mai puțin înstărite instrumentele financiare adecvate și să nu fie discriminatoriu. Ar trebui învățat din succesele înregistrate în Europa și în afara acesteia.

1.6 De asemenea, este indicat să se consolideze asistența acordată consumatorilor în materie de întreținere și piese de schimb pentru aparatele electrocasnice, garantându-se continua dezvoltare și actualizare a competențelor lucrătorilor, astfel încât aceștia să presteze servicii eficiente și fiabile. Aceasta ar putea determina sporirea sau menținerea ratei de ocupare a forței de muncă.

1.7 CESE consideră că politica UE ar trebui să faciliteze tranziția industriei către produse mai inovatoare și servicii conexe (precum panourile solare, unitățile fotovoltaice, pompele de căldură, celulele de hidrogen, instalațiile de micro-generare și aparatele de aer condiționat de înaltă performanță), care sunt importante din punct de vedere strategic datorită impactului pe care îl au asupra emisiilor de CO₂ și a consumului de energie. Acest lucru ar avea ca efect crearea de locuri de muncă și sporirea posibilităților de alegere pentru consumatori.

1.8 CESE reafirmă că recomandările privind restructurarea eficientă a industriei aparatelor electrocasnice din Europa, pentru ca aceasta să devină mai durabilă, pot fi aplicate cu succes și în mod optim doar dacă există un dialog social sectorial cuprinzător și eficient la nivel european.

2. Context

2.1 Cea mai urgentă problemă a sectorului la momentul actual este migrația industriei aparatelor electrocasnice nu numai către Europa Centrală și de Est, ci și către Rusia, Turcia sau China. Prin urmare, relocalizarea nu se petrece numai în interiorul statelor membre UE, ci segmente întregi din industria aparatelor electrocasnice se deplasează aproape în întregime din Europa către China.

2.2 În prezent, întreprinderile din sector descoperă Rusia, unde se construiesc noi fabrici pentru producția de mașini de spălat și frigidere, întreprinderile existente în sectorul „bunurilor albe” fiind preluate. În momentul actual, pe teritoriul Rusiei sunt în curs de construire între cincisprezece și douăzeci de fabrici de „bunuri albe”. Această evoluție este esențială pentru garantarea

pătrunderii producătorilor europeni pe această piață nouă cu un înalt potențial. Trebuie însă luat în considerație faptul că pe viitor aceste fabrici nu vor deservi doar piața lor națională, ci își vor exporta producția și către Europa, în cazul în care nu se reușește soluționarea problemelor importante ale pieței europene.

2.2.1 Există potențial de export pentru producătorii europeni și în regiuni precum Asia, Africa de Nord și Orientul Mijlociu, unde se înregistrează deja o tendință de creștere a exporturilor de aparate electrocasnice din UE. Producătorii europeni pot exploata condițiile curente, cum ar fi creșterea clasei de mijloc în aceste regiuni, buna reputație a produselor europene etc., pentru a pătrunde și mai mult pe aceste piețe potențiale.

2.3 Multiplicarea importurilor de produse ieftine și dubioase agravează criza din industria europeană a „produselor albe”. Pe lângă calitatea redusă, diferitele sisteme fiscale, avantajele în materie de costuri ale forței de muncă, precum și costurile de transport relativ scăzute contribuie la exacerbara concurenței împotriva producătorilor recunoscuți din Europa.

2.4 Este evident că Europa nu poate concura cu salariile lunare care se plătesc de exemplu în China. Prețul unui frigider sau congelator produs în China este imbatabil și același lucru este valabil și pentru componente precum motoarele sau compresoarele. Dacă se iau în considerare numai prețurile, nu și avantajele calitative, produsele europene nu pot obține avantaje concurențiale. Punctul forte al industriei europene a aparatelor electrocasnice rezidă în capacitatea sa de a realiza produse de înaltă calitate. Alte aspecte care prezintă avantaje concurențiale sunt designul, garanțiile, serviciile, compatibilitatea părților componente și reparațiile oferite pentru produse. Acest punct forte trebuie susținut și amplificat printr-o politică europeană articulată.

2.5 Fabricile europene produc frigidere și congelatoare care se încadrează în clasele energetice A++, A+, A și B. Majoritatea bunurilor produse în prezent se încadrează în clasele A+ și A, în timp ce produsele de clasa A++ reprezintă mai puțin de 4 % din total.

2.6 Frigiderele eficiente din punct de vedere energetic nu au încă un succes prea mare la consumatori. Conform CECED (Comitetul European al Producătorilor de Echipamente Casnice), în gospodăriile europene încă mai există aproximativ 188 de milioane de frigidere și congelatoare mai vechi de 10 ani. Echipamentele vechi (din 1990) consumă aproximativ 600 kWh/an, echipamentele din clasa A+ aproximativ 255 kWh/an, iar cele din clasa A++ aproximativ 182 kWh/an. Cu toate acestea, având în vedere prețurile și condițiile actuale⁽¹⁾, un aparat din clasa A++ trebuie utilizat pentru o perioadă de aproximativ 12 ani pentru ca achiziționarea sa să devină profitabilă pentru consumatori.

⁽¹⁾ Prețul energiei și costurile carburanților.

2.7 Pentru producătorii europeni, importurile potențial nesigure, ineficiente energetic și neviabile reprezintă o sursă de îngrijorare și mai mare decât utilizarea modelelor vechi. Îngrijorarea acestora se referă în special la importurile de tip spot care sunt vândute repede pe piața europeană.

2.7.1 În consecință, necesarul de energie pentru uz casnic reprezintă 25 % din cererea totală de energie în UE, iar electricitatea consumată de aparatele electrocasnice în gospodăria a cunoscut cea mai puternică creștere în ultimii ani datorită introducerii unor noi aparate și produse.

2.8 Utilizarea unui material de mai bună calitate pentru miezul magnetic, combinată cu optimizarea proiectării pentru noile caracteristici ale materialului ar putea spori eficiența (cu până la 15 %) motoarelor electrice pentru aparatele electrocasnice, contribuind în mod substanțial la reducerea consumului de energie pentru uz casnic.

2.9 Un alt aspect care trebuie susținut de Comisia Europeană este dezvoltarea de aparate electrocasnice care să poată fi întreținute și reciclate. Trebuie subliniat că producătorii europeni au depus eforturi majore în acest domeniu, reducând drastic consumul energetic și cel de apă al aparatelor de mari dimensiuni. Cu toate acestea, a crescut numărul materiilor prime care constituie o problemă nu numai din punct de vedere ecologic, ci și din punctul de vedere al costurilor. Acest lucru este valabil pentru oțel, plastic, nichel, crom, cupru etc. Prețurile acestor materii prime, precum și ale produselor derivate din petrol sunt în creștere. Acei producători care reușesc să reducă conținutul materialelor obțin importante avantaje concurențiale. Posibilitățile oferite industriei aparatelor electrocasnice de nanotehnologie și metodologiile de analiză a ciclului de viață pentru îmbunătățirea și evaluarea alegerii corecte a materialelor sunt prea puțin explorate în vederea obținerii acestor avantaje.

2.9.1 Un motiv actual de îngrijorare îl constituie faptul că nu toate materialele care cad sub incidența regulamentelor DEEE existente sunt returnate producătorilor și în consecință aceștia trebuie să plătească pentru costul reciclării, fără a primi de fapt bunurile.

2.10 Promovarea acestui tip de cercetare și continuarea miniaturizării componentelor precum motoarele, radiatoarele, compresoarele etc. ar trebui să se numere printre obiectivele unei politici de cercetare finanțate de către Comisie. Din această perspectivă, proiectarea de aparate electrocasnice utilizând o cantitate minimă de materiale duce la dezvoltarea de aparate care sunt mai ușor de reciclat. Directiva-cadru privind proiectarea ecologică din mai 2005, cu cerința sa ca aparatele alimentate cu energie electrică să fie proiectate în mod ecologic, reprezintă un important punct de plecare în acest domeniu.

Comisia Europeană nu trebuie să introducă noi instrumente pentru politica sa, ci mai degrabă să le perfecționeze pe cele disponibile în prezent. Acest lucru este valabil și pentru sistemul existent de etichetare privind consumul energetic. În contextul agravării crizei energetice și al diminuării rezervelor de materii prime, Comisia ar trebui să completeze această etichetare cu o normă obligatorie privind introducerea produselor pe piață. Vânzarea de aparate electrocasnice pe piața internă europeană ar trebui să fie permisă în viitor numai acelor întreprinderi care fabrică produse de înaltă calitate: acesta ar trebui să fie sensul unei legislații care solicită întreprinderilor să producă aparate electrocasnice cu caracter durabil și de înaltă calitate.

2.11 De asemenea, este indicat ca producătorii și comercianții cu amănuntul să fie obligați prin directivă să producă și să vândă aparate electrocasnice care pot fi reparate, punând la dispoziție piese de schimb pentru reparații, și să ofere servicii pentru clienți. Consumatorii europeni se așteaptă la astfel de servicii și, oferindu-le, producătorii și comercianții cu amănuntul europeni se pot distanța de producătorii de bunuri ieftine, care nu pot fi reparate, ci trebuie aruncate și înlocuite cu unele noi. Acest comportament nu se poate înscrie într-o strategie de dezvoltare durabilă.

2.11.1 În această privință CESE așteaptă organizarea de discuții suplimentare privind punerea în aplicare a Planului de acțiune ⁽¹⁾ privind producția, consumul și industria durabile al Comisiei.

2.12 Sectorul aparatelor electrocasnice din Europa are încă cca. 200 000 de lucrători. Acest sector se află de mai mulți ani în declin. În ultimele două decenii, circa 57 000 de locuri de muncă au dispărut în Europa de Vest. Industria aparatelor electrocasnice s-a prăbușit în Europa Centrală și de Est în urma căderii vechiului regim politic, iar de atunci s-au creat numai aproximativ 20 000 de locuri de muncă în domeniu.

2.13 Sectoarele industriei aparatelor electrocasnice cele mai afectate de relocalizările către țări din afara Europei (Rusia, China, Turcia) sunt cele ale aparatelor de aer condiționat și aparatelor de mici dimensiuni. Fabricile europene de frigider/ congelatoare mai au în prezent aproximativ 23 000 de angajați.

2.14 Restructurarea sectorului european al aparatelor electrocasnice va continua în anii următori. Dimensiunile acestei restructurări vor depinde nu numai de evoluțiile tehnologice și ale pieței, ci și de deciziile politice și de măsurile legislative aferente.

3. Observații specifice

3.1 În prezent, politica europeană trebuie să găsească răspunsul la patru probleme:

⁽¹⁾ COM(2008) 397 final (16.7.2008).

3.1.1 Cum să garanteze că industria nu este transferată în țări din afara Uniunii Europene. Există o clară tendință de relocalizare a industriei; prin urmare, trebuie combătută amenințarea prevăzută și reală de a pierde această industrie în favoarea unor țări terțe.

3.1.2 Cum să configureze schimbările structurale în Europa astfel încât țările Europei de Vest să nu-și piardă *know-how*-ul în domeniul științific și al tehnicilor de producție și nici locurile de muncă asociate acestuia, permițând în același timp țărilor din Europa Centrală și de Est să-și stabilizeze în viitor industria emergentă a aparatelor electrocasnice.

3.1.3 Cum să găsească un răspuns rezonabil din punct de vedere economic la invazia de importuri asiatice, care sunt mai ieftine decât echivalentele lor europene, însă inferioare din punct de vedere calitativ sau necorespunzătoare normelor pieței interne.

3.1.4 Cum să garanteze că progresele înregistrate în proiectarea de aparate durabile au efectul scontat asupra pieței interne, sporind cererea pentru astfel de produse și stimulând investițiile în cercetare și în dezvoltarea de aparate care au un impact mai scăzut asupra schimbărilor climatice și durabilității.

3.2 Situația industriei

3.2.1 Avem de-a face cu un sector industrial avansat din punctul de vedere al cercetării și dezvoltării în domeniul eficienței energetice. Acordurile voluntare s-au dovedit eficiente și au fost respectate de către industrie.

3.2.2 Din nefericire, factorul descurajant îl constituie faptul că industria necesită o politică europeană mai strictă, care să garanteze că eforturile depuse de acest sector își ating într-adevăr scopul. Anul trecut, întreprinderile din acest sector au decis să nu mai reînnoiască acordurile voluntare care au avut atâta succes în trecut.

3.2.3 În acest moment, supravegherea pieței este de o importanță capitală. Ar trebui concepute controale mai stricte, pentru a garanta că toate produsele de pe piață au într-adevăr nivelul de calitate pretins, în special în ceea ce privește efectul asupra schimbărilor climatice.

3.2.4 Este necesar mai mult sprijin din partea statelor membre pentru a garanta că produsele foarte eficiente introduse pe piață sunt într-adevăr acceptate de consumatori. Încă se mai consideră că produsele din clasa A++ sunt prea scumpe și că nu sunt convenabile din punctul de vedere al

randamentului investiției; prin urmare, piața optează în principal pentru aparate A+. Stimulente sunt variate și există deja unele cazuri în statele membre și în afara Europei care pot fi considerate exemple de bună practică ⁽¹⁾.

3.2.5 Sprijinul din partea statelor membre și concurența loială trebuie să fie în strânsă legătură cu ritmul inovației tehnologice din acest sector, atât la nivelul statelor membre, cât și la nivelul Uniunii Europene.

3.2.6 O verigă importantă în lanțul de aprovizionare o constituie comerțiantul cu amănuntul. Comerțianții cu amănuntul europeni trebuie să fie conștienți de implicațiile diverse ale importului de produse care sunt vândute pe piața internă. Mai mult, obiectivele și eforturile industriei ar fi inutile dacă sectorul comerțului cu amănuntul continuă să importe și să vândă produse care sunt sub standarde, nesigure și nedurabile. În această privință, CESE consideră că există încă un mare potențial de educare a sectorului comerțului cu amănuntul în direcția sensibilizării față de problemele industriei aparatelor electrocasnice pe piața internă și aspectele de durabilitate ale acestor aparate.

3.3 Aspectul social

3.3.1 Pierderea locurilor de muncă și relocalizarea industriei reprezintă realități. Prin urmare, personalul calificat nu poate fi utilizat decât în cazul în care și lucrătorii sunt interesați de relocalizare. Restructurarea sectorului este esențială pentru menținerea locurilor de muncă și pentru a garanta că această industrie rămâne atrăgătoare pentru lucrătorii înalt calificați.

3.3.2 Un sector care merită o atenție deosebită este activitatea de service, în special repararea aparatelor electrocasnice. Sectorul reparațiilor trebuie menținut prosper prin garantarea faptului că aparatele de înaltă calitate sunt cu adevărat reparabile și că piesele de schimb sunt într-adevăr disponibile, pentru a face posibile reparațiile.

3.3.3 În același timp, o politică comună la nivel european și național ar trebui să promoveze tranziția sectorului către producția de bunuri inovatoare, creând noi posibilități de ocupare a forței de muncă. Acest proces ar trebui susținut de un dialog social bine structurat între partenerii sociali la nivel european, național și la nivelul întreprinderilor. Și în noile puncte de producție situate în noile state membre ale UE trebuie asigurate relații profesionale de calitate europeană.

⁽¹⁾ **Italia:** Un procent de 20 % din costul frigiderelor/congelatoarelor de clasa A+ și A++, cu un plafon de 200 EUR, este deductibil din impozitul pe venitul personal.

Spania: sistemul de reduceri. În anul 2008, clienții care achiziționează produse eficiente din punct de vedere energetic sunt eligibili pentru subvenții de 50-125 EUR, în funcție de tipul de aparat achiziționat.

Brazilia: Guvernul federal al Braziliei a planificat să lanseze un program pentru a subvenționa achiziționarea unui număr de 10 milioane de frigider de către cetățenii cu venituri reduse. Pentru a obține credite în vederea achiziționării unui frigider nou și mai economic, consumatorii trebuie să renunțe la aparatele vechi, care de obicei consumă mai multă energie.

3.3.4 Un dialog social sectorial eficient și continuu la nivel european împreună cu supravegherea pieței și aplicarea normelor în întreaga Europă sunt măsuri esențiale pentru a limita pierderea locurilor de muncă.

3.4 Situația consumatorilor

3.4.1 Consumatorii trebuie să aibă garanția unor produse performante, de bună calitate, care să fie în același timp eficiente din punct de vedere energetic; prin urmare, trebuie să li se pună la dispoziție informații calitative într-un mod simplu, veridic și eficient.

3.4.2 Sistemul de etichetare trebuie să fie dinamic, permițând evoluția și actualizarea odată cu inovațiile din sector. În plus, etichetele ar trebui să specifice cu exactitate normele care se aplică aparatelor electrocasnice și, prin urmare, testarea ar trebui să fie mai strictă și mai precisă.

3.4.3 Supravegherea pieței este foarte importantă în toate statele membre, pentru a garanta că produsele au într-adevăr calitățile pretinse și că prețul plătit de consumatori este adecvat.

3.4.4 Merită menționat și posibilul efect negativ pe care achiziționarea unor noi aparate electrocasnice îl poate avea asupra mediului în cazul în care consumatorii păstrează vechile aparate în paralel cu cele noi, creând astfel un „efect de recul”.

3.4.5 Testele independente ale consumatorilor reprezintă cea mai bună promovare a aparatelor electrocasnice eficiente și fiabile. Astfel de teste ar putea asigura calitatea și standardele complete ale unui aparat, garantând în mod adecvat funcția de bază a produsului.

3.5 Aspectul ecologic

3.5.1 CESE recunoaște că și acest sector poate aduce o contribuție semnificativă la protecția mediului, reducerea emisiilor de CO₂ și limitarea schimbărilor climatice. În acest sens, CESE reiterează punctul de vedere exprimat în Avizul din proprie inițiativă privind producția ecologică (INT 349) ⁽¹⁾, în care sublinia, printre altele, posibilitatea dezvoltării unei piețe ecologice în cadrul pieței interne și particularitățile etichetării și ale ciclului de viață al produselor.

3.5.2 Tuturor produselor inferioare „standardului adecvat” ar trebui să li se acorde un termen de aproximativ 5 ani pentru a se conforma standardului dorit. În opinia CESE, frigiderele (de exemplu) care nu se încadrează sub un prag specific la expirarea acestui termen nu ar mai trebui să fie comercializate pe piața europeană. Acest lucru este în conformitate cu planul de acțiune pentru eficiența energetică prezentat de Comisia Europeană la 24 octombrie 2006 („Produsele care nu îndeplinesc cerințele minime stabilite nu pot fi comercializate pe piață”). De asemenea, aceste propuneri sunt în conformitate cu Directiva privind proiectarea ecologică și cu Regulamentul privind etichetarea ecologică.

3.5.3 În afară de aceasta, este important ca legislația în materie de etichetare ecologică să fie aplicată cât mai repede cu putință la toate aparatele mari relevante și ca legislația în materie de etichetare energetică să fie revizuită pentru a permite dezvoltarea rapidă a unor produse supereficiente: acesta ar fi scenariul legislativ care ar cere întreprinderilor să producă aparate electrocasnice durabile și de înaltă calitate.

3.5.4 În ceea ce privește politica energetică a UE și dat fiind că mecanismul de etichetare nu este în sine suficient pentru a îndeplini obiectivele energetice stabilite de UE, CESE încurajează Comisia să aibă în vedere noi instrumente juridice pentru a atinge aceste obiective.

Bruxelles, 22 octombrie 2008.

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Mario SEPI

⁽¹⁾ Aviz (JO C 224, 30.8.2008, p. 1). Raportor: dna DARMANIN.

Avizul Comitetului Economic și Social European privind potențialul experimentării sociale de a servi la elaborarea de politici publice de incluziune activă în Europa

(2009/C 100/13)

Într-o scrisoare din 5 martie 2008, Ministerul Afacerilor Externe și Europene al Franței a solicitat Comitetului Economic și Social European, în perspectiva viitoarei Președinții franceze a Uniunii Europene, să elaboreze un aviz exploratoriu pe tema

Potențialul experimentării sociale de a servi la elaborarea de politici publice de incluziune activă în Europa.

Cu această ocazie a fost prezentată o primă schiță asupra contextului, de către înaltul comisar pentru solidaritatea activă împotriva sărăciei, care se află la originea acestei solicitări.

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. Raportor: dl BLOCH-LAINE, coraportor: dl EHNMARK.

În cea de-a 448-a sesiune plenară, care a avut loc la 22 și 23 octombrie 2008 (ședința din 23 octombrie 2008), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 66 de voturi pentru, 0 voturi împotriva și 1 abținere.

1. Introducere

1.1 Solicitarea de a elabora prezentul aviz se corelează cu decizia guvernului francez de a organiza, în luna noiembrie a anului viitor, la Grenoble, „Întâlnirile experimentării sociale în Europa”. Obiectivul declarat este promovarea, la nivel comunitar și în cadrul statelor membre, a semnificației și a utilizării în comun a experimentării ca instrument pentru elaborarea de politici publice în domeniul social și anume, printre altele, în domeniul luptei împotriva sărăciei prin „incluziune activă”. Această conferință își propune să contribuie la crearea unei „culturi” a experimentării și să pregătească, în acest sens, după caz și când va fi momentul, noi inițiative programatice care ar putea fi sprijinite de către Comisie. Președințiile ulterioare – cehă și, respectiv, suedeză – ar putea avea în vedere, dacă vor fi de acord, să preia ștafeta în această direcție.

1.2 Președinția franceză estimează că este important, în acest sens, pe de o parte să se cunoască și să fie făcute cunoscute practicile actuale ale celor 27 de state membre în domeniul avut în vedere și, pe de altă parte, să se aprecieze relevanța acestora și modalitățile de îmbunătățire, posibilitățile de dezvoltare în comun, de difuzare și de transmitere. Experimentele preconizate, în stadiu de proiect, în curs de desfășurare sau încheiate, nu sunt condiționate în niciun fel ca dimensiune; se dorește evidențierea diversității de actori, de moduri de cooperare, de moduri de acțiune juridice și practice. Ambiția este de a pune bazele unei surse de informație aduse la zi printr-o rețea europeană de excelență în domeniul inovațiilor experimentale evaluate, în cel mai scurt timp posibil (calculat în același timp cu avânt și cu realism).

1.3 Prezentul aviz are ca obiectiv, după o trecere în revistă a observațiilor și precizărilor, afirmarea convingerilor și expunerea recomandărilor Comitetului.

2. Observații și precizări

2.1 Preocuparea care face obiectul prezentei sesizări nu își are originea într-o tendință inopinată sau sporadică ori într-un fenomen imprevizibil. Dezvoltarea experimentărilor sociale în Europa (ca de altfel și în SUA și Canada) este prodigioasă.

2.1.1 În ultimii zece ani s-au realizat studii, anchete și cercetări excelente pe această temă, în anumite țări din Uniune. S-au organizat, se organizează sau se vor organiza numeroase reuniuni, ateliere, seminarii și colocvii internaționale utile.

2.1.2 Până în prezent însă, „experimentarea socială” rămâne, în numeroase privințe, **o nebuloasă conceptuală**: granițele domeniului imens și bogat al acesteia sunt imprecise; conținutul, în permanentă dezvoltare, este extrem de diversificat; denumirile elementelor acesteia sunt uneori aproape ezoterice; nu în ultimul rând, evaluările rezultatelor sale sunt adesea prea vagi (chiar inexistente) sau controversate, din cauza ambiguității și caracterului îndoielnic al acestora.

2.1.3 Desigur, regăsim pe această temă cataloage, dări de seamă și mărturii foarte interesante. Însă din cunoștințele Comitetului, nu există nicăieri la momentul de față (dacă nu ne înșelăm) – în ministere, în organizațiile publice descentralizate, în consiliile economice și sociale naționale, în instanțele consultative comunitare, în organizațiile „cupolă” ale partenerilor sociali⁽¹⁾ etc. – veritabile repertorii, în sensul metodologic al termenului.

⁽¹⁾ Centrale, federale, confederative sau de altă natură.

2.1.4 Evident, nu se pune problema, cu ocazia acestei lucrări și în termenele acordate, să pretindem că putem efectua o trecere în revistă exhaustivă a experimentelor care pot și sunt considerate demne să servească drept punct de pornire pentru elaborarea politicilor publice. În vederea elaborării unui aviz scurt a cărui denumire de „exploratoriu” își regăsește aici sensul literal deplin (pregătitor, prealabil), rațiunea elementară sugerează alegerea câtorva surse europene instructive și de încredere, unele cu caracter instituțional, altele deținute de ONG-uri.

2.2 Noțiunea de „experimentare socială” nu a fost înscrisă de la bun început în liniile de forță ale politicilor comunitare. Fără îndoială că, prin intermediul unor mini-proiecte, aceasta figura deja în primul program de luptă împotriva sărăciei (1975-1980). Cel de-al doilea program (1985-1989), precum și cel de-al treilea (1989-1994) reflectă îndeosebi voința de a realiza bilanțul experiențelor dobândite. Însă termenul de experimentare nu a fost subliniat ca atare. Nu în ultimul rând, deși înnoirile esențiale din Tratatul de la Amsterdam și progresele considerabile realizate de Consiliul de la Lisabona au ca substrat constant dorința de a analiza în comun exemplele de „bune practici”, programele naționale sau planurile de acțiune și rapoartele comune în domeniul protecției sociale nu au dat prea mare atenție realizărilor experimentale. În ceea ce privește „metoda deschisă de coordonare”, aceasta nu le-a consacrat deloc eforturi sau spațiu.

2.2.1 Cu toate acestea, s-au realizat progrese majore în decursul ultimilor ani cu privire la această componentă a politicii sociale a Uniunii. Marele merit în acest sens revine Comisiei Europene. Datorită a două reuniuni de lucru cu Direcția Generală Ocuparea Forței de Muncă, Afaceri Sociale și Egalitatea de Șanse, CESE – care îi este foarte recunoscător acesteia – a putut reflecta în special asupra rezultatelor remarcabile ale programului EQUAL, ale programului PROGRESS și ale „evaluării *inter pares*”. Natura și dimensiunile prezentului aviz nu permit o descriere detaliată a acestui ansamblu de programe.

2.2.2 În vederea lucrărilor reuniunii de la Grenoble, din luna noiembrie, menționate anterior, se va întocmi un dosar, într-un termen care să permită să fie utilizat cu această ocazie. Acesta va include informații referitoare la exemple de experimente inovatoare reușite. Dosarul va indica de asemenea coordonatele site-urilor de internet a căror consultare ar putea fi utilă.

2.2.3 Reamintim aici numai câteva date: programul EQUAL care a funcționat timp de șase ani (2002-2008) și care a ajuns la final, a investit 3 miliarde de euro din Fondul Social European în inovații sociale legate de piața forței de muncă și de incluziunea socială activă, în numeroase state ale Uniunii. Acesta a creat 3 480 de parteneriate, cu peste 2 000 de actori de pe scena socială. Programul a vizat peste 200 000 de persoane defavorizate. Acesta reprezintă aparent cel mai judicios și mai mare program de inovații sociale realizat în Europa.

2.2.4 Dincolo de cifrele în sine, trebuie știut că EQUAL împreună cu „evaluarea *inter pares*” au adunat un corpus inedit de cunoștințe metodologice în numele Uniunii. Acesta este, probabil, cel mai important aspect pentru viitor. Multe dintre aceste cunoștințe sunt prezentate clar în cadrul unor ghiduri. CESE apreciază prin urmare că este nevoie să se continue evaluarea rezultatelor și a aportului acestor programe în ceea ce privește incluziunea socială.

2.2.5 Pe de altă parte, în ceea ce privește acțiunile inventariate în această etapă de explorare, CESE a acordat o atenție deosebită domeniului experimentelor inovatoare referitoare la includerea în activitatea economică, dintr-o abordare holistică. Comitetul a consultat în acest scop rețele de ONG-uri și organizații⁽¹⁾ susceptibile să prezinte, cu ocazia unei audieri⁽²⁾, cazuri bine analizate și evaluate de acțiuni performante realizate de întreprinderi sociale europene în domeniul integrării prin muncă. Comitetul este conștient de faptul că așa-numitul domeniu al „incluziunii active” este mult mai vast decât acest sector. Însă câmpul integrării prin muncă aduce laolaltă actori importanți, deținători ai unor rețele bine organizate, cu care s-a dorit să se ia legătura dintr-o primă etapă, fără întârziere.

2.2.6 Informațiile adunate cu ocazia audierii precedente (16 iunie 2008) și minuta acesteia vor face la rândul lor obiectul unui dosar, disponibil în termenul menționat mai sus. În prezentul aviz se pot sublinia următoarele precizări:

2.2.6.1 în multe cazuri, experimentarea a condus la rezultate pozitive, pornindu-se de la o mare varietate de idei inovatoare și lucrându-se sub statute juridice foarte diferite;

2.2.6.2 în toate cazurile evocate, cercetările s-au bucurat de colaborarea efectivă a părților interesate, acestea fiind la rândul lor diferite și implicate în mod activ;

2.2.6.3 în mai multe țări, acțiunile întreprinse au fost ulterior recunoscute și circumscrise de cadrul legislativ. Însă acest fapt a avut loc adesea după intervale de timp considerabile;

⁽¹⁾ Consiliul Național pentru Inserție prin Activitate Economică, Rețeaua Europeană a asociațiilor pentru lupta împotriva sărăciei și excluderii sociale (EAPN), EMES, Rețeaua Europeană a întreprinderilor sociale de includere (ENSIE), Federația Europeană a asociațiilor naționale care lucrează cu persoanele fără adăpost (FEANTSA).

⁽²⁾ La 16 iunie 2008 a avut loc o audiere, care a urmat unei reuniuni pregătitoare din 22 aprilie 2008.

2.2.6.4 în acest domeniu de interes, „factorul timp” reprezintă o dimensiune esențială. Adesea se manifestă o neîncredere acută în ceea ce privește valabilitatea pe termen lung a rezultatelor experimentării (în acest sens există multe motive de îngrijorare cu privire la finalul programului EQUAL). Se pune problema modului optim de implicare pe termen lung a părților interesate, mai cu seamă a autorităților locale;

2.2.6.5 toate părțile insistă asupra necesității evaluării și a instituirii de măsuri globale cu ajutorul cărora să se determine raportul cost-beneficii al experimentelor;

2.2.6.6 toate părțile apreciază că rolul intervenției europene este esențial, în ceea ce privește atât difuzarea know-how-ului, cât și durabilitatea proiectelor începute.

3. Convingeri

3.1 Comitetul este convins de utilitatea primordială potențială a experimentării inovatoare ca instrument de elaborare a politicilor naționale și transnaționale în Uniunea Europeană. Motivele acestei adeziuni pot fi rezumate după cum urmează:

3.1.1 este recunoscut faptul că formele actuale de sărăcie și excluziune au atins o complexitate care a sfidat timp îndelungat analizele și a dejucat previziunile. Din fericire, diagnosticalele, în special cele stabilite pe baza studiilor realizate de Uniunea Europeană, au progresat foarte mult în ultimii ani. În ceea ce privește soluțiile însă, există încă numeroase incertitudini și necunoscute. În multe țări, politicile globale puse în aplicare nu și-au atins obiectivele. La scurt timp după introducerea lor, unele mecanisme generale, puse în funcțiune pe baza unor presupoziii teoretice s-au dovedit neadaptate, ineficiente sau chiar învechite sau contraindicate; aceasta, fie deoarece nu se cunoșteau în mod concret principalele cauze, elementele specifice și corelațiile dintre aspectele negative care trebuiau combătute, fie deoarece anumite efecte adverse nu au fost prevăzute sau contraracate la timp. Experimentarea ar fi, prin natura ei, o modalitate care, prin observarea de aproape, facilitează adesea reglajul și corecțiile și favorizează evitarea, pe plan general, a „falselor idei bune”;

3.1.2 recursul la metoda denumită de filozofie „inductivă” („realitatea trebuie să rezulte din ceea ce pot observa eu”) este unealta primordială a omului de știință. Metoda inversă, numită „deductivă” („realitatea nu poate fi decât conformă conceptelor

mele”) a condus, în domeniul politicilor sociale, la erori de calcul⁽¹⁾. Fără îndoială, intenția acestui aviz nu este să propună renunțarea la politicile globale și înlocuirea acestora cu acțiuni experimentale punctuale. Aceasta ar fi o absurditate. Comitetul recomandă, acolo unde este posibil, să se recurgă mai des la experimente cu caracter inovator, pentru a aduce clarificări și a îmbunătăți elaborarea politicilor publice globale. Obiectivul este acela de a dezvolta și optimiza rolul instrumental pe care inovarea experimentală l-ar putea juca în interiorul Uniunii, în domeniul guvernării statelor și instituțiilor comunitare;

3.1.3 experimentarea ar permite adesea, spre deosebire de aplicarea generalizată imediată, să se descopere modul concret de mobilizare a unor actori diferiți care să dorească să se implice și să colaboreze, actori situați mai aproape de nevoile reale ale indivizilor;

3.1.4 aceasta ar permite, fără a cauza prejudicii, exercitarea unui „drept la eroare”, care totuși să nu genereze un scepticism sistematic;

3.1.5 „experimentarea socială” trebuie să fie ancorată solid în sistemele de solidaritate socială existente și să țină cont de conceptele încetățenite, precum și de răspunderea actorilor interesați. De asemenea, recurgerea la experimentare ar favoriza consolidarea și extinderea domeniului „metodei deschise de coordonare”.

3.2 Deși asemenea argumente sunt cel mai adesea convingătoare, nu trebuie omis faptul că există pe alocuri îndoieli și o lipsă de încredere care trebuie luate în considerare și discutate, în scopul de a evita discreditarea sau contracararea acțiunilor utile.

3.2.1 Obiecțiile formulate cel mai frecvent pe această temă sunt prezentate în continuare.

3.2.1.1 Termenul „experimentare” este în sine șocant, întrucât oamenii nu sunt cobai; ar trebui să se vorbească mai degrabă de „experiențe” sau pur și simplu de „inovare”.

3.2.1.2 Experiențele în sectorul social reprezintă cel mai adesea doar probe de laborator – cum se poate evita acest lucru? Cum pot fi depistate parodiile, simulacrele, mascaradele, iluziile, caricaturile, ghetourile?

⁽¹⁾ Trebuie amintit că, în mod mai dramatic și pe cu totul altă scară, ideologiile și dogmatismul de tot felul au fost și rămân susceptibile de a duce la catastrofe.

3.2.1.3 Specificul fiecărui experiment, datorat scării la care se aplică și localizării, face ca rezultatele acestuia să fie în general, în mod inevitabil, imposibil de reprodus.

3.2.1.4 Experimentele riscă să servească drept pretext pentru factorii de decizie politici care au tendința de a amâna realizarea reformelor generale. Acestea pot conduce la reducerea, și chiar abolirea, mecanismelor de protecție socială existente.

3.2.1.5 Experimentele riscă să creeze avantaje inegale în favoarea unor persoane, fie, în cazul renunțării la anumite experimente, să creeze beneficii temporare, trecătoare și să cauzeze decepții foarte mari.

3.2.1.6 Câtă încredere trebuie acordată protocoalelor de evaluare?

3.3 În vederea contracarării unor asemenea opoziții și sfidări, CESE estimează că este esențială definirea în mod precis a experimentelor care ar putea fi inițiate și desfășurate cu sprijinul și sub supravegherea factorilor publici de decizie, oricare ar fi aceștia.

3.3.1 S-a observat mai sus (punctul 2.1.2) că „experimentarea socială” este încă o „nebulosă conceptuală”. O asemenea catalogare de către Comitet nu este o glumă. Dacă ar fi o glumă, aceasta nu ar fi nici amuzantă, nici utilă și nici demnă; nu este însă cazul. Comitetul este animat de dorința de a contribui la asamblarea mai multor viziuni asupra acestui concept, în scopul de a risipi pe cât posibil zona de „nebulosă”.

3.3.2 Neîndoindu-se, primul demers în acest sens este punerea de acord asupra unei definiții. Această operație este complicată de existența ambiguităților de fond, care apar în mod recurent. Întrebarea principală este dacă „experimentarea socială” ar putea avea ca obiectiv exclusiv validarea metodelor existente sau dacă rațiunea de a exista a acesteia este cea de a da naștere unor inovații veritabile.

3.3.3 Comitetul nu a dorit să se piardă în studiul unei întregi liste de definiții, cu toate conotațiile de doctrină și semantice pe care le-ar putea presupune acesta. De aceea, și-a concentrat atenția asupra a două accepțiuni:

3.3.3.1 Cea dintâi provine de la un institut american pentru referințe⁽¹⁾. Aceasta propune patru coordonate pe baza cărora se definește un experiment social:

— repartizarea aleatorie a eșantionului între grupul beneficiarilor experimentului și „grupul de control” („*random assignment*”);

— un mecanism de politici publice („*policy intervention*”);

— un mecanism de monitorizare („*follow up data collection*”);

— o evaluare („*evaluation*”).

3.3.3.2 Cealaltă definiție a fost stabilită de către organismul francez care a solicitat prezentul aviz și propune următoarele componente:

— o inovare în domeniul politicii sociale, aplicată în primă instanță pe scară redusă, avându-se în vedere incertitudinea privind rezultatele acesteia;

— aplicarea în condiții care să permită evaluarea rezultatelor;

— intenția unei generalizări ulterioare.

Cea de-a doua definiție se bucură în mod limpede și fără rezerve de preferința și susținerea Comitetului Economic și Social European.

3.3.4 Nu trebuie uitat că ideile de inovări experimentale abundă. Bunele intenții vagi sunt nelipsite; „drumul spre iad este pavat cu bune intenții”. Cel mai mare rău pe care l-am putea face conceptului de „experimentare socială”, pe viitor, ar fi favorizarea angajării publice în inițiative sortite de la bun început eșecului sau în inițiative nereproductibile.

3.3.5 Programul EQUAL a servit în special la elaborarea normelor și metodelor care permit testarea a ceea ce constituie un factor de succes sau de eșec. Comitetul subliniază și salută această activitate realizată în principal în beneficiul administratorilor Fondului Social European, dar care ar putea fi de folos tuturor factorilor de decizie de la nivel local sau național dornici să inițieze proiecte experimentale inovatoare.

3.3.6 Nu ar trebui să fie luate efectiv în considerare decât experimentele care includ:

3.3.6.1 o evidență clară a datelor și cifrelor;

(¹) Institutul URBA.

3.3.6.2 o planificare precisă a mijloacelor utilizate;

3.3.6.3 angajamentul explicit și efectiv și cooperarea constantă a diverșilor participanți: organizații publice, cercetători, parteneri sociali, alți actori ai societății civile (fundații, cooperative, case de ajutor reciproc, asociații etc.);

3.3.6.4 mecanisme care urmăresc garantarea participării active și reale a „grupurilor-țintă” din cadrul experimentării la conceperea și coordonarea acesteia și evaluarea rezultatelor obținute și, deci, la o „construcție în comun” a experimentelor și a politicilor. În cultura europeană, oamenii nu reprezintă în principal „beneficiari de ajutoare”, „utilizatori”, „supuși”, „administrați”, „clienți”, „alegători” etc. Condiția principală a acestora este aceea de **persoane**;

3.3.6.5 un sistem de monitorizare și în special de evaluare stabilit metodologic – în sensul deplin al termenului – și anunțat în mod clar înaintea lansării operațiunii; acest sistem trebuie să cuprindă studii reale de impact, să prevadă intervenția unor evaluatori de încredere și să fie conceput astfel încât să permită în special o evaluare eficientă a durabilității rezultatelor;

3.3.6.6 o apreciere pertinentă a posibilităților de reproductibilitate a experimentelor (fără a se pierde din vedere că un proiect netransferabil poate conține elemente și componente în sine foarte instructive).

3.3.7 Lista, deja lungă, a acestor condiții nu poate garanta de fiecare dată succesul unei experimentări. Trebuie însă acceptat în prealabil riscul unui eșec, altminteri se interzice, din principiu, recurgerea la experimentare.

4. Recomandări

4.1 Orientări generale

4.1.1 Nici experimentarea, nici inovarea nu fac încă parte cu adevărat din strategia socială europeană și deci din „metoda deschisă de coordonare”. Cu toate acestea, pe parcursul ultimilor ani s-au degajat elemente de convergență conceptuală: ideea modernizării politicii sociale, rolul evaluării drept unul dintre elementele de bază ale unei bune guvernări, învățarea reciprocă și transferul de bune practici. La 2 iulie 2008,

Comisia a adoptat Agenda socială reînnoită, care include o comunicare importantă privind consolidarea metodei deschise de coordonare socială. Textul subliniază faptul că PROGRESS va sprijini „experimentarea socială”. Însă obiectivul constă în a persevera și a progresa pe această cale și este important să se garanteze faptul că principiile care au guvernat programul EQUAL vor fi integrate efectiv în administrarea și funcționarea viitoare a Fondului Social European. Dincolo de activitățile deja întreprinse, nimic nu ne împiedică să ne imaginăm și să preconizăm că Fondul Social European, precum și Fondurile Structurale se vor mobiliza la un moment dat în direcția programelor de inovare pentru incluziunea activă.

4.1.2 CESE recomandă să se caute o abordare, o concepție mai integrată privind numeroasele și diversele programe europene, în scopul promovării experimentării sociale inovatoare în domeniul coeziunii și incluziunii sociale. Se au în vedere aici, de exemplu, programe precum: al 7-lea Program de cercetare și dezvoltare, anumite programe de dezvoltare regională (Jeremie, Jaspers, Programul de micro-credite), anumite programe de dezvoltare rurală (cum ar fi programul Leader) și, de ce nu, programele referitoare la dezvoltarea durabilă.

4.2 Având în vedere că proiectele de „experimentare socială” în sectorul luptei împotriva excluziunii sociale sunt reglementate în primul rând prin inițiativa actorilor la nivel local și național, acțiunea instanțelor europene și îndeosebi a Comisiei se poate intensifica și poate reprezenta o pârghie decisivă. Perioada actuală este oportună în acest sens.

4.3 În acest scop, este imperios necesar să se promoveze o mai bună cunoaștere a realităților din acest domeniu, în cele 27 de țări ale Uniunii. Aceasta reprezintă de altminteri una dintre motivațiile principale pentru solicitarea de a elabora prezentul aviz, care, având în vedere timpul scurt și amploarea domeniului, nu poate constitui decât o primă etapă, cu potențialul de a conduce la dezvoltări ulterioare – cel puțin aceasta este dorința exprimată de Comitetul Economic și Social European.

4.3.1 În acest sens, Comitetul nu recomandă crearea a încă unui observator, conceput pe modelul instituțional clasic. Acesta apreciază că o astfel de soluție complexă și costisitoare ar fi aparent productivă. Comitetul recomandă cu insistență instituirea unui mecanism sub formă de rețea europeană, cu

misiunea de a aduna și difuza informații privind existența, natura, conținutul, metodele, învățămintele și rezultatele experimentelor realizate în statele UE. Acest mecanism ar trebui să adune laolaltă diverși participanți: organisme de cercetare, parteneri care au o răspundere comună privind proiectele (parteneri politici, economici, sociali...) Este important ca Uniunea Europeană să-și asume rolul de motor al implementării, stimulării și dezvoltării durabile a unei asemenea rețele. Acest rol ar trebui să-i revină Comisiei. CESE are locul său în această rețea și își exprimă disponibilitatea de a participa la acest proiect, dacă i se solicită, în măsura posibilităților sale, funcționând ca „punte” către „societatea civilă organizată”.

4.3.2 Comitetul recomandă să se facă apel concret la sursele deja existente: bilanțul EQUAL, evaluarea *inter pares*, domeniile cunoscute de către ONG-uri (¹).

4.3.3 Comitetul sugerează adoptarea activă de dispoziții în vederea includerii în proiectele de programe naționale, precum și în rapoartele adiacente, a informațiilor privind evoluția experimentelor sociale inovatoare.

4.3.4 Parlamentul și Consiliul ar putea organiza împreună, în mod sistematic, cel puțin o reuniune anuală privind „experimentarea socială”, care să se concentreze succesiv asupra diferitelor moduri de acțiune. De asemenea, s-ar putea avea în vedere includerea în programul Anului european de luptă împotriva sărăciei și excluziunii sociale, a uneia sau mai multor ocazii de lucrări în comun pe aceste teme.

4.3.5 S-ar impune înmulțirea reuniunilor europene la nivel local, de tipul „reuniunilor de evaluare *inter pares*”.

4.3.6 Obiectivul acestor câteva recomandări ar fi acela de a contribui la întocmirea în timp a unei „hărți” vizând evoluția proiectelor teritoriale de incluziune activă, eligibile eventual pentru ajutoare la nivel comunitar și care ar putea constitui precursori ai experimentării sociale de dimensiuni transnaționale. Trecerea în revistă în mod regulat a „poveștilor de succes”, a bunelor practici, ar putea alimenta un proces util de schimburi comunitare și de transfer de experiență la nivelul Uniunii Europene.

(¹) În acest sens, ar putea fi folosit Comitetul de legătură creat între ONG-uri și CESE.

4.4 Comitetul solicită punerea la dispoziție, pe viitor, a unei alocații bugetare de ordinul celei acordate EQUAL.

4.5 Trebuie observat – spre cinstea acestora – că responsabilii și ceilalți buni cunoscători ai dispozitivului EQUAL insistă ei înșiși asupra eforturilor de reflecție și viziune care trebuie depuse în legătură cu „experimentarea socială” și cu modalitatea optimă de intensificare a intervențiilor și de dezvoltare a cunoștințelor Uniunii Europene, în special în materie de fezabilitate, reproductibilitate și deontologie. În scopul sprijinirii „maturizării” acestui dosar, Comitetul sugerează Comisiei să propună Consiliului elaborarea unui raport care să analizeze din toate perspectivele importante problema plus-valorii preconizate a „experimentării sociale” în Europa. Raportul ar fi menit să dea răspuns unor întrebări precum, printre altele:

4.5.1 Nu este limpede cum se explică distanța care separă adeseori experimentele sociale de momentul recunoașterii și, mai ales, al generalizării acestora. Această distanță nu este determinată de întâmplări, de accidente, de simple probleme adiacente. Ea relevă o „ruptură”. Se impune o reflecție activă asupra acestui subiect.

4.5.2 Trebuie să se încerce stabilirea cu precizie a unor praguri minime în ceea ce privește dimensiunea, dincolo de care experimentele sociale și inovațiile ar fi demne de a fi luate în considerare?

4.5.3 Trebuie să se precizeze liniile conceptuale care separă ceea ce merită numele de inovare de ceea ce nu merită? Dacă da, cum?

4.5.4 Experimentele în domeniul incluziunii sociale s-au concentrat în primul rând asupra remedierii unor probleme deja vizibile; cu alte cuvinte, asupra remedierii. Cum se poate acorda, pe aceeași cale, un loc tot mai important prevenirii; încercând să prevedem mai în detaliu provocările viitoare (demografice, economice, sociologice ...) care încă nu sunt manifeste?

4.5.5 Cum se poate lărgi mai mult aria parteneriatelor dintre actorii implicați în procesul de incluziune activă? Cum se pot dezvolta în special sinergiile dintre asociații, autoritățile răspunzătoare de incluziune și întreprinderile obișnuite, în vederea instituirii și perfecționării unor adevărate trasee de incluziune? Cum se pot consolida și multiplica punctele de trecere dintre statutul exclusiv și cel incluziv, în cadrul redezvoltării responsabilității sociale a întreprinderilor (RSI)? Trebuie să fie susținute idei precum, de exemplu, colaborarea cu comitetele de întreprindere? Sau solicitarea ca întreprinderile care angajează mai mult de un anumit număr de salariați să publice anual un raport privind chestiunile de acest tip?

5. Concluzie

5.1 „Experimentarea socială” este, în zilele noastre, una dintre provocările importante lansate guvernancei autorităților publice, centrale și descentralizate, a statelor, precum și a Uniunii Europene. Aceasta este o cale metodologică pretențioasă, complexă și perfectibilă, dar care ar putea fi utilă pe termen lung.

Bruxelles, 23 octombrie 2008.

5.1.1 CESE subliniază că politicile publice globale nu pot fi înlocuite în nici un caz prin acțiuni experimentale punctuale oarecare. Comitetul consideră că sporirea recursului la experimentarea inovatoare poate permite limpezirea și ușurarea procesului de elaborare a acestor politici.

5.2 Uniunea Europeană este abilitată să definească liniile de demarcație pentru politicile naționale și locale. Aceasta este una dintre funcțiile sale esențiale. În acest caz, se are în vedere lupta împotriva sărăciei și pentru incluziunea activă. Uniunea Europeană a inițiat deja și a realizat în acest sens o acțiune de pionierat, curajoasă și judicioasă. Însă poate merge mult mai departe, în scopul de a fi utilă, în domeniul avut în vedere, viitorului Europei și sentimentului de apartenență al cetățenilor săi.

5.3 CESE recomandă ca, utilizând timpul și mijloacele necesare pentru a nu crea iluzii, Uniunea să se angajeze în mod explicit în promovarea, coordonarea și sprijinirea mai activă a experimentării sociale inovatoare în domeniile numeroase, subtile și esențiale ale politicilor de incluziune.

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Mario SEPI

Avizul Comitetului Economic și Social European privind dimensiunea etică și socială a instituțiilor financiare europene

(2009/C 100/14)

La 25 septembrie 2007, 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

Dimensiunea etică și socială a instituțiilor financiare europene (aviz din proprie inițiativă).

Secțiunea pentru uniunea economică și monetară și coeziune economică și socială, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 2 octombrie 2008. Raportor: dl IOZIA.

În cea de-a 448-a sesiune plenară, care a avut loc la 22 și 23 octombrie 2008 (ședința din 23 octombrie 2008), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 122 de voturi pentru, 23 de voturi împotriva și 45 de abțineri.

1. Sinteza și recomandări

1.1 Ultimele evoluții ale crizei financiare, imprevizibile și neașteptate din perspectiva imenselor pierderi și a evidentei incapacități a instrumentelor de reglementare a pieței, cu alte cuvinte de protecție a depunătorilor, a întreprinderilor și investitorilor, impun o nouă analiză specifică în legătură cu conținutul avizului de față. Falimentele care s-au succedat în toată lumea, operațiunile de salvare a unor bănci și societăți de asigurare, în aparență foarte solide, au creat o stare de neliniște și de îngrijorare pentru milioane de cetățeni europeni.

1.1.1 Consiliul European din 15 și 16 octombrie a.c. a fost dedicat în principal temei crizei financiare; cu acest prilej, Consiliul și-a exprimat hotărârea de a trece la o acțiune concertată în vederea protejării sistemului financiar european și a depunătorilor. După Europgrup, și Consiliul, în ansamblul său, a aprobat principiile stabilite în cadrul reuniunii de la Paris din 12 octombrie, privind menținerea stabilității sistemului, consolidarea supravegherii sectorului financiar european, în special a grupurilor transnaționale, îmbunătățirea coordonării supravegherii la nivel european, sprijinirea instituțiilor financiare importante, evitarea falimentelor și asigurarea protecției depozitelor depunătorilor.

1.1.2 De asemenea, Consiliul a solicitat accelerarea lucrărilor de elaborare a directivei privind activitățile agențiilor de rating și a celei privind siguranța depozitelor bancare și a recomandat statelor membre adoptarea unor măsuri prin care retribuțiile acordate cadrelor de direcție și drepturile preferențiale de subscripție, în special cele din sectorul financiar, să nu determine asumarea unor riscuri excesive sau o concentrare exagerată asupra obiectivelor pe termen scurt.

1.1.3 Consiliul a subliniat necesitatea susținerii creșterii economice și a ocupării forței de muncă, însoțite de solicitarea unei reforme profunde a sistemului financiar internațional, bazată pe principiile transparenței, solidității bancare, responsabilității, integrității și ale guvernancei mondiale și pe prevenirea conflictelor de interese.

1.1.4 Acum multă vreme, CESE solicitase deja în zadar să se intervină pentru întărirea instrumentelor de reglementare, pentru cooperarea între autoritățile de control și pentru coordonarea și armonizarea măsurilor de supraveghere, și denunțase riscurile excesive asumate de către sistemul bancar european și internațional, susținute de sisteme aberante de retribuire a rezultatelor pe termen foarte scurt și care îi obligă pe operatorii din domeniu să întreprindă campanii nediferențiate de vânzare a unor produse ce implică riscuri foarte înalte.

1.1.5 În ciuda scandalurilor financiare izbucnite inclusiv în Europa, nu s-a întreprins nimic concret și abia astăzi, când amploarea crizei riscă să producă efecte dramatice asupra întregii economii, se înțelege că promisiunile de creștere nemăsurată și nelimitată ale unui capitalism neînfrânat și iresponsabil erau false și vestitoare de crize profunde.

1.1.6 Modelul acesta a intrat în mod ireversibil în faza sa terminală. CESE solicită ca instituțiile politice să-și asume în sfârșit responsabilitățile, prin:

- consolidarea obiectivelor și a cadrului de intervenție ale autorităților de reglementare;
- interzicerea posibilității de a deține fonduri, credite și titluri extrabugetare;
- sporirea și armonizarea activităților autorităților naționale de reglementare;

- impunerea unor norme mai potrivite și mai transparente pentru activitățile fondurilor speculative (*hedge funds*), ale băncilor de investiții, ale instrumentelor structurate off-shore care servesc drept suport pentru activitățile financiare, ale Fondurilor suverane și ale fondurilor de plasament în acțiuni (*equity funds*), prin trecerea lor sub controlul autorităților și determinarea naturii și calității lor de „întreprinderi” cărora li se aplică reglementările în vigoare, așa cum a solicitat Parlamentul European;
- modificarea sistemului de taxare, evitând stimulentele sau reducerile atunci când este vorba de riscuri mari sau de îndatorare excesivă;
- crearea unei Agenții europene de rating;
- controlul sistemului de retribuire a cadrelor din direcția întreprinderilor, și al măsurilor de stimulare pentru vânzarea către operatori a produselor financiare inadecvate, așa cum a solicitat în prezent chiar Consiliul;
- controlul piețelor nereglementate;
- adaptarea obligațiunilor de capital pentru produsele financiare complexe și pentru produsele derivate.

1.1.7 CESE este convins că această criză financiară deosebit de gravă și doritul eșec definitiv al capitalismului-cazinou pot oferi ocazia adoptării celor mai potrivite măsuri pentru salvarea în viitor a sistemului financiar și, în același timp, pentru relansarea economiei. Este nevoie de un efort general pentru a anihila riscul de propagare a crizei izbucnite în interiorul sistemului financiar către întreaga economie reală. Investițiile în infrastructuri, „investițiile verzi”, precum măsurile de eficiențizare energetică și investițiile în sursele regenerabile de energie, inovare și cercetare pot contribui la sprijinirea cererii. Un nou Fond european, a cărui gestionare ar putea fi încredințată BEL și care ar putea fi garantat de statele membre, ar putea rezolva problema blocajului finanțării economiei, mai ales a acelor activități economice care, mai mult decât altele, au nevoie de investiții pe termen mediu și lung.

1.1.8 CESE apreciază realizările de până acum ale statelor membre, ale Băncii Centrale Europene și ale Consiliului și cere tuturor instituțiilor europene să dea dovadă de solidaritate și să reacționeze rapid în această situație atât de dramatică pentru cetățeni, angajați și întreprinderi, în vederea restabilirii – cât mai curând cu putință – a funcționării corecte a sistemului financiar european și mondial.

1.1.9 De asemenea, CESE solicită ca, în afara măsurilor financiare necesare puse la dispoziția acestui obiectiv prioritar, să se depună toate eforturile posibile pentru a tempera criza economică ce decurge de aici.

1.1.10 Sute de miliarde de euro au fost mobilizate pentru salvarea băncilor. CESE dorește să se dea dovadă de tot atâta energie și rapiditate pentru salvarea sistemului de întreprinderi, în special a celor mici și mijlocii, prin sprijinirea cererii, inclusiv prin creșteri salariale și mărirea pensiilor, astfel încât să se evite transformarea recesiunii în depresiune.

1.2 Bogăția numeroaselor oferte din domeniul serviciilor financiare este comparabilă cu bogăția naturii. În prezent, cetățenii conștientizează nevoia de protecție a biodiversității naturale. Protecția biodiversității furnizorilor de servicii financiare face parte, de asemenea, din patrimoniul cultural și social al Europei, care nu trebuie irosit, ci păstrat, dacă se ține seama de imensa valoare socială pe care acesta o reprezintă. Dimensiunea etică și socială a sistemului financiar european trebuie consolidată și păstrată.

1.3 La articolul 2 alineatul (3), Tratatul de la Lisabona prevede că: (Uniunea) „acționează pentru dezvoltarea durabilă a Europei, întemeiată pe o creștere economică echilibrată și pe stabilitatea prețurilor, pe o economie socială de piață cu grad ridicat de competitivitate, care tinde spre ocuparea deplină a forței de muncă și spre progres social, precum și pe un nivel înalt de protecție și de îmbunătățire a calității mediului. Uniunea respectă bogăția diversității sale culturale și lingvistice și veghează la protejarea și dezvoltarea patrimoniului cultural european”.

1.4 Va trebui ca instituțiile europene și statele membre să acționeze pentru a favoriza și pentru a susține nu numai capacitatea competitivă a pieței financiare, ci și dimensiunea sa etică și socială. *Economia socială de piață înseamnă și economie de piață justă din punct de vedere social* ⁽¹⁾ și, mai mult, „*economia socială de piață permite ca economia să-și atingă scopul fundamental, cel al prosperității și bunăstării întregului popor, ferindu-l de sărăcie*” ⁽²⁾.

1.5 Atunci când a lansat propunerea de constituire a unui comitet european la nivel înalt, drept răspuns la criza de pe piețele financiare, pentru definirea unor reguli noi și pentru combaterea „*finanțelor iraționale de care nu trebuie să ne lăsăm conduși*”, Jacques Delors a declarat despre criza actuală că „*întruchipează falimentul piețelor puțin sau prost reglementate și este încă o dovadă a faptului că acestea nu sunt capabile de autoreglementare*”.

1.6 Criza recentă demonstrează că pluralismul și biodiversitatea sistemului financiar nu sunt numai o avere culturală și istorică a Europei, fiind absolut necesare pentru ca inițiativele cu conotații etico-sociale să existe, ci și factori importanți ai creșterii gradului de competitivitate și ai diminuării riscului de apariție a unei crize structurale a sistemelor financiare.

⁽¹⁾ A. F. Utz, *Etica economica*, San Paolo, Cinisello balsamo, 1999.

⁽²⁾ Konrad Adenauer, *Memorii 1945-1953*, Mondadori, Milano, 1966.

1.7 Creșterea economică peste anumite limite, fără posibilitatea satisfacerii altor nevoi, nu îi face pe oameni mai fericiți. Rolul dominant pe care finanțele speculative îl dețin în economia reală trebuie să fie reconsiderat și circumscris unor comportamente mai raționale, durabile din punct de vedere social și acceptabile din punct de vedere etic.

1.8 Rolul finanțelor etice și responsabile din punct de vedere social trebuie, așadar, pus în valoare. Comitetul economic și social pornește de la premisa că, în acest context, o abordare dirijistă trebuie socotită greșită, căci se știe din experiență că este bine ca inițiativele cu puternic caracter social și etic să pornească de jos, în mod spontan.

1.9 Dimensiunea etică nu este apanajul unui anumit tip de activități. Rolul dovedit și important al caselor de economii și al diverselor mișcări cooperatiste în promovarea inițiativelor etico-sociale și în stimularea dezvoltării sistemelor locale merită o atenție specială. Cu toate că acesta este recunoscut de către Tratatul european, sunt și state membre care nu îl recunosc și nu îi acordă protecție în mod explicit. Trebuie făcute eforturi în vederea obținerii unei recunoașteri mai sistematice și extinse a acestui mod de guvernare a societăților. Plângerile depuse recent pe lângă Comisia Europeană împotriva mișcării cooperatiste în Italia, Spania, Franța și Norvegia, dată fiind lipsa unei legislații europene adecvate, sunt o dovadă a acestei exigențe.

1.10 CESE consideră că nicidecum cadrul normativ nu este neutru în raport cu comportamentele organizațiilor și indivizilor. Pe baza acestei observații, Comitetul consideră că, într-un sistem care stimulează deja anumite comportamente, ideea sistematizării și generalizării principiului potrivit căruia, acolo unde există inițiative etico-sociale, se recomandă acordarea unui sistem de compensații, corespunde unor criterii de echitate și de raționalitate ale rolului autorității publice în economie și în societate.

1.11 De fiecare dată când se poate demonstra că o anumită organizație renunță măcar în parte, dar în mod structural și pentru totdeauna, la criteriul de maximizare a profitului, pentru a promova inițiative cu caracter etic și social, trebuie să se aplice măsuri fiscale și legislative care, cu excepția regulilor prudențiale fundamentale, să fie măcar parțial diferite de cele general-valabile. În unele state membre, investitorii etici beneficiază deja de o derogare de la directiva bancară: trebuie luate măsuri pentru ca acest principiu să fie extins la toate statele membre.

1.12 Comitetul și-a pus întrebarea dacă inițiativele cu conotații etico-sociale ale unor organizații destinate, prin natura lor, profitului trebuie să beneficieze de avantaje fiscale

ori de reglementare. O organizație cu scop lucrativ lansează o inițiativă care nu are nimic în comun cu afacerile sale obișnuite: nu ar trebui să existe multe îndoieli cu privire la oportunitatea acordării unei compensații în raport cu procedura standard. Pe de altă parte, în cazul în care inițiativele nu diferă, în esență, de afacerile sale obișnuite, este necesară o dezbateră aprofundată care să stabilească oportunitatea introducerii unui sistem de compensații.

1.13 În multe sectoare ale pieței nu se acordă prea mare atenție dimensiunii sociale. Într-adevăr, responsabilitatea socială a întreprinderilor (RSI) privilegiază creșterea constantă, compatibilă, în deplinul respect al demnității umane și al mediului. În schimb, sistemul de acordare a primelor doar în funcție de cantitatea de produse vândute, mai degrabă decât de calitatea prestației, stârnește multă nemulțumire în rândurile clienților și ale lucrătorilor afectați de „disconfort financiar”, adică de un anume stres cauzat de neconținutele presiuni comerciale.

1.14 CESE consideră că trebuie aplicat sistematic și la obiect așa-numitul „principiu al proporționalității”, pe baza căruia un mic intermediar cu activitate restrânsă nu poate fi supus aceluiași poveri administrative precum o organizație multinațională complexă, rămânând valabilă însă observația că trebuie menținute aceleași garanții pentru piață. Regulile sunt adoptate pentru protejarea pieței.

1.15 Prin garantarea faptului că statele membre nu vor adopta măsuri de denaturare a concurenței, Comisia Europeană poate încuraja protecția diversității ofertei de servicii financiare, bancare și asigurătorii. Normele de acordare a ajutoarelor de stat ar trebui să țină cont de aceste aspecte.

1.16 Capitalismul-cazinou și turbo-capitalismul au luat în vizor întreprinderi industriale și financiare importante care, vândute rapid pe bucăți, au sfârșit ca umbra a ceea ce au fost odată, antrenând în această operațiune de distrugere a valorii lor intrinseci mii de lucrători, de familii, de acționari și economia în ansamblu și lăsând în urmă numai ruine.

1.17 Prin acest aviz, CESE afirmă, o dată mai mult, necesitatea repunerii economiei în slujba omului, potrivit spuselor unui mare economist ⁽¹⁾: „*Cel mai mare pericol îl reprezintă subordonarea gândirii necesităților sistemului industrial modern. Acestea constau în faptul că tehnologia merge tot mai bine, că, de asemenea, creșterea economică este apreciabilă, că întreprinderile trebuie să se extindă continuu, că izvorul principal al fericirii este consumul de bunuri, că lenea este imorală, că nimic nu trebuie să impiezeze asupra priorității pe care o acordăm tehnicii, creșterii economice și consumului*”.

⁽¹⁾ John Kenneth Galbraith, *The Atlantic Monthly*, iunie 1967. Titlul original: *Liberty, Happiness... and the Economy*.

2. Introducere

2.1 *Etica și dimensiunea socială*

2.1.1 Gândirea greacă, din care ne inspirăm pentru a defini, înainte de toate, conceptele „etic” și „social”, reprezintă temeiul solid al culturii occidentale.

2.1.2 După Aristotel, obiectul de studiu al eticii este binele omului, înțeles nu în sens abstract, ci ca un maximum al bunurilor care se pot dobândi și realiza prin acțiune. Bunul cel mai de preț la care aspiră orice ființă omenească este fericirea iar fericirea deplină constă în acțiunea nobilă.

2.1.3 Fericirea este lucrul cel mai bun, mai frumos și mai plăcut laolaltă, acestea fiind calități care nu trebuie separate, după cum aflăm din inscripția de la Delos:

„(a) *Cel mai frumos lucru este dreptatea absolută;*

(b) *cel mai bun lucru este sănătatea;*

(c) *dar lucrul cel mai plăcut prin natura lui este să obții ceea ce dorești;*

(d) *De fapt, toate aceste calități țin de cele mai bune acțiuni: iar acestea, sau cel puțin una dintre ele, cea mai bună dintre toate, spunem că reprezintă fericirea”. (Aristotel, „Etica Nicomahică”, Cartea I).*

2.1.4 Filozofia ne ajută să înțelegem că există, pe lângă o realitate absolută a eticii, și realități relative, care le oferă satisfacție acelor grupuri sociale, fie ele mici sau mari, ce împărtășesc aceeași viziune a fericirii și care fac corp comun întru dobândirea ei.

2.1.5 Etica și multitudinea de valori coexistă și reprezintă bogăția drumului străbătut de omenire, sub diversele sale forme de exprimare, inclusiv cea denumită recent „economie a fericirii” care, pe baze empirice, studiază în mod sistematic natura fericirii și posibilele căi de urmat pentru a o dobândi.

2.1.6 Este lucru dovedit că, fără o creștere simultană a altor factori de satisfacție, creșterea economică nu sporește fericirea oamenilor, ci dimpotrivă: „Peste o anumită limită, creșterea economică nu mai aduce cu sine fericirea. Creșterea neconținută a

consumului presupune un efort neconținut, necesar pentru finanțarea acestuia și timp dedicat activității profesionale. În detrimentul relațiilor interumane. Exact acele relații care constituie izvorul principal al fericirii”⁽¹⁾.

2.1.7 Diferite sondaje ale Eurostat au scos în evidență faptul că, într-adevăr, în Europa, pe parcursul ultimilor douăzeci și cinci de ani, în timp ce venitul pe cap de locuitor a crescut continuu, fericirea a rămas în esență neschimbată. Și în Statele Unite se obțin rezultate foarte asemănătoare.

2.2 *Criza financiară 2007-2008 ... și apoi?*

2.2.1 Scenariul turbulențelor care, din februarie 2007, afectează în continuare piețele financiare, antrenând instituții financiare și bancare de prim-plan, se regăsește în actualitatea dezbaterii politice internaționale.

2.2.2 Consecințele crizei instituțiilor americane de credit s-au manifestat pe scară largă și au fost amplificate de faptul că multe datorii considerate *subprime*, presupunând, așadar, un mare risc de a nu fi recuperate, au fost incluse, prin procesul de securitizare, în „pachete” mai mari de datorii, fără a se ține câtuși de puțin seama de transparența cu privire la amploarea problemei, motiv pentru care agenții dețin obligațiuni nesigure și devalorizate.

2.2.3 Această nesiguranță a antrenat pierderea încrederii în sistemul financiar, ceea ce a influențat negativ activitățile de afaceri bazate pe fluxul constant de credit ieftin.

2.2.4 Fondurile speculative (*hedge funds*) în primul rând, inclusiv cele gestionate de marile bănci de afaceri, au fost primele victime ale crizelor financiare. Multe bănci europene au sfârșit prin a regăsi o mare parte din datoriile *subprime* americane în propriul portofoliu. Unele bănci din Germania, a căror prudență este bine-cunoscută, au fost serios afectate, iar maladia s-a propagat, afectând și instituții financiare imune, care s-au confruntat cu creșterea exagerată a costului banilor. Acesta a fost motivul pentru care Northern Rock aproape că a dat faliment.

2.2.5 Cazul *Société générale* (Socgen) este legat în parte de criza financiară care s-a declanșat vara trecută, în parte de o anume propensiune pentru încurajarea operatorilor de pe piața financiară în direcția asumării unor riscuri excesive care pot duce în egală măsură fie la un profit ridicat, fie, în cazul unor acțiuni imprudente, la pierderi de proporții astronomice. Această situație a pus în evidență carențele extrem de grave care afectează procedurile de control intern aplicate în instituția menționată și pune sub semnul întrebării practicile din domeniu în ansamblul sistemului bancar.

⁽¹⁾ Luca de Biase, „Economia fericirii”, Feltrinelli, 2007.

2.2.6 Se poate vorbi aici despre „finanțe-cazinou” căci, din păcate, nu banca falimentară, ci depunătorii, în special cei mai lipsiți de posibilități, sunt, într-un fel sau altul, constrânși să plătească daunele fără a purta vreo vină, ca și angajații (au fost peste 100 000 de concedieri până în prezent în sectorul financiar și vin altele la rând ⁽¹⁾) și cetățenii, care văd că siguranța lor financiară este periclitată și se întreabă dacă sistemul financiar mai este demn de încredere.

2.2.7 Pierderile înregistrate până în prezent se ridică la 400 de miliarde de dolari și, potrivit unor păreri avizate, ar trebui să ajungă la 1 200 de miliarde de dolari ⁽²⁾. Cu siguranță că sunt afectați marii investitori instituționali, fondurile de pensii, dar și sistemul economic în ansamblu suportă episoade recrudescențe acute odată cu majorarea costurilor și cu slaba disponibilitate a lichidităților, cu implicata creștere a prețurilor și a inflației și, în consecință, cu încetinirea economiei. Este un cerc vicios în care sunt prinse toate activitățile economice. În unele state membre se vorbește deja despre recesiune.

2.2.8 Sistemul financiar european a fost, cu siguranță, mai degrabă victimă decât vinovat, cu excepția unor cazuri izolate și strict delimitate. Este însă la fel de adevărat că financiarizarea economiei, căutarea unor mijloace din ce în ce mai sofisticate de multiplicare a ocaziilor de profit, rolul tot mai agresiv al fondurilor speculative, intrarea în arenă a fondurilor suverane, cu mijloace imense, au contribuit la marginalizarea economiei reale, au scos în evidență carențele sistemelor naționale de control, ineficiența modelelor de cooperare dintre diverse autorități și rolul agențiilor de *rating*, care stârnesc îngrijorare, incluzându-le aici și pe cele care se ocupă de așa-numitul *rating* etic (care au evaluat pozitiv întreprinderi ca Parmalat, cu un superb cod de conduită).

2.2.9 Criza aceasta a avut repercusiuni asupra tuturor actorilor de pe piață, independent de profilul lor speculativ: ridicat, scăzut sau inexistent. Integrarea piețelor a ajuns la punctul în care nimeni nu se poate declara imun la repercusiuni negative. Problema este că doar consecințele dezastrului se distribuie uniform, profiturile rămânând, fără discuție, în mâinile speculatorilor.

3. Sistemul financiar european

3.1 Băncile

3.1.1 Între intermediarii financiari, băncile sunt punctul nodal: dețin în mare măsură controlul asupra economiei reale

în unele țări și exercită o putere nu doar economică, influențând dezvoltarea unor teritorii și întreprinderi și multiplicând ocaziile de profit.

3.1.2 Deși operează toate în cadrul pieței, oferind în esență aceleași servicii, de la cele standard la cele mai specializate, instituțiile bancare au o amprentă matricială foarte diferită, păstrată ca atare de-a lungul timpului.

3.1.3 Pe lângă băncile comerciale și băncile de investiții, care ocupă o poziție dominantă pe piață, există case de economii, instituții publice înființate pentru sprijinirea comunităților din orașe, care, în special pentru cei mai săraci membri ai acestora, reprezintă colacul de salvare oferit în momente de cumpănă. Denumirea lor provine de la primele case de economii înființate în Imperiul German la începutul secolului al XIX-lea, multe din ele existând însă deja în secolul al XV-lea și purtând denumirea de „Munte de pietate”. În prezent, acestea reprezintă circa 1/3 din piața cu amănuntul, având 160 de milioane de clienți și 980 000 de angajați. *Die Zweite Sparkassen* din Austria și *Parcours confiance* din Franța sunt exemple de acțiuni incluzive ale caselor de economii.

3.1.4 În unele regiuni de periferie și în zonele rurale a luat naștere mișcarea caselor rurale și meșteșugărești, de la o idee menită să combată fenomenul de camătă, a lui Friedrich Wilhelm Raiffeisen, cel care a întemeiat prima *Darlehnskassenverein*, în 1864. Franz Hermann Schulze-Delitzsch, care a fondat prima *Vorschussverein* (bancă populară) în 1850, a fost inițiatorul băncilor populare, și acestea tot de sorginte cooperatistă. Pornind de la aceste experiențe, ia naștere marele curent al creditului cooperatist și al băncilor populare care, în prezent, deține în UE o cotă de piață ce depășește 20 %, cu peste 140 de milioane de clienți, 47 de milioane de asociați și 730 000 de angajați.

3.1.5 Acest memento istoric arată că societatea civilă a atribuit dintotdeauna băncilor, în sistemul economic, un rol măcar în parte diferit de cel al altor întreprinderi. Așteptările au fost întotdeauna ca băncile să aibă, pe lângă profit, și finalități etico-sociale.

3.1.6 O temă importantă pe care sectorul financiar trebuie să o aibă în vedere este accesul cât mai larg cu putință la serviciile financiare. În vreme ce în țările în curs de dezvoltare doar 20 % din populație are acces la credit, în Europa se înregistrează un încurajator 90 %. Totuși, nu este suficient, deoarece restul de 10 % excluși pot fi supuși unei discriminări deosebit de grave.

⁽¹⁾ Sursă: UNI United Network International, Geneva, 2008.

⁽²⁾ Buletinul informativ nr. 52 al Băncii Italiei, aprilie 2008.

3.2 Societățile de asigurări

3.2.1 Dacă primele bănci moderne, în formă incipientă, iau naștere la începutul secolului al XV-lea în Italia (Banco di San Giorgio, 1406), unele dintre acestea funcționând și astăzi, precum Monte dei Paschi din Siena (înființată în 1472), drumul către originile societăților de asigurare este mult mai lung. Primele forme de asigurare au apărut în China și Babilon și datează din epoca situată între mileniiile 3 și 2 î.Hr., iar grecii și romanii au introdus pentru prima dată conceptele de asigurare de viață și de asigurare de sănătate, prin *societăți de binefacere* care plăteau îngrijiri medicale, alocații pentru sprijinirea familiei și chiar cheltuieli de înmormântare. În Evul Mediu, ghidele își propuneau același obiectiv și tot în secolul al XIV-lea (în 1347), la Genova, a fost inventat contractul de asigurare, decuplat de cel de investiții. De pe urma acestuia a făcut avere Edward Lloyd care, în 1688, deschisese la Londra, în Tower Street, o cafenea frecventată de armatori, comercianți și căpitani: loc de întâlnire ideal pentru cei care voiau să asigure vasele și încărcătura și pentru cei care voiau să ia parte, din punct de vedere financiar, la aventură. În aceeași perioadă, după incendiul devastator de la Londra, din 1666, care a mistuit 13 200 de case, a luat ființă prima societate de asigurare împotriva incendiilor, *The Fire Office*, înființată de Nicholas Barbon.

3.2.2 În urma experienței firmei Lloyd's (care, din punct de vedere tehnic, nu este o companie de asigurări), modelul asigurator se răspândește în toată Europa și intră în acțiune companiile. Dezvoltarea formelor moderne de asigurare este legată de teoria modernă a probabilităților, care i-a avut ca precursori nu doar pe Pascal și pe de Fermat, ci și pe Galilei. În cadrul sectorului asigurărilor operează societățile mutuale de asigurări aflate în proprietatea celor care subscriu polițe, adică a propriilor clienți, nu a acționarilor. În secolul trecut iau naștere asigurările cooperatiste: în unele țări s-au impus mulțumită capacității lor de a oferi produse de calitate întregii piețe. După modelul băncilor cooperatiste, asigurările mutuale sunt strâns legate de sistemele economice locale și contribuie substanțial la dezvoltarea acestora, inclusiv prin reinvestirea unei părți importante din valoarea lor adăugată.

3.3 Bănci și asigurări etice

3.3.1 În urmă cu câțiva ani și-au început activitatea băncile și societățile de asigurări etice, care își propun să întrețină relații de afaceri și să sprijine financiar doar întreprinderile care corespund unor exigențe riguroase, împărțind sistemul de valori al comunității care a înființat respectivele bănci și societăți de asigurare. Exigențe privind durabilitatea mediului, refuzul oricărui compromis față de comerțul cu armament, angajarea permanentă în lupta împotriva oricăror forme de discriminare, sunt doar câteva exemple de valori care alcătuiesc paradigma la care se raportează lumea aceasta.

3.3.2 Finanțele „etice” și microfinanțele

3.3.2.1 „Finanțele etice” sunt activități financiare care încurajează inițiativele de promovare a dimensiunilor umană, socială și ambientală, în lumina valorizării etice și economice

a impactului lor asupra mediului și societății, activități al căror obiectiv principal este acela de a sprijini financiar acțiunile propuse sau, prin instrumentul microcreditului, persoanele fizice.

3.3.2.2 Microfinanțele sunt reprezentate de bănci specializate în credite mici, pentru categorii dezavantajate de populație, care nu intră în atenția sistemului bancar tradițional, și sunt cunoscute mai ales datorită prezenței lor în țările lumii a treia. Nu trebuie uitat însă că și în țările occidentale există o importantă tradiție a microeconomiei (în timp ce microcreditul a avut o arie mai limitată de răspândire, a îmbrăcat, de exemplu, pentru o vreme, forma *Muntelui de pietate*): depozitele la termen, multianuale, la preț redus sunt un exemplu de microeconomii.

3.3.2.3 Finanțarea etică este întemeiată pe principiile următoare⁽¹⁾:

- (a) nediscriminarea beneficiarilor de investiții pe criterii de sex, etnie sau religie, nici în funcție de avere, creditarea, sub toate formele sale, fiind considerată unul dintre drepturile omului;
- (b) accesul celor mai dezavantajați, pe baza unor forme de garanție personală, a categoriei sau din partea comunității, considerate valabile, pe picior de egalitate cu garanțiile de tip patrimonial;
- (c) eficiența, criteriu potrivit căruia finanțele etice nu se prezintă ca binefacere, ci ca activități vitale din punct de vedere economic și utile din punct de vedere social;
- (d) participarea depunătorilor la opțiunile instituției care colectează economiile, fie prin indicarea destinației preferate a fondurilor, fie prin intermediul unor mecanisme democratice de luare a deciziilor;
- (e) transparență absolută și accesul tuturor la informații, principiu în virtutea căruia este necesar ca economiile să fie nominale iar clientul să aibă dreptul de a cunoaște modul de funcționare a instituției financiare și deciziile referitoare la utilizarea fondurilor și investițiilor;
- (f) refuzul bogăției dobândite exclusiv pe seama posesiei și schimbului de bani, principiu în virtutea căruia rata dobânzii va fi menținută la nivelul cel mai echitabil cu putință, conform unor criterii nu doar economice, ci și sociale și etice;

⁽¹⁾ Democrație participativă: definiții extrase dintr-un studiu finanțat de departamentul pentru buget al Regiunii Latium (I).

(g) absența relațiilor financiare cu actori și activități economice care împiedică dezvoltarea ființei umane și contribuie la violarea drepturilor fundamentale ale omului, precum producția și comerțul cu armament, activitățile de producție care afectează în mod grav sănătatea și mediul, cele care presupun exploatarea minorilor sau reprimarea libertăților civile.

3.3.2.4 Prin *asigurare etică* se înțelege o activitate asiguratorie care se desfășoară în virtutea principiilor următoare ⁽¹⁾:

- (a) reciprocitate, înțelesă ca o recuperare a sensului original al asigurării, instrument al solidarității dintre cel care nu a avut de suferit și cel care, confruntându-se cu pierderi, are nevoie de compensații;
- (b) asigurabilitate, înțelesă ca garantare a unei protecții asiguratorii de care poate beneficia oricine, în scopul prevenirii unor eventuale întâmplări nefericite, fără a se face distincții injuste pe motiv de vârstă, posibile dizabilități sau alte inconveniente de ordin social;
- (c) transparență, în sensul clarității contractelor și al posibilității de a controla criteriile de constituire a primei;
- (d) crearea de avantaje pe plan local;
- (e) situarea pe același plan a subiecților contractanți din punct de vedere al demnității umane.

3.3.3 Investiția etică

3.3.3.1 Investiția etică își propune finanțarea de inițiative din domeniul mediului, al dezvoltării durabile, al serviciilor sociale, culturii și cooperării internaționale. La selectarea titlurilor de valoare nu se aplică numai criteriul financiar tradițional, ci și criteriul de responsabilitate socială, precum calitatea raporturilor de muncă, respectul față de mediu, transparența.

4. Responsabilitatea socială a întreprinderilor

4.1 Direcția pentru întreprinderi și Direcția pentru probleme sociale ale Comisiei cooperează cu asociațiile de întreprinzători pe anumite arii tematice. Una dintre acestea este o informare corectă a depunătorilor, care să-i ajute să înțeleagă mai bine mecanismele piețelor financiare și ale produselor disponibile. Inițiativele de educație financiară reprezintă un mijloc eficient și responsabil din punct de vedere social, prin care depunătorii pot evita investițiile în produse care nu corespund propriilor așteptări și profiluri de risc.

⁽¹⁾ Idem.

4.2 Participarea părților interesate la inițiativele RSI se limitează încă la foarte puține întreprinderi și, într-o oarecare măsură, la activități care se adresează tuturor factorilor implicați. Mai rămâne încă un drum lung de străbătut, dar sectoare întregi, precum băncile populare și cooperativele de credit, casele de economii, asigurările cooperatiste și cele mutuale, tind către mai mult și mai bine.

4.3 Printre problemele ivite se numără și cea a stimulentei, sub diferite forme, acordate membrilor conducerii și directorilor băncilor de investiții, care ar trebui revizuite și aduse la un nivel rezonabil, corespunzător profitului și rezultatelor societăților respective: în prezent, lucrătorii și consumatorii afectați de criza financiară condamnă câștigurile exagerate ale celor cu funcții de conducere importante, lucru care contribuie la agravarea dificultăților lor, aceste remunerații menținându-se la valori foarte ridicate, indiferent dacă rezultatele sunt bune sau mai puțin bune.

4.4 Noile modele de gestionare a societăților financiare, orientate spre maximizarea profitului pe termen foarte scurt și din cauza evaluărilor de performanță trimestriale, determină uneori comportamente iresponsabile, cum s-a întâmplat, de altfel, în cazurile recente de scandaluri financiare din unele țări ale Uniunii. Responsabilitatea socială, dimpotrivă, urmărește posibilitatea realizării unor profituri stabile și durabile în timp, prin valorificarea capitalului material și nematerial al întreprinderii, format, în cazul întreprinderilor financiare, din lucrători și din relații de încredere cu clienții.

4.5 CESE este pentru adoptarea, pe scară largă, a codurilor de conduită inspirate din RSI. Este absolut necesar ca aceste coduri să fie controlabile și controlate, pentru a se evita repetarea situațiilor în care managerii ce au subscris la coduri de conduită excelente pe care le-au făcut publice au înșelat sute de mii de depunători, cum s-a întâmplat în cele mai grave scandaluri financiare din ultimii ani ⁽²⁾.

5. Băncile locale și dezvoltarea economiilor locale și a IMM-urilor

5.1 Pe aceeași piață intră în competiție diverse tipuri de bănci care, în esență, oferă același tip de servicii. Eficiența economică este o obligație a tuturor, deopotrivă. Societățile pe acțiuni, băncile private sunt orientate mai ales către obținerea de profit pentru acționari, pe când celelalte societăți vizează mai degrabă dezvoltarea economică și socială a teritoriilor de referință, cu o atenție specială acordată problemelor de acces la credit, clientelei mai puțin „înstărite”, dezvoltării IMM-urilor, promovării categoriilor sociale dezavantajate și a teritoriilor periferice și ultraperiferice.

⁽²⁾ Unor astfel de personaje le-a fost acordată și diploma de onoare cu mențiunea „implicat la nivel local, național și internațional în desfășurarea cu îndrăzneală, perseverență, inventivitate, înaltă pregătire profesională și clarviziune a activității întreprinderii, asociate unei conduite a cărei corectitudine dezmente opinia aceluia – nu prea mulți – care consideră că etica și economia sunt două noțiuni ireconciliabile.”

5.2 În teritoriile în care s-a dezvoltat un sistem bancar local se constată că rata de creștere a economiilor locale a atins un nivel cu mult superior. Trebuie subliniat și faptul că, în multe țări, băncile locale se prezintă îndeosebi sub formă de case de economii și sub formă de societăți cooperatiste care reinvestesc în teritoriu o mare parte din profitul lor.

5.3 „Sistemul bancar are o dublă responsabilitate: la nivelul întreprinderilor, de a îmbunătăți eficiența gestionării întreprinderilor de creditare, măsurată nu doar în termeni de rentabilitate („a fi util”), ci și de capacitate de inovare, de calitate și capitalului uman angajat; la nivel teritorial, responsabilitatea de a contribui la dezvoltarea locală („a promova dezvoltarea”), care trebuie măsurată nu doar în termeni de volum al creditului alocat, ci și prin capacitatea de a investi în selectarea proiectelor și în evaluarea potențialului întreprinzătorilor și al întreprinderilor, elemente definitorii ale eficienței teritoriale. Eficiența gestionării va fi pusă în slujba eficienței teritoriale: nu are rost să ai bănci eficiente, dacă nu contribuie la dezvoltarea locală”⁽¹⁾.

5.4 IMM-urile au găsit în Societățile de cauciune și de garantare, organizate și la nivel european, un instrument util de facilitare a accesului propriilor asociați la credit. Prin intermediul acestora este avantajat creditul pentru investiții destinat întreprinderilor mici și mijlocii care nu beneficiază de garanțiile personale solicitate de finanțatori pentru edificarea unei relații bancare stabile.

6. Rolul responsabililor politici

6.1 CESE pornește de la premisa că, în acest context, o abordare dirijistă trebuie socotită greșită, căci se știe din experiență că este bine ca inițiativele cu puternic caracter social și etic să pornească de jos, în mod spontan. Orice intervenție „activă” riscă să frustreze și să deturneze spontaneitatea, care este principala garanție a „biodiversității” în sistemul economic și financiar. În același timp însă, CESE consideră că responsabilii politici ar trebui să evite acțiunile care ar putea pune piedici inițiativelor existente și formării spontane a altora noi.

6.2 Comitetul și-a pus întrebarea dacă inițiativele cu conotații etico-sociale ale unor organizații destinate, prin natura lor, profitului, trebuie să beneficieze de avantaje fiscale ori de reglementare. În această privință este bine să se țină seama de două situații diferite.

6.2.1 O organizație cu scop lucrativ lansează o inițiativă care nu are nimic în comun cu afacerile sale obișnuite (a se vedea, de exemplu, cazul operațiunii *Point Passerelle*, inițiată de *Crédit agricole*). În acest caz, nu ar trebui să existe multe îndoieli cu privire la oportunitatea acordării unei compensații, care s-ar abate de la tratamentul standard.

6.2.2 O organizație cu scop lucrativ lansează inițiative care nu diferă, în esență, de afacerile sale obișnuite. Într-o astfel de situație, oportunitatea prevederii unui sistem de compensații a stârnit mai multe controverse. Cei care susțin oportunitatea compensației fiscale, financiare sau normative consideră că implicațiile pozitive ale inițiativei justifică tratamentul preferențial. Există însă, în temeiul a două considerații principale, și păreri contrare: pot să dureze, în timp, doar inițiativele luate în condiții de echilibru economic autonom (în măsură să realizeze un profit corespunzător). În plus, o acțiune etico-socială autentică trebuie să fie dezinteresată, fără o motivație generată de avantaje de reglementare, financiare sau fiscale. Acțiunea etico-socială presupune, într-adevăr, o formă de „autore-compensă”: cel care și-o asumă este mulțumit, pur și simplu, de binele făcut.

6.2.3 Mai întâi, CESE consideră că nu trebuie uitat faptul că, în prezent, compensația pentru inițiative etico-sociale este o practică recunoscută deja în toate sistemele. Normele fiscale permit deducerea cheltuielilor doar dacă au fost efectuate pentru a genera venituri. Acest principiu al inerenței este (evident, în anumite limite și cu anumite condiții) exclus atunci când cheltuielile reprezintă donații către instituții de binefacere sau cu utilitate socială. Într-adevăr, în acest caz este admisă deducerea din venitul impozabil, deși cheltuielile nu sunt inerente obținerii acestuia.

6.2.4 CESE este de părere că nicidecum cadrul de reglementare nu poate fi neutru față de comportamentele organizațiilor și indivizilor. Pe baza acestei observații, CESE consideră că, într-un sistem care încurajează deja anumite comportamente, ideea sistematizării și generalizării principiului potrivit căruia, acolo unde există inițiative etico-sociale, se recomandă acordarea unui sistem de compensații, corespunde unor criterii de echitate și de raționalitate a rolului autorității publice în economie și societate.

6.2.5 Principiul propus de CESE ar duce la atribuirea compensației inițiativelor etico-sociale, iar nu direct instituțiilor care și le-au asumat. CESE consideră că ideea în sine nu trebuie respinsă: etica nu poate fi separată de economie cu forța, prin impunerea opiniei potrivit căreia etice cu adevărat sunt doar inițiativele care nu aduc celor ce și le asumă niciun fel de beneficiu economic. Procedând astfel, inițiativele etice ar fi identificate, în final, doar cu acțiunile de binefacere sau cu donațiile.

7. Compensație financiară și fiscalitate

7.1 CESE apreciază că sunt bine-venite inițiativele luate în acest sens. O astfel de orientare se justifică și din punct de vedere economic. Într-adevăr, din diferite motive legate de opțiuni politice, de obligații bugetare publice sau de orientări privind eficiența economică, în ultimii 10-20 de ani s-a constatat o erodare a statului „social”. De aceea, pentru a se evita scăderea nivelului de bunăstare a populației, nu trebuie lăsate pe seama creșterii economice toate exigențele privind bunăstarea și protecția socială, ci trebuie să se facă loc inițiativelor pornite de jos.

⁽¹⁾ Alessandrini, P. (2003), *Le banche tra efficienza gestionale ed efficienza territoriale: alcune riflessioni* („Băncile, între eficiența gestionării și eficiența teritorială: câteva teme de reflecție”).

7.2 Un exemplu de reglementare care favorizează integrarea public-privat, pentru a asigura în continuare standarde ridicate ale statului social, este reprezentat de felul în care Țările de Jos au structurat sectorul asigurărilor de sănătate. Sistemul de asigurări este, pe de o parte, obligat să-i asigure pe toți cetățenii, pe de altă parte poate avea acces la un sistem de compensații publice atunci când se confruntă cu riscuri majore pe care, astfel, a trebuit să și le asume. De asemenea, piața olandeză a avut unele inițiative exemplare pentru a facilita accesul persoanelor seropozitive la asigurările de viață.

7.3 Belgia oferă un exemplu interesant de compensație financiară menită să faciliteze accesul la servicii financiare de bază. În fapt, există un Fond interbancar care oferă compensații intermediarilor care facilitează accesul la servicii: în acest fel, intermediarii mai restrictivi sunt, de fapt, contribuabili neți ai Fondului, iar cei mai deschiși sunt beneficiari neți.

7.4 În ce privește facilitățile fiscale, în prezent s-a generalizat deja un sistem de avantaje acordate societăților cooperatiste care au obiective de natură mutuală.

7.5 Cazul ONLUS – *Organizzazioni Non Lucrative di Utilità Sociale* (organizații de utilitate socială fără scop lucrativ) – din Italia poate să servească drept exemplu de normă legislativă care atribuie avantaje fiscale organizațiilor cu scopuri sociale explicite.

8. Reglementare

8.1 Normele impun costuri și obligații cu impact negativ asupra operativității instituțiilor și intermediarilor. Criteriul de orientare a intervențiilor din ultimii 20 de ani a fost cel al condițiilor echitabile de concurență (*level playing field*). Prin

așezarea pe același plan a actorilor comparabili (de exemplu bănci, societăți de asigurare etc.), normele au reprezentat un instrument de stimulare a creșterii concurenței și eficienței economice. Dacă principiul acesta se aplică însă în mod prea rigid și fără corecturile necesare, riscă să devină o piedică de netrecut în calea formării și supraviețuirii inițiativelor etice și sociale. Acest pericol poate fi minimizat prin aplicarea sistematică și punctuală a așa-numitului „principiu al proporționalității”, în virtutea căruia unui mic intermediar, cu activitate limitată, nu îi pot fi impuse obligații de natură reglementară identice cu cele impuse unei organizații multinaționale complexe.

8.2 De fiecare dată când se poate demonstra că o anumită organizație renunță măcar în parte, dar în mod structural și pentru totdeauna, la criteriul de maximizare a profitului, pentru a promova inițiative cu caracter etic și social, trebuie să se aplice măsuri fiscale și legislative cel puțin parțial diferite de cele general-valabile. În unele state membre, investitorii etici beneficiază deja de o derogare de la directiva bancară: trebuie luate măsuri pentru ca acest principiu să fie extins la toate statele membre.

8.3 Cu toate că acesta este recunoscut de către Tratatul european, sunt și state membre care nu îl recunosc și nu îi acordă protecție în mod explicit. Trebuie făcute eforturi în vederea obținerii unei recunoașteri mai sistematice și generalizate a acestui mod de guvernanță a societăților.

8.4 Prin garantarea faptului că statele membre nu vor adopta măsuri de denaturare a concurenței, Comisia Europeană poate să stimuleze protecția diversității ofertei de servicii financiare, bancare și asigurătorii. Normele de acordare a ajutoarelor de stat ar trebui să țină cont de aceste aspecte.

Bruxelles, 23 octombrie 2008.

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Mario SEPI

Avizul Comitetului Economic și Social European privind relațiile Uniunea Europeană-Brazilia

(2009/C 100/15)

În sesiunea plenară din 16 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 Uniunea Europeană-Brazilia.

Secțiunea pentru relații externe, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 30 septembrie 2008. Raportor: dl BARROS VALE, coraportor: dl IULIANO.

În cea de-a 448-a sesiune plenară, care a avut loc la 22 și 23 octombrie 2008 (ședința din 22 octombrie 2008), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 116 voturi pentru, 0 voturi împotriva și 1 abținere.

1. Sinteza avizului

1.1 Prezentul aviz analizează evoluția relațiilor dintre UE și Brazilia și rolul politic și economic din ce în ce mai important al acestei țări pe scena internațională.

1.2 În 2007 a fost aprobat noul parteneriat strategic dintre UE și Brazilia ⁽¹⁾, care a dobândit o formă concretă cu ocazia primului summit al șefilor de state și de guverne UE-Brazilia, la 4 iulie 2007. Prin prezentul aviz, CESE formulează recomandări cu privire la propunerile planului comun de acțiune care dezvoltă temele parteneriatului strategic, printre care se numără: dimensiunea participativă și coeziunea economică și socială, cooperarea pe plan economic și comercial, învățământul, cercetarea și dezvoltarea, dialogul social, protecția mediului, schimbările climatice și biocombustibilii, imigrația.

1.3 În ceea ce privește rolul CESE, avizul propune înființarea unei mese rotunde a societății civile UE-Brazilia, după modelul celor create deja de CESE cu India și China. Partenerul CESE în cadrul acestui nou organism urmează să fie Consiliul pentru Dezvoltare Economică și Socială (CDES) din Brazilia, omologul său instituțional brazilian, creat de Lula da Silva în 2003. Avizul conține propuneri privind viitoarea componență și modul de funcționare ale acestei mesei rotunde și enumeră temele care, în opinia sa, trebuie să se regăsească în programul acesteia și care cuprind aspecte economice, sociale și legate de protecția mediului, relațiile multilaterale, cooperarea tripartită UE-Brazilia cu țări terțe, precum și rolul Braziliei în ceea ce privește integrarea zonei Mercosur și în relațiile UE-Mercosur.

2. Expunere de motive

2.1 Așa cum s-a procedat și în trecut în cazul Indiei și al Chinei, prezentul aviz își propune să pregătească înființarea unei mese rotunde UE-Brazilia a societății civile și, totodată, să reflecte poziția CESE cu privire la aceasta.

2.2 Trebuie menționat și faptul că această masă rotundă se încadrează într-o strategie mai cuprinzătoare a UE, care a dus la crearea parteneriatului strategic între UE și Brazilia – așa cum a rezultat foarte clar din concluziile summitului UE-Brazilia de la Lisabona, care încurajau cooperarea dintre Comitetul Economic și Social European și Consiliul de Dezvoltare Economică și Socială din Brazilia ca element al arhitecturii instituționale a relațiilor dintre cele două părți ⁽²⁾.

2.3 Avizul abordează situația actuală a relațiilor dintre UE și Brazilia, istoricul acestor relații, precum și perspectivele pentru viitor și examinează poziția adoptată de Brazilia față de Mercosur și de comunitatea internațională, concentrându-se asupra aspectelor care influențează sau determină, direct sau indirect, relațiile acestei țări cu UE, la cele mai diferite niveluri.

2.4 Prin această inițiativă, CESE își propune să definească modul în care masa rotundă va funcționa pe viitor și principalele teme care, în opinia sa, vor structura existența și activitatea acesteia, prezentul aviz reprezentând o contribuție a societății civile europene organizate la summitul UE-Brazilia, din decembrie 2008, ocazie în care se speră că înființarea acestei mese rotunde se va bucura de sprijin politic.

⁽¹⁾ Comunicarea Comisiei către Parlamentul European și către Consiliul „Către un parteneriat strategic între Uniunea Europeană și Brazilia”, COM(2007) 281 final, 30.5.2007.

⁽²⁾ Summitul UE-Brazilia, Lisabona, 4 iulie 2007 – punctul 16 al Declarației comune – PR 11531/07 (Presă 162).

3. Cadrul de acțiune

3.1 Istoric

3.1.1 După încheierea perioadei coloniale, Brazilia a reușit să păstreze până în zilele noastre un ansamblu de bune relații cu toate țările europene. Ideea structurării relațiilor dintre UE și Brazilia nu implică, prin urmare, decât un singur element inovator: faptul că însăși UE primește rolul de a integra, de a pune în valoare și de a aprofunda organizarea sistematică și continuă a unei cooperări pe termen lung între cele două zone geografice.

3.1.2 Această apropiere a făcut obiectul mai multor inițiative, la diferite niveluri, în scopul oficializării, după cum o demonstrează, la nivelul societății civile organizate, Acordul interinstituțional, semnat în iulie 2003 între CESE și CDES, care a fost precedat de Acordul-cadru de cooperare între Comunitatea Economică Europeană și Republica Federativă Brazilia, din 1992. CDES, cu care CESE a avut legături din ce în ce mai strânse, există din mai 2003, fiind condus în prezent de președintele Republicii și alcătuit din 102 consilieri ⁽¹⁾.

3.1.3 În pofida angajamentelor luate de ambele părți, aprofundarea relațiilor, mai ales la nivel economic și social, nu a luat amploare pe măsura așteptărilor, cu toate că se poate considera, pe bună dreptate, că 2007 a fost anul relansării relațiilor, în special a celor non-comerciale. Au fost lansate diverse inițiative ⁽²⁾, iar acțiunile întreprinse urmează să fie intensificate și mai mult în 2008, ca rezultat al materializării parteneriatului strategic dintre UE și Brazilia, conform dispozițiilor Comunicării Comisiei din mai 2007. Cu toate acestea, se constată o disproporție între, pe de o parte, dezvoltarea susținută a integrării bilaterale dintre țările membre și Brazilia în ceea ce privește economia și afacerile și, pe de altă parte, ritmul lent al cooperării dintre UE și Brazilia în general, precum și din anumite domenii specifice. Investițiile țărilor europene în Brazilia, activitățile de cooperare în domeniul comerțului, industriei și în cel al asistenței pentru dezvoltare, precum și dialogul dintre partenerii sociali reprezintă precedente pozitive, care legitimează o contribuție mai clară și mai solidă din partea societății civile, pentru a se garanta că relațiile economice și sociale care urmează să fie dinamizate păstrează o dimensiune socială.

3.1.4 Prin organizarea summitului de la Lisabona, la 4 iulie 2007, s-au pus, în sfârșit, bazele unei relații bilaterale instituționale la cel mai înalt nivel politic, fiind stabilite mecanismele unui dialog durabil, de lungă durată, care deschide o etapă nouă

și fructuoasă a acestei relații. Această nouă etapă constă în intensificarea dialogurilor politice sectoriale, în răspunsul dat diferitelor provocări, prezente și viitoare, pe care le antrenează globalizarea, în extinderea și intensificarea comerțului și relațiilor economice și în apropierea dintre popoarele Europei și cel al Braziliei.

3.1.5 Așa cum se menționează în Comunicarea Comisiei, parteneriatul strategic dintre UE și Brazilia poate oferi un sprijin puternic Braziliei pentru a consolida contribuția pozitivă pe care aceasta o aduce în calitate de lider la nivel global și regional. În acest sens, parteneriatul strategic ar putea reprezenta un factor complementar și cu rol de catalizator al proceselor de integrare regională, în special al Mercosur și al negocierilor acestei zone cu Uniunea Europeană în vederea încheierii unui Acord de asociere între cele două regiuni, precum și al eforturilor de promovare a Uniunii Națiunilor Sud-Americane (UNASUR).

3.2 Context

3.2.1 Prin dinamica populației, prin economia sa și dimensiunea teritoriului său (dat fiind că se învecinează cu aproape toate țările din America de Sud), Brazilia este astăzi unul dintre principalii actori de pe scena internațională, având un rol esențial în dezvoltarea Mercosur și, în general, în America Latină, precum și, din ce în ce mai mult, în contextul negocierilor privind regulile comerciale mondiale, nefiind greu de anticipat importanța pe care o va dobândi, ca unul dintre principalii protagoniști la nivel mondial [BRIC ⁽³⁾], în secolul care abia a început. Brazilia, al cărui model a luat în considerare experiența dezvoltării economice și sociale europene, este, de asemenea, țara care a jucat rolul cel mai important în promovarea dimensiunii politice și sociale în strategiile Mercosur – acestea fiind, de altfel, destul de asemănătoare strategiilor de integrare comunitară.

3.2.2 Date fiind obiectivele ambițioase referitoare la relațiile UE-Brazilia, în special în ceea ce privește tematica integrării economice și sociale, pare necesară consolidarea instituțională a structurii braziliene care joacă rolul de interfață pentru cele două părți, astfel încât să se poată maximiza eficiența și rezultatele pe care ambii parteneri le așteaptă de la parteneriatul strategic.

3.2.3 În prezent, Brazilia se axează în relațiile sale cu UE pe aspecte de natură comercială și economică, precum biocombustibilii, cooperarea trilaterală (UE, Brazilia, țări în curs de dezvoltare), adoptarea unor poziții comune și inițierea de acțiuni alături de UE în ceea ce privește schimbările climatice, precum și în sfera științei și tehnologiei.

⁽¹⁾ Partenerii sociali reprezintă aproximativ jumătate din membrii CDES. Dintre consilieri mai fac parte reprezentanți ai fundațiilor private, ai organizațiilor neguvernamentale, laice sau religioase, ai asociațiilor persoanelor cu handicap, ai mișcărilor populare și cooperativelor, ai organizațiilor de studenți, ai rectorilor de universități, dar și ai centrelor de studii și cercetări sociale, economice, politice etc.

⁽²⁾ La nivelul societății civile trebuie semnalate următoarele inițiative: organizarea unui seminar comun (CDES și CESE), în luna iulie, în Brazilia, pe tema „UE și Mercosur: contribuția instituțiilor societății civile la dezvoltarea națională și regională” și semnarea, de către CESE și CDES, a unei Declarații comune, prin care ambele părți își manifestă intenția de a intensifica relațiile UE-Brazilia.

⁽³⁾ Brazilia, Rusia, India, China.

3.2.4 Ca urmare a poziției importante deținute de Brazilia pe plan mondial, raporturile bilaterale dintre Brazilia și statele membre ale UE depășesc cu mult nivelul relațiilor economice și comerciale și se datorează, în mare măsură, faptului că în Brazilia există comunități extrem de numeroase ale diferitelor naționalități europene, după cum există și în multe țări europene importante comunități de cetățeni brazilieni imigrați. A existat, așadar, de-a lungul secolelor, un flux de migrație în ambele sensuri, care a creat legături foarte strânse între Brazilia și multe dintre statele membre ale UE.

3.2.5 Viitorul summit UE-Brazilia va avea loc în decembrie 2008, la Rio de Janeiro și va constitui un nou eveniment marcant, indiferent de stadiul de evoluție în care se va afla acordul dintre UE și Mercosur. Stabilirea unei agende comune – consolidarea multilateralismului, îmbunătățirea normelor privind drepturile omului, democrația și buna guvernare, promovarea dezvoltării în plan social și uman, protecția mediului, a securității energetice, a stabilității și prosperității în America Latină, consolidarea legăturilor economice și comerciale (cu o atenție sporită acordată problemelor piețelor financiare), dezvoltarea societății informaționale, a transportului aerian și maritim, a cooperării științifice și tehnologice, promovarea păcii și a schimburilor în domeniile educației, culturii și între societățile civile ale ambelor părți sunt obiectivele propuse de UE, menite să conducă la elaborarea unui plan de acțiune comun, care ar putea fi aprobat cel târziu la summitul din acest an.

3.2.6 Pe lângă importanța stabilirii unui cadru clar al relațiilor dintre UE și Brazilia, este, de asemenea, evident, că relațiile de zi cu zi se construiesc, în principal, nu prin intermediul așa-numitei „clase politice”, ci printr-o multitudine de forme pe care le îmbracă societatea civilă. Întreprinderile, instituțiile non-profit, sub diferitele lor forme, și cetățenii (ca persoane distincte sau la nivel de grup) constituie adevărata forță motrice a dezvoltării acestor relații. Sindicatele și asociațiile patronale, de exemplu, au avut dintotdeauna și continuă să aibă un rol esențial în reformele din țară: în Raportul general privind continentul american din 2006, Organizația Internațională a Muncii (OIM) a scos în evidență cazul Braziliei datorită îmbunătățirilor din sistemul sanitar și în ceea ce privește siguranța locurilor de muncă și deoarece sindicatele și întreprinderile au înțeles că asigurarea bunăstării lucrătorilor nu se reduce la simpla prezentare de revendicări salariale. ONG-urile au contribuit și ele la efortul național de redistribuire a resurselor către categoriile sociale și teritoriile cele mai defavorizate; este vorba nu numai de un efort de a combate sărăcia, ci și de o promovare a coeziunii sociale și economice, cu participarea partenerilor sociali, a cooperativelor și a rețelelor de ONG-uri răspândite pe întreg teritoriul. Se poate vorbi de un model de dezvoltare care a avut un real succes și a beneficiat de o amplă participare a societății civile – model recunoscut, de

altfel, de PNUD. Mulțumită colaborării active a societății civile s-a putut monitoriza indicele de dezvoltare umană în cinci mii de localități braziliene. În plus, Comisia Europeană⁽¹⁾ menționează că, în 2005, UE a realizat 37 de proiecte (24 de milioane EUR în total) cu sprijinul ONG-urilor locale și subliniază că partenerii acestor proiecte sunt responsabili, competenți și capabili de a-și asuma provocări și de a se adapta la schimbări.

3.2.7 Relațiile dintre UE și Brazilia din diverse domenii nu au putut lua amploare din cauza lipsei unei politici clare de promovare a limbii portugheze și a lipsei unor instrumente de difuzare lingvistică.

3.2.8 Promovarea potențialului turistic al UE în Brazilia și a celui brazilian în țările UE lasă încă mult de dorit, având în vedere dimensiunile și caracteristicile specifice ale piețelor respective.

3.3 *Perspective*

3.3.1 Dimensiunea participativă și coeziunea economică și socială. În contextul politic din Brazilia, dezvoltarea și consolidarea democrației reprezintă o prioritate. În acest proces, consolidarea democrației participative constituie o axă politică fundamentală. Democrația participativă are la bază Constituția Braziliei, precum și diversele mecanisme de participare existente. Societatea civilă organizată și, în mod special, CDES, acordă multă importanță acestor mecanisme prin care cetățenii se pot exprima.

Brazilia experimentează în prezent un sistem de participare structurat pe diferite niveluri, destinat aplicării principalelor programe de redistribuire a veniturilor și de promovare socială. În ultimele decenii, UE a pus la punct la rândul său un sistem similar în vederea realizării politicii de coeziune economică și socială. Compararea acestor două experiențe este extrem de utilă, mai ales că între regiunile din Brazilia continuă să existe mari asimetrii, în ciuda îmbunătățirii coeficientului Gini⁽²⁾. Trebuie subliniat încă o dată faptul că aceste forme de participare trebuie să implice și organizațiile partenerilor sociali (sindicate și angajatori), ONG-urile, autoritățile naționale, regionale și locale. Numai în acest fel se vor putea construi rețele de actori coresponsabili în ceea ce privește politicile de dezvoltare și cele privind egalitatea.

⁽¹⁾ Brazilia – Documentul strategic de țară, 2007-2013.

⁽²⁾ Este vorba de o modalitate curentă de a măsura inegalitatea în ceea ce privește distribuția veniturilor: la nivel grafic se reprezintă pe verticală numărul de persoane, iar pe orizontală venitul.

3.3.2 Cooperarea economică și comercială; problema agricolă. Va fi necesară crearea unor strategii și instrumente pentru a sprijini o integrare economică și comercială tot mai profundă, începând cu sectoarele strategice în care Brazilia și UE dețin poziții competitive în contextul globalizării; va fi, de asemenea, importantă crearea de spații de participare și de control care să permită societății civile organizate să monitorizeze îndeaproape tendințele investițiilor și rezultatele cooperării. La ora actuală, Brazilia, care este deja unul din cei mai mari exportatori mondiali de produse alimentare, consideră că ar putea face față creșterii cererii internaționale din domeniu, cu condiția de a beneficia de investițiile externe necesare. Creșterea producției agricole braziliene s-a datorat în mare măsură creșterii productivității decât extinderii suprafețelor utilizate, ceea ce ar putea contribui într-o măsură substanțială la reducerea defrișărilor din Amazonia. În cadrul Organizației Mondiale a Comerțului (OMC) – runda de negocieri de la Doha și progresele obținute în reuniunea G20 – problemele apărute în cursul dezbaterii privind subsidiile acordate producătorilor agricoli și tarifele vamale aplicabile produselor reflectă interesele diferite ale UE și Braziliei. Reforma PAC trebuie să fie accelerată, în sensul promovării unui comerț de produse agricole mai echitabil și mai echilibrat. La fel de importante sunt și introducerea unei transparențe sporite în cadrul pieței, precum și creșterea siguranței alimentare și veterinare, astfel încât să crească și încrederea consumatorilor.

3.3.3 Cooperarea în sectorul învățământului. Această temă trebuie să se bucure de o atenție deosebită în cadrul mesei rotunde, având în vedere că reprezintă una din prioritățile selecționate de către Comisia Europeană. CESE recomandă acordarea unei atenții deosebite acestei teme, subliniind în mod special experiența europeană în ceea ce privește învățarea pe tot parcursul vieții, care beneficiază de sprijinul partenerilor sociali europeni în cadrul dialogului social și al strategiei de promovare a ocupării forței de muncă din cadrul procesului de la Luxemburg. Aceste aspecte ar putea fi prezentate drept „bune practici” europene, care se pot dovedi la fel de utile și în cazul Braziliei. Abordarea din documentul strategic de țară (DST) referitoare la învățământul superior merită, pe bună dreptate, să fie sprijinită, însă provocările cu care se confruntă Brazilia la nivelul învățământului primar și secundar au o importanță fundamentală. Aproximarea dintre Brazilia și UE s-ar putea realiza, într-o mare măsură, prin schimburi bilaterale între instituțiile de învățământ, la diferite niveluri și în special prin implicarea elevilor și profesorilor. Experiența de succes de care dispune UE în ceea ce privește schimburile de studenți în interiorul Uniunii trebuie să stea la baza punerii în aplicare a unor programe similare între Brazilia și UE – pe lângă programul *Erasmus Mundus* (care are în mod necesar dimensiuni relativ limitate) deja prevăzut în documentul strategic de țară 2007-2013 – programe care să permită crearea pe viitor a unor legături și mai strânse, întemeiate pe o și mai bună cunoaștere reciprocă.

3.3.4 Cooperarea în sectorul cercetării și dezvoltării. În acest sector al cercetării și dezvoltării s-ar putea configura zone de complementaritate și sinergii substanțiale, ca urmare a diferitelor centre de interes ce caracterizează comunitățile științifice și tehnologice respective și a priorităților care decurg din opțiunile celor două economii și culturi diferite. UE ar trebui, în special, să analizeze posibilitatea instituirii unui parcurs prefe-

rențial (*fast track*) pentru cercetătorii brazilieni în cadrul celui de-al 7-lea Program-cadru UE de cercetare și dezvoltare.

3.3.5 Dialogul social în întreprinderile multinaționale europene care operează în Brazilia. Experiența comitetelor sindicale europene – instrumente de informare și de consultare a lucrătorilor din întreprinderile multinaționale europene – este un alt exemplu de bune practici europene care ar putea fi adoptat, pe bază voluntară sau în cadrul responsabilității sociale a întreprinderilor, de către întreprinderile multinaționale europene care operează în Brazilia.

3.3.6 Mediul înconjurător, schimbările climatice și biocombustibilii. La ora la care comunitatea internațională acordă o prioritate maximă luptei împotriva schimbărilor climatice și identificării unor surse de energie durabile și mai puțin poluante, Brazilia poate reprezenta un partener important pentru Europa și pentru întreaga lume și în ceea ce privește furnizarea de biocombustibili, în special de bioetanol, în acest sector înregistrându-se recent progrese importante. În plus, Europa și Brazilia ar putea coopera cu Africa în calitate de parteneri în domeniul exportului de tehnologie și de *know-how* braziliene, care să facă posibilă producția de bioetanol pe acest continent și să-i încurajeze dezvoltarea prin intermediul unei noi forme de politică de cooperare – cooperarea tripartită.

Protejarea pădurii amazoniene ⁽¹⁾ este un domeniu care prezintă interes atât la nivel european, cât și global, și care necesită stabilirea unor parteneriate internaționale care să implice diferiți actori, publici sau privați, pentru atingerea acestui obiectiv ambițios, fără să se poată face, însă, abstracție de limitele fixate de legislație și de statutul brazilian cu privire la această componentă a patrimoniului mondial. Pentru opinia publică și pentru autoritățile din Brazilia este vorba de un subiect extrem de sensibil, însă având în vedere situația mondială actuală și evoluția sa previzibilă, este imposibil ca această temă să nu constituie o prioritate în cooperarea dintre Brazilia și Europa.

Trebuie menționat că există deja, de aproximativ trei ani, într-o formă oficială „Dialogul UE-Brazilia pentru dezvoltarea durabilă și combaterea schimbărilor climatice”, chiar dacă activitatea sa s-a limitat până în prezent la o serie de ședințe cu scopul stabilirii unui program comun, astfel încât ambele părți să-și poată prezenta pozițiile cu privire la tematicile identificate.

⁽¹⁾ Guvernul brazilian pune în aplicare la ora actuală „Planul pentru o Amazonie Durabilă” (PAD) care reflectă diferite strategii, așteptări și măsuri referitoare la Amazonia și urmărește stabilirea formelor de intervenție publică în această zonă extrem de întinsă – mai precis, lupta împotriva defrișărilor, nu din perspectiva unei problematice exclusiv ecologice, ci ca un aspect integrat al guvernării. Există, de asemenea, un fond la care pot contribui orice persoane interesate, destinat reducerii emisiilor de CO₂ în Amazonia; acesta a fost înființat cu scopul de a sprijini acțiunile care au dat deja rezultate dovedite prin practică, nu proiecte experimentale sau proiecte-pilot.

3.3.7 **Sărăcia și problemele sociale.** În 2007, Brazilia se situa pe locul 70 în topul indicelui de dezvoltare umană al Națiunilor Unite, poziție destul de modestă în comparație cu țările care dețin un nivel de dezvoltare economică și tehnologică similar. Potrivit datelor Organizației Națiunilor Unite, între 2003 și 2005 numărul brazilienilor care trăiau sub pragul sărăciei a scăzut cu 19,3 %; în prezent, aceștia reprezintă 22,8 % din populație (respectiv 43 de milioane). Programele sociale ale guvernului Lula au permis realizarea unor mici dar eficiente progrese pe calea combaterii sărăciei și a inegalităților sociale⁽¹⁾. Cu toate acestea, Brazilia rămâne una din țările cu cele mai mari inegalități interne: un procent de numai 4,2 % din resursele naționale sunt distribuite către segmentul de 20 % din populație care reprezintă pătura cea mai săracă, în special în regiunea Nordeste. Accesul la educație s-a îmbunătățit în ultimii ani, dar există încă inegalități la nivel teritorial, în special în domeniul învățământului superior. Rata de alfabetizare este destul de ridicată, 93,6 % în rândul tinerilor (15-24 de ani), în timp ce în rândul adulților analfabetismul rămâne destul de pronunțat (12 %). Situația s-a îmbunătățit și în ceea ce privește indicatorii sanitari. Brazilia atribuie 7,9 % din PIB sănătății (în OCDE, media este de 8,72 %). Politicile sociale au dus la reducerea ratei de mortalitate infantilă (36 la mie), dar mai sunt multe de făcut, mai ales în regiunile din nordul și nord-estul țării. Potrivit UNAIDS, circa 650 000 de brazilieni sunt infectați cu virusul HIV. Printr-o lege națională, Brazilia garantează accesul universal la îngrijiri medicale, inclusiv la medicamentele anti-retrovirale. În perioada 2004-2006, șomajul a scăzut de la 12,3 % la 8,4 %. Șomajul în rândul tinerilor (18-24 de ani) a scăzut la rândul său, însă continuă să fie ridicat. De aceea, crearea de noi locuri de muncă reprezintă una din prioritățile programului guvernului, împreună cu lupta împotriva muncii forțate și a muncii în rândul copiilor⁽²⁾. Accesul la proprietatea asupra pământului reprezintă o problemă delicată: se estimează că 1 % din proprietarii de pământ dețin jumătate din terenurile fertile. Reforma agrară se află pe ordinea de zi a guvernului, cu obiectivul de a redistribui pământul unui număr de circa 430 000 de familii de agricultori; redistribuirea ar fi trebuit să aibă loc până în 2007, dar obiectivul nu a fost nici pe departe realizat⁽³⁾. Mai sunt multe de făcut în ceea ce privește grava problemă a locuinței, care obligă multe milioane de brazilieni să trăiască în *favelas*.

3.3.8 **Fluxurile migratorii.** Fluxurile migratorii între Brazilia și țările europene reprezintă, de mai mulți ani, un fenomen constant și bidirecțional. [Comentariu: de-a lungul secolului XX, fluxurile migratorii dinspre Europa către Brazilia au fost constituite în mare majoritate de populații din Italia și din Germania, urmate, ca importanță numerică, de cele din Portugalia, Spania și Polonia. Astfel se explică faptul că la ora actuală există în Brazilia mai mult de 30 de milioane de descendenți ai emigranților italieni, precum și 8 milioane de persoane de origine germană]. Problemele legate de migrație sunt încadrate în mod obligatoriu în inițiativele și propunerile

(1) A se vedea mai ales inovatorul program „Bolsa Familia” (2 380 de milioane BRL) de pe urma căruia au beneficiat 8,7 milioane de familii (date de la sfârșitul anului 2007).

(2) Cei mai afectați sunt copiii: potrivit OIM, în 2004, 450 000 de minori erau siliți să muncească în gospodărie, în agricultură sau în industria sexului.

(3) „Movimento dos sem terra”, mișcare a țăranilor săraci (totalizând 1,5 milioane de membri), revendică vehement o reformă agrară radicală. În prezent nu face parte din CDES.

UE privind imigrația din țările terțe, având în vedere necesitatea de a combate imigrația fără forme legale, dar și, în special, de a favoriza fluxurile care aduc beneficii ambelor părți⁽⁴⁾. Guvernele statelor membre trebuie să recunoască că Europa e o regiune aflată într-un clar declin demografic, în timp ce în Brazilia există perspectiva creșterii populației, în anumite zone⁽⁵⁾. Dată fiind importanța deosebită a perspectivei unui parteneriat strategic UE-Brazilia, problemele fluxurilor migratorii din și către Brazilia ar trebui, prin urmare, să fie abordate pe baza unor criterii specifice: ambele părți ar trebui să urmărească o simplificare a procedurilor privind vizele și șederile, o mai bună și mai amplă informare asupra posibilităților de emigrare cu forme legale, evitându-se însă încurajarea exodului de creiere. De asemenea, este indispensabilă stabilirea de comun acord a unui sistem de recunoaștere reciprocă a diplomelor, a competențelor și a experienței, precum și de transferare a drepturilor de pensie.

3.3.9 **„Bringing Our People Together” (apropierea dintre oameni).** Importanța acestui aspect pentru guvernele celor două părți a fost ilustrată în cadrul summitului de la Lisabona și subliniată la punctul 16 din concluziile acestuia⁽⁶⁾. Deși sunt despărțite de Oceanul Atlantic, Brazilia și Europa sunt unite printr-o istorie comună; acestea pot și trebuie să promoveze schimburile bilaterale și cunoașterea reciprocă a realităților sociale, naturale, artistice, culturale și științifice proprii. Societatea civilă se dovedește un instrument fundamental pentru atingerea acestui obiectiv, prin promovarea unor evenimente culturale sau sportive și a altor manifestări care permit popoarelor din Brazilia și din Europa să se cunoască și să se apropie unele de altele, creându-se astfel o dinamică de organizare permanentă și neîntreruptă a unor inițiative comune.

3.3.10 **Situația relațiilor economice.** Schimburile comerciale dintre Brazilia și UE sunt într-o clară creștere, așa cum indică datele Guvernului Braziliei, în perioada ianuarie-mai 2008. Exporturile braziliene către UE au crescut cu 19 % față de aceeași perioadă din anul precedent. UE este principala destinație a exporturilor braziliene după ALADI (Asociația Latino-Americană de Integritate), Asia și SUA. UE este al doilea partener comercial al Braziliei ca importanță, după Asia. Dacă această tendință continuă, comerțul bilateral în 2008 ar putea înregistra un record de 84 de miliarde de dolari (+ 25 % față de 2007)⁽⁷⁾. Schimburile potențiale dintre UE și Brazilia ar putea viza obiective și mai ambițioase, dar pentru aceasta este absolut necesară simplificarea procedurilor, eliminarea aspectelor birocratice și asigurarea respectării normelor, precum și protecția proprietății intelectuale. Este de asemenea esențial ca Guvernul Braziliei să revizuiască taxele referitoare la importul anumitor produse, care creează multe obstacole la introducerea produselor europene pe piața braziliană.

(4) În ceea ce privește pachetul „Imigrare” al UE, a se vedea criticile și sugestiile CESE, riguros documentate, într-o serie de avize privind măsurile propuse, precum și în avize din proprie inițiativă și în avize exploratorii.

(5) Rata natalității din Brazilia a fost de 2 copii de femeie, în 2006, conform PNAD – *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios* (Ancheta națională pe un eșantion de locuințe) din același an.

(6) http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/95167.pdf

(7) Pentru informații suplimentare cu privire la acest subiect, a se vedea anexele pe teme economice.

4. Masa rotundă UE-Brazilia

4.1 Organizare și mod de funcționare

4.1.1 Crearea unei mese rotunde UE-Brazilia va reprezenta, în sine, o dovadă a importanței considerabile pe care ambele părți o acordă relațiilor lor viitoare.

4.1.2 CESE consideră că ședințele mesei rotunde trebuie să aibă loc de două ori pe an, o primă dată în Brazilia și a doua oară în Europa, astfel încât rolul jucat de societatea civilă în parteneriatul dintre UE și Brazilia să poată lua amploare și să se dezvolte în continuare.

4.1.3 Participarea la masa rotundă trebuie să respecte principiul parității, cu un număr egal de membri desemnați de CESE și, respectiv, de CDES; la ora actuală se consideră rezonabil ca delegațiile să fie constituite din 12 membri de fiecare parte.

4.1.4 Masa rotundă trebuie să dezbată și să își stabilească ea însăși sistemul de funcționare, astfel încât să se asigure un anumit echilibru și reguli de activitate stabile.

4.1.5 CESE consideră extrem de practică și de utilă crearea unui spațiu specific pe site-ul internet al CESE destinat activităților Mesei rotunde UE-Brazilia, cu scopul de a încuraja și de a dinamiza intervenția și contribuția societății civile.

4.2 Propuneri de tematici pentru viitoarea agendă de dialog

Valoarea adăugată pe care viitoarea masă rotundă o poate aduce parteneriatului strategic a cărui dezvoltare este urmărită în cazul de față depinde, în mod evident, de relevanța subiectelor de discuție selecționate. CESE consideră prioritare în acest sens următoarele domenii tematice ⁽¹⁾:

4.2.1 Domeniul economic și social

— cooperarea economică, comerțul bilateral și investițiile;

⁽¹⁾ La formularea propunerilor de teme de dezbatere pentru masa rotundă, s-a ținut cont de deciziile din cadrul Strategiei de la Lisabona, deoarece aceasta reprezintă un instrument strategic de cea mai mare importanță pentru UE; din acest motiv, în momentul formulării propunerilor menționate, CESE nu se putea îndepărta de liniile directoare, conceptele și obiectivele acestei strategii.

— consecințele globalizării, reducerea impactului negativ al acesteia și maximizarea șanselor pe care le reprezintă;

— evaluarea modelelor sociale, schimbul de experiențe și elaborarea de propuneri politice în acest domeniu, ținând seama de rolul societății civile și de promovarea unei intervenții reale și eficiente din partea acesteia;

— monitorizarea evoluției propunerilor, modelelor și măsurilor OMC;

— analiza fenomenelor migratorii și cooperarea în ceea ce privește drepturile emigranților europeni în Brazilia și a imigranților brazilieni în Europa, în vederea unei depline integrări a cetățenilor în țările de destinație;

— schimbul de experiențe în domeniul relațiilor sociale și al relațiilor de pe piața forței de muncă, în special cu privire la rolul partenerilor sociali în dezvoltarea echilibrată a țărilor, relațiile dintre angajatori și salariați, organizarea și componența structurilor de întreprinderi și a sindicatelor, dreptul muncii și negocierea contractelor colective de muncă;

— dezbateră cu privire la domeniul alimentar și fitosanitar, la funcționarea piețelor agricole și la schimburile bilaterale dintre ele, care să încurajeze schimbul de experiențe și împărtășirea celor mai bune practici, în vederea dezvoltării durabile a acestui sector;

— dezbateră privind problematica societății informaționale și rolul tehnologiilor de informare și comunicare în contextul actual al unei dezvoltări durabile la nivel național;

— promovarea dezbaterii privind responsabilitatea socială a întreprinderilor și dezvoltarea unor inițiative de sensibilizare a diferitelor părți interesate, în vederea unei însușiri rapide și eficiente a sistemelor corespunzătoare de către comunitatea de afaceri;

- dezbateră privind tematica egalității între sexe, egalitatea de șanse și drepturile minorităților etnice și sociale, precum și promovarea inițiativelor care favorizează înțelegerea și integrarea efectivă a conceptelor din aceste domenii;
- infrastructura și serviciile – dezbateră referitoare la această temă și la aspectele conexe cum ar fi, printre altele, construcția de rețele rutiere și înființarea de consorții energetice;
- schimbul de experiențe privind normele fundamentale din domeniul muncii;
- dezbateră cu privire la potențialul reprezentat din parteneriatele public-privat și la eventualele constrângeri care decurg din acestea în ceea ce privește atingerea obiectivelor publice.

4.2.2 Domeniul politic, al diplomației și al asistenței pentru dezvoltare

- cooperarea tripartită dintre UE, Brazilia și țări terțe, prin intermediul unei analize a realității actuale și a inițiativelor existente, dar și prin armonizarea inițiativelor și a intervențiilor viitoare;
- monitorizarea evoluției proceselor de integrare regională a UE și a zonei Mercosur;
- utilizarea parteneriatului strategic dintre UE și Brazilia în calitate de catalizator al integrării regionale și al dezvoltării Mercosur, precum și al relațiilor acestei zone cu Europa.

4.2.3 Domeniul mediului și al energiei

- analize și acțiuni în ceea ce privește tematica protecției mediului și a dezvoltării durabile, în calitate de factor fundamental al creșterii economice la nivel național și al dezvoltării la scară globală;

- evaluarea provocărilor în materie de energie, a surselor alternative de energie și a cooperării din acest domeniu, dat fiind că este vorba de aspecte urgente și decisive pentru viitorul cetățenilor, al țărilor în cauză și al planetei în general. Această tematică trebuie să insiste în mod deosebit asupra biocombustibililor și a necesității de a stabili reguli și norme privind comercializarea acestora.

4.2.4 Domeniul cercetării, al tehnologiei și al proprietății intelectuale

- protecția reciprocă a proprietății intelectuale;
- dezvoltarea unor sisteme de cooperare științifică și tehnologică, pentru a încuraja cercetări care să faciliteze progresul de ambele părți.

4.2.5 Domeniul educației

- promovarea schimburilor bilaterale la nivel școlar și universitar, în special prin crearea unor programe academice de schimburi de studenți și profesori, a unor stagii și a altor forme de promovare a cunoașterii și de dezvoltare a mediului academic;
- dezbateră și analiza aspectelor legate de educație și de formare, văzute ca procese continue, de-a lungul întregii vieți, și care au o importanță fundamentală pentru dezvoltarea indivizilor și a colectivităților.

4.2.6 Schimburile culturale și turistice bilaterale

- promovarea schimburilor culturale și sensibilizarea cu privire la istorie și la realitatea actuală, drept contribuție la o mai bună cunoaștere și înțelegere reciprocă;
- analiza și evaluarea rolului jucat de turism în apropierea dintre UE și Brazilia și dezvoltarea unor strategii care să permită o dezvoltare durabilă și echilibrată a acestui sector.

Bruxelles, 22 octombrie 2008.

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Mario SEPI

Avizul Comitetului Economic și Social European privind rolul UE în procesul de pace din Irlanda de Nord (aviz din proprie inițiativă)

(2009/C 100/16)

În cadrul sesiunii sale plenare din 12 și 13 decembrie 2007, în conformitate cu articolul 19 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, Comitetul Economic și Social European a instituit un subcomitet însărcinat cu elaborarea unui aviz din proprie inițiativă cu privire la

Rolul UE în procesul de pace din Irlanda de Nord (aviz din proprie inițiativă).

Subcomitetul „Rolul UE în procesul de pace din Irlanda de Nord”, însărcinat cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 23 septembrie 2008. Raportor: dna Jane MORRICE.

În cea de-a 448-a sesiune plenară, care a avut loc la 22 și 23 octombrie 2008, Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 151 de voturi pentru, 1 vot împotriva și 2 abțineri.

1. Concluzii

1.1 Se pot trage multe învățăminte din implicarea UE în procesul de pace din Irlanda de Nord. Progresele realizate față de perioadele întunecate din trecutul zbuciumat al regiunii în domeniul social, economic și, în special, politic au fost excepționale. Securitatea s-a îmbunătățit, reorganizarea administrației publice este în curs de desfășurare, noii veniți din străinătate, atât migranți, cât și turiști, contribuie nu numai la dezvoltarea economiei, ci și la combaterea gândirii tradiționale dogmatice, cooperarea transfrontalieră depășește așteptările, iar împărțirea puterii între foști adversari devine acceptată ca fiind „corectă din punct de vedere politic”.

1.2 Cu toate acestea, complacerea în situația actuală ar fi total inadecvată în acest stadiu. Priveștiștea șocantă a „zidurilor de pace” care despart comunitatea catolică de cea protestantă în Belfast amintește în mod trist, dar realist, de dificultățile majore cu care se mai confruntă încă procesul de pace, în special în ceea ce privește reconcilierea intercomunitară, și de drumul lung care mai rămâne de parcurs. Deceniile de violență, ură, suspiciune, ignoranță și intoleranță au condus la o separare fără precedent a comunităților în Irlanda de Nord. Deși oamenii trăiesc poate într-un „nivel acceptabil” de pace în spatele zidurilor lor, în casele, satele, bisericile, școlile și stadioanele lor, aceste „vieți paralele” nu pot constitui decât o etapă tranzitorie în procesul către respect reciproc, înțelegere și armonie, care poate necesita generații întregi.

1.3 Rolul jucat de UE în procesul de pace din Irlanda de Nord a fost și rămâne fără precedent în istoria sa. Faptul că sprijinul UE pentru acest proces este relativ necunoscut dovedește că abordarea sa a fost adecvată. Aceasta nu a reprezentat o încercare zadarnică de a interveni într-o situație aflată în afara posibilităților sale sau de a disimula problemele. Metoda UE de pacificare a Irlandei de Nord a reprezentat o implicare unică, pe termen lung, a unor resurse substanțiale, planificată și executată strategic, bazată pe principiile parteneriatului social și ale subsidiarității și ghidată la fiecare pas de consultări locale extinse.

1.4 Printr-o combinație de intervenții directe și indirecte, UE a permis crearea, prin procesul de pace, a unui mediu propice pentru succesul în soluționarea conflictului, după ce s-au întrunit condițiile politice, și a acționat ca un catalizator pentru un impact real al procesului de pace, ale cărui proporții nu au fost încă determinate în totalitate.

1.5 UE nu a făcut nicio tentativă vizibilă de a-și asuma meritul pentru succesul procesului de pace. Însă ar fi o eroare dacă istoria nu ar reține valoarea și importanța rolului UE, nu numai pentru că sprijinul UE în special pentru reconciliere trebuie să continue și în anii următori, ci și pentru că învățămintele trase din programele PEACE ale UE ar putea contribui la eforturile de promovare a păcii și a reconcilierii în alte regiuni ale lumii. UE nu va avea niciodată toate răspunsurile, însă, așa cum a dovedit în Irlanda de Nord, dispune de modalitățile și de experiența care ar putea ajuta pe alții să le găsească.

1.6 În calitate de cel mai bun „model” din lume în materie de pacificare, UE, împreună cu statele sale membre, dețin expertiza, experiența, diversitatea, resursele și reputația necesară pentru a sprijini soluționarea conflictelor și procesele de pace oriunde în lume devine necesar acest lucru. Însă UE are mai mult decât atât. Are datoria de a proceda astfel și obligația de a plasa pacificarea în centrul orientărilor sale strategice viitoare.

2. Recomandări

2.1 Recomandările se împart în două secțiuni distincte: prima acoperă acele domenii de activitate din Irlanda de Nord și din comitatele de graniță asupra cărora trebuie concentrat sprijinul UE pentru a promova procesul de reconciliere; cea de-a doua se referă la contextul mai larg al sprijinului acordat de UE pentru pacificare și reconciliere în alte zone de conflict, utilizând învățămintele desprinse din situația Irlandei de Nord și prezentate în instrumentarul pentru soluționarea conflictelor de mai jos.

2.2 Contextul Irlandei de Nord

2.2.1 Învățămintele desprinse din experiența Irlandei de Nord demonstrează că pacificarea este un proces strategic pe termen lung. Acesta începe cu încheierea conflictelor violente și trece printr-o serie de etape către stabilitate politică, conviețuire pașnică, reconciliere și, în final, armonie socială, prosperitate economică și „o societate comună”. Prin urmare, UE trebuie să sprijine acest proces pe termen lung, recunoscând fragilitatea etapelor inițiale și timpul pe care îl necesită atingerea unei reconcilierii adevărate. Chiar dacă ajutorul financiar acordat de UE se poate reduce (și poate deveni mai specializat) pe măsură ce regiunea iese din conflict, importanța rolului UE ca partener în acest proces și capacitatea sa de a-și dezvolta relațiile cu această regiune în alte moduri creative ar trebui să crească în continuare.

2.3 **Recomandarea 1:** UE ar trebui să-și mențină sprijinul **pe termen lung** pentru procesul de pace din Irlanda de Nord, iar pentru aceasta ar trebui să se concentreze mai mult asupra următoarelor aspecte:

- **reconcilierea intercomunitară** în domenii cum ar fi cultura, artele, sportul, petrecerea timpului liber, locuințele și educația, crearea de locuri de muncă și furnizarea serviciilor publice;
- **grupurile marginalizate** care beneficiază de capacitate instituțională intercomunitară; sprijinirea activităților monocomunitare se va face numai în circumstanțe excepționale, acolo unde astfel de activități reprezintă o premisă esențială pentru întărirea capacității intercomunitare;
- **victimele „tulburărilor”,** pentru a-și reface viața, pentru a le ajuta să facă față traumei și să-și împărtășească experiența unor grupuri similare din alte comunități și din alte zone de conflict;
- susținerea inițiativelor care vizează „o societate comună”, pentru a contribui la reducerea necesității de a dubla serviciile în materie de locuințe, sănătate, educație, activități recreative și sportive;
- implicarea **organizațiilor voluntare și comunitare, a sindicatelor și a sectorului de afaceri** la toate nivelurile procesului decizional referitor la fondurile UE PEACE;
- refacerea acelor **structuri de parteneriat local** care au contribuit la reunirea partenerilor sociali și a politicienilor în etapele inițiale ale programului PEACE;

- **reducerea birocrăției**, în special în ceea ce privește proiectele la scară mică din cadrul comunităților rurale și urbane, realizând evaluarea proiectelor pe criterii economice, dar și sociale.

2.4 **Recomandarea 2: Grupul operațional al Comisiei Europene pentru Irlanda de Nord** ar trebui să se concentreze în continuare asupra direcționării, facilitării și susținerii modalităților creative și inovatoare de dezvoltare a regiunii, diferite de cele care depind de finanțarea PEACE, precum cercetarea, transferul de cunoștințe, educația și facilitarea creării de rețele internaționale în materie de soluționare a conflictelor.

2.5 Contextul global mai amplu

2.6 UE are datoria nu numai de a desprinde învățăminte din experiența sa în Irlanda de Nord, ci și de a transmite mai departe aceste învățăminte celor care se confruntă cu diferite grade de conflict, fie că se află în interiorul UE, la granițele sale sau în orice altă parte a lumii. Aceasta va contribui la maximizarea rolului pozitiv pe care îl poate juca UE în soluționarea conflictelor la nivel mondial.

2.7 **Recomandarea 3:** Instituțiile UE, autoritățile din statele membre și alte autorități internaționale ar trebui să-și împărtășească **experiențele-cheie**, fapt care ar trebui facilitat prin:

- o bază de date cuprinzătoare, cu cele mai bune practici în materie de soluționare a conflictelor (propunerea PE);
- un compendiu de evaluări ale programelor PEACE și de proiecte care au avut succes;
- cercetări suplimentare asupra rolului UE într-o serie de domenii (situații de conflict intern, transfrontalier și extern).

2.8 **Recomandarea 4:** Toate acestea ar putea fi facilitate prin crearea unui **mecanism instituțional european pentru soluționarea conflictelor** în Irlanda de Nord, care să se inspire din lucrările existente în domeniul soluționării conflictelor atât la nivel local, cât și internațional. Detaliile acestei propuneri ar trebui să facă obiectul unei dezbateri la nivel european cu partenerii sociali, dezbateri inițiate de CESE, care să examineze cea mai bună modalitate de a dezvolta un mecanism de soluționare a conflictelor de dimensiune europeană.

2.9 **Recomandarea 5:** Instrumentarul de mai jos ar trebui adoptat și dezvoltat în continuare, pentru a contribui la analiza situațiilor de conflict și pentru a servi intervenției necesare a UE, după caz și în mod adecvat. Instrumentarul reunește o serie de instrumente utilizate de UE care ar putea servi ca punct de

referință și ca resursă pentru acțiuni care implică protecția minorităților, egalitatea, consolidarea capacităților, cooperarea intercomunitară și transfrontalieră, dezvoltarea socio-economică în alte regiuni ale UE, la granițele sale și în zonele de conflict din afara limitelor sale teritoriale.

Instrumentarul EU petru a soluționare conflictelor

Set pentru diagnostic: Analiza socio-economică și politică	Manuale de referință: Experiența provenită din alte surse (de exemplu din mecanismele de soluționare a conflictelor) Compendiu/bază de date pentru programe/proiecte Analiza teoriilor de soluționare a conflictelor	Viziune strategică: Observație obiectivă (supranațională) pe termen lung, combinată cu o abordare de asumare a riscurilor Aplicarea lecțiilor învățate Dobândirea și dezvoltarea cunoștințelor Evaluarea stadiului conflictului Stabilirea căii de intervenție, în funcție de stadiul conflictului și de locație (pe teritoriul UE, la granițele sale sau dincolo de acestea)
	INSTRUMENTE FINANCIARE	INSTRUMENTE NEFINANCIARE
Instrumente majore (nivel macro)	Rețele finanțate de UE vizând transformarea conflictelor Instituții UE, politici, oportunități Spiritul UE, metodologie, exemplu	Europenizare (la nivel național) – norme UE, valori, instituții, proceduri (inclusiv implicarea partenerilor sociali) Teritoriul neutru , pentru a facilita dialogul/pentru a ajunge la un consens Abordare echitabilă , pentru a crea încredere Modelul UE de pacificare – călăuzirea prin exemplu Parteneriate strânse cu donatorii majori
Pârghii și chei (nivel mediu)	Programele EU PEACE indicate Fonduri structurale adaptate pentru a urmări în mod specific soluționarea conflictelor (definite după criteriile de „diferențiere” adecvate) Cooperare bilaterală/transfrontalieră Acorduri și inițiative Modelul parteneriatului social Evaluarea nivelului programelor	Grupul operativ (colectarea de informații locale, identificarea posibilităților și a domeniilor de cooperare, încurajarea participării la programe de nivel european) Abordarea prin parteneriat , colaborând cu partenerii locali, politici și sociali Consultări locale care determină responsabilitatea locală asupra elaborării și desfășurării programelor Implicarea instituțiilor locale Eliminarea barierelor utilizând politicile UE
Dispozitive de reglaj fin (nivel micro)	Agenți de diseminare locali pentru a se apropia de nivelul de bază Subvenții globale pentru a asigura receptivitatea locală și pentru a atinge obiectivele adecvate Finanțare condiționată pentru a promova cele mai bune practici Monitorizare pentru învățarea continuă Sprijin pentru consolidarea capacităților și colaborare/cooperare „De jos în sus”, cooperare transfrontalieră – economică, socială și culturală Autoevaluare	Europenizare (la nivel local) - implicarea partenerilor sociali, antrenarea cetățenilor, participarea comunității, detașarea funcționarilor CE Celebrarea succesului Sporirea gradului de conștientizare prin presă și publicitate

3. Introducere

3.1 Prezentul aviz are ca scop prezentarea succesului relativ necunoscut al sprijinului acordat de UE procesului de pace din Irlanda de Nord, pentru ca societatea civilă europeană să înțeleagă mai bine experiența Irlandei de Nord și pentru a crea un „instrumentar” pe baza metodelor folosite de UE pentru promovarea păcii și a reconcilierii, în vederea utilizării acestuia și în alte zone de conflict, după caz.

3.2 Avizul se referă în principal la sprijinul acordat de UE prin programele UE PEACE, Fondul internațional pentru Irlanda

(FII) și INTERREG, analizând modul în care au fost concepute fondurile și impactul pe care l-au avut acestea asupra vieții sociale, economice și politice a regiunii, concentrându-se asupra sprijinului acordat societății civile (sectorul afacerilor, sindicate, sectorul de voluntariat).

3.3 Avizul analizează de asemenea posibilitățile mai largi oferite de UE pentru cooperarea politică, diplomatică și administrativă dintre Regatul Unit și Irlanda, precum și măsura în care „modelul european de pacificare” a fost utilizat drept călăuză pentru îmbunătățirea situației din Irlanda de Nord.

4. Metodă

4.1 Au avut loc patru ședințe de lucru, printre care o conferință de consultare desfășurată în aprilie 2008 în Irlanda de Nord. Conferința a colectat informații de la părțile interesate și de la experți prin chestionare și consultare electronică, concluziile bazându-se astfel pe experiența directă în lucrul cu programele și politicile UE. În plus, membrii subcomitetului au efectuat o vizită de studiu la Belfast, în cadrul căreia au examinat proiectele finanțate de UE.

4.2 Conferința a coincis cu evenimente care au marcat un progres politic semnificativ în Irlanda de Nord, la aceasta participând prim-ministrul și viceprim-ministrul, ministrul de stat al Irlandei și reprezentanți de seamă ai UE implicați în elaborarea programului PEACE.

4.3 Un element-cheie al prezentului aviz l-a constituit valoroasa cooperare dintre cele trei grupuri CESE, experții acestora și membrii subcomitetului din Franța, Spania, Italia, Irlanda și Regatul Unit, Parlamentul European (raportul de Brún) și Comisia Europeană.

5. Context

5.1 Date geografice și economice

5.1.1 Irlanda de Nord este situată în partea de nord-est a insulei Irlanda. Cu o suprafață de 14 245 km², regiunea are o populație, conform ultimului recensământ (2001), de 1 685 000 locuitori, dintre care 53,1 % sunt protestanți, 43,8 % catolici, 0,4 % de alte religii, iar 2,7 % fără religie. Populația este printre cele mai tinere din Europa, peste 40 % având o vârstă mai mică de 29 de ani. Numărul locuitorilor a stagnat până de curând din cauza emigrației nete, însă previziunile arată că acesta va depăși 1,8 milioane până în 2011.

5.1.2 Economia evoluează de la industriile prelucrătoare tradiționale (construcții navale și textile) la o economie mai orientată către servicii și mai deschisă. Din 2004/2005, valoarea adăugată brută (VAB) a crescut cu 3,5 % în termeni reali, o valoare cu puțin mai scăzută decât media din Regatul Unit, însă cu mult mai scăzută decât creșterea PIB-ului irlandez de până la 10 % pe an pe parcursul anilor „Tigrului Celtic”. VAB pe cap de locuitor este de aproximativ 80 % din media din Regatul Unit, iar șomajul a scăzut până la 3,6 % de la rata maximă de 17,2 % înregistrată în 1986. Aceste statistici ascund însă mai multe probleme grave, cum ar fi nivelul ridicat de inactivitate economică de 26,9 %, cel mai înalt din toate regiunile UK, precum și dependența crescută de fondurile publice pentru sprijinirea atât a sectorului public, cât și a celui privat, ceea ce a descurajat spiritul antreprenorial (fondurile publice reprezintă 62 % din VAB).

5.2 Contextul istoric și politic recent

5.2.1 Ca regiune a Regatului Unit, Irlanda de Nord a fost constituită în temeiul legii privind guvernarea Irlandei – „Government of Ireland Act”, care a dus, în 1921, la despărțirea nordului de sudul Irlandei. Astfel s-a creat o regiune de graniță pe insulă și s-a marcat începutul unei perioade de „ostilitate” în viața socială, economică și politică. Din acel moment, despărțirea a fost o continuă sursă de dispută între naționaliștii nord-irlandezi (majoritatea catolici) și unioniști (majoritatea protestanți). În general, cei dintâi aspiră la o Irlandă unită, iar cei din urmă doresc ca Irlanda de Nord să rămână în cadrul Regatului Unit.

5.2.2 În 1921, 60 % din populație era protestantă și 40 % catolică. Comunitatea unionistă majoritară a deținut puterea timp de aproape o jumătate de secol. La sfârșitul anilor '60, militanții pentru drepturi civile au ieșit în stradă cerând încetarea discriminării. Au urmat confruntări violente și revolte, considerate de mulți ca fiind începutul „tulburărilor” recente din Irlanda de Nord. În punctul culminant al „tulburărilor”, în 1972, Parlamentul Irlandei de Nord a fost dizolvat și s-a instaurat „guvernarea directă” de la Londra.

5.2.3 În deceniile următoare au existat numeroase tentative de a stabili situația, inclusiv inițiative de reconciliere, introduse în principal de organizații ale societății civile, inclusiv sindicate. Însă, în același timp, această perioadă a fost extrem de violentă, astfel încât, în 35 de ani, mai mult de 3 500 de oameni și-au pierdut viața și alte mii de oameni au rămas pentru totdeauna marcați fizic sau psihic.

5.2.4 Încetarea focului de către grupările paramilitare din 1994 a înlesnit discuțiile dintre partidele politice. În 1998, Acordul de la Belfast/din Vinerea Mare a fost încheiat și adoptat cu o majoritate covârșitoare prin referendumuri separate la nord și la sud de graniță. În anul următor, s-a instituit un Consiliu de miniștri și o Adunare, precum și mai multe organisme nord/sud, transferul competențelor realizându-se în ultimele săptămâni ale mileniului.

5.2.5 În 2002, Adunarea a fost suspendată și abia în mai 2007 a fost restabilit un guvern descentralizat, care împărțea puterea. Guvernul este condus de PUD (Partidul Unionist Democrat) și Sinn Fein (republican). În prezent, regiunea traversează cea mai îndelungată perioadă de stabilitate politică din ultimele aproape patru decenii.

5.3 Implicarea UE în procesul de pace

5.3.1 UK și Irlanda au aderat la Uniunea Europeană în 1973, în perioada cea mai intensă a „tulburărilor”, iar Irlandei de Nord i s-a acordat un **statut special**, primind statutul **Obiectiv unu**, deși nu a îndeplinit întotdeauna condițiile economice. Aceasta a însemnat finanțare suplimentară pentru dezvoltarea economică și socială. Finanțarea a fost considerată ca fiind suplimentară pe lângă cea din partea guvernului britanic, deși multe voci au susținut că aceasta era utilizată pentru a compensa cerințele de finanțare publică.

5.3.2 La primele alegeri directe pentru **Parlamentul European (1979)**, au fost aleși trei deputați europeni din Irlanda de Nord (Ian Paisley, John Hume și John Taylor). În 1984, PE a publicat **Raportul Haagerup** privind Irlanda de Nord, iar vicepreședintele CE, Lorenzo Natali, a promis că va „analiza cu înțelegere propunerea unui plan integrat pentru Irlanda de Nord și regiunile de frontieră”. El a subliniat însă faptul că este necesar acordul guvernelor britanic și irlandez.

5.3.3 În 1986, guvernul britanic și guvernul irlandez au creat **Fondul Internațional pentru Irlanda** pentru „a promova progresul social și economic și a încuraja reconcilierea între naționaliști și unioniști pe insula Irlanda”. UE este unul dintre principalii donatori, pe lângă SUA, Canada, Australia și Noua Zeelandă, ai sumei de 848 de milioane EUR care a susținut peste 5 700 de proiecte în Irlanda de Nord și în regiunile de frontieră ale Irlandei timp de mai mult de 20 de ani. Până în anul 2013, finanțarea acordată de UE pentru FII va totaliza 349 de milioane EUR.

5.3.4 Vizita din 1992 în Irlanda de Nord a **președintelui Comisiei Europene, Jacques Delors**, pentru consultări cu reprezentanții locali, a întărit angajamentul acestuia pentru cauza păcii în regiune. În acel an, barierele economice din calea comerțului între nordul și sudul insulei au fost înlăturate odată cu realizarea pieței unice care, cu timpul, a creat posibilități importante pentru schimburile comerciale și afacerile transfrontaliere.

5.3.5 În 1994, imediat după încetarea focului de către grupările paramilitare, Delors s-a întâlnit cu cei trei deputați europeni din Irlanda de Nord (care erau, în acel moment, Ian Paisley, John Hume și Jim Nicholson) și au stabilit de comun acord planuri pentru un nou pachet important de măsuri ale UE. El a instituit un grup operativ și, după consultări locale la scară largă, propunerea privind un program PEACE de 300 de milioane EUR desfășurat pe parcursul a trei ani a fost acceptată în Summitul UE din 1994, cu câteva săptămâni înainte de sfârșitul mandatului președintelui Delors. Programul a fost prelungit cu încă doi ani, acordându-se o finanțare UE suplimentară de 204 milioane EUR.

5.3.6 Acesta a reprezentat primul **Program de sprijin special pentru pace și reconciliere în Irlanda de Nord și în comitatele de graniță ale Irlandei**, sau **PEACE I**. Consultarea la scară largă cu privire la program a inclus un aviz elaborat de **Comitetul Economic și Social European** ⁽¹⁾ în 1995, care saluta inițiativa și sublinia necesitatea unei abordări pe termen lung, precum și a flexibilității în atribuirea finanțării.

5.3.7 În 2000, **PEACE I** a fost urmat de **PEACE II**, negociat de partidele din noul guvern nord-irlandez, cu finanțare UE de 531 de milioane EUR. Programul a fost prelungit în 2005/2006, cu o finanțare UE de 78 de milioane EUR. CESE a elaborat un al doilea aviz (raportor: dl Simpson), în care solicita ca finanțarea PEACE II să se concentreze mai mult asupra proiectelor de promovare a reconcilierii și asupra problemelor cu care se confruntă lucrătorii migranți. În 2007, **PEACE III** a fost pus în aplicare pentru perioada 2007-2013, cu o finanțare UE de 225 milioane EUR. În total, UE a contribuit cu peste 1 338 miliarde la aceste programe.

5.3.8 După transferul competențelor din 2007, președintele **Comisiei Europene, José Manuel Barroso**, a instituit un nou grup operativ condus de **Comisarul pentru politică regională, Danuta Hübner**, pentru a analiza cooperarea viitoare dintre UE și Irlanda de Nord. Publicat în aprilie 2008, raportul propune numeroase modalități pentru implicarea în mai mare măsură a acestei regiuni în politicile UE și remarcă interesul exprimat de autoritățile Irlandei de Nord de a promova dezvoltarea unui mecanism instituțional european pentru soluționarea conflictelor, prin intermediul căruia să se desfășoare activități de cercetare și consultare și să se faciliteze schimburile de experiență.

6. Impactul implicării UE

6.1 Implicarea UE în procesul de pace a luat numeroase și diferite forme, de la sprijinul politic la nivel înalt la intervenția financiară la nivel local. Activitatea a atins intensitatea maximă în anii 1990, în sprijinul progresului politic realizat în urma acordurilor de încetare a focului și a încheierii Acordului de la Belfast/din Vinerea Mare, și continuă în prezent, grupul operativ al Comisiei Europene concentrându-se asupra unor noi domenii de cooperare, PEACE III, FII și INTERREG.

6.2 **Finanțarea UE** destinată pacificării a reprezentat un element esențial al sprijinului UE pentru procesul de pace. Cu toate acestea, factorii **nefinanțari**, preluați în mod automat împreună cu calitatea de membru UE, au avut un efect profund în promovarea unei schimbări pozitive. „Sfera de influență” a UE poate fi împărțită astfel în **factori financiari** și **factori nefinanțari** care, deși distincți, se suprapun.

⁽¹⁾ Avizele CESE privind proiectul de notificare pentru statele membre de stabilire a orientărilor pentru o inițiativă în cadrul programului de sprijin special pentru pace și reconciliere în Irlanda de Nord și în comitatele de graniță din Irlanda, COM(1995) 279 final; JO C 155 din 21.6.1995 și JO C 236 din 11.9.1995.

6.3 Factori nefinanțari

6.3.1 UE a oferit **un spațiu neutru pentru facilitarea dialogului** dintre politicienii britanici și irlandezi după aderare, oferind noi posibilități de întâlniri periodice pe teren neutru. Acest lucru a fost de asemenea important pentru deputații europeni din Irlanda de Nord, cel mai bun exemplu în acest sens fiind întâlnirea dintre **Paisley, Hume, Nicholson și Delors** din 1994, al cărei rezultat a fost primul program PEACE, și pe care Paisley a descris-o ca fiind una dintre cele mai productive întâlniri din cariera sa. În același timp, **cooperarea transfrontalieră** dintre funcționarii britanici și cei irlandezi pe probleme cotidiene a determinat o „apropiere” a administrațiilor, care a avut, fără îndoială, un efect pozitiv asupra procesului de pace.

6.3.2 Acest **teren neutru** a fost și mai important în ceea ce privește sprijinul UE pentru procesul de pace la fața locului. Instituțiile au facilitat angajarea, implicarea și responsabilizarea societății civile prin detașarea de personal, care a depus eforturi pentru a asigura o abordare **imparțială** și incluzivă.

6.3.3 Un alt element **nefinanțiar** important a fost posibilitatea oferită factorilor de decizie britanici și irlandezi de a experimenta **stilul de construire a consensului** practicat în procesul legislativ european. În cadrul negocierilor din Consiliu, statele membre au folosit o nouă modalitate de dialog multilateral, negociere și compromis, care a reprezentat un instrument valoros în discuțiile politice locale.

6.3.4 Realizarea **pieței unice europene** în 1992 a avut un impact **nefinanțiar** semnificativ asupra procesului de pace. Îndepărtarea barierelor administrative din calea schimburilor comerciale transfrontaliere a încurajat cooperarea între organizațiile de afaceri de o parte și de cealaltă a graniței și a impulsionat vechile activități ale mișcării sindicaliste cu privire la cooperarea transfrontalieră. Cu toate acestea, controalele de securitate transfrontaliere au continuat să împiedice progresele majore în cooperarea economică și socială.

6.3.5 Unul dintre **factorii nefinanțari** cu impact limitat din perioada de început a fost **modelul de pace european** ca exemplu de urmat în regiune. Atunci când Irlanda de Nord a aderat la UE, mulți au sperat că efectul stabilizator al aderării se va produce aproape instantaneu. Cu toate acestea, întrucât diviziunile din cadrul comunității erau atât de puternice, a fost nevoie de timp pentru ca modelul european să influențeze procesul.

6.3.6 Chiar și în prezent, după 35 de ani ca membru al UE, există încă în Belfast așa-numitele „ziduri de pace” care despart comunitățile catolice de cele protestante. Majoritatea copiilor merg la școli „separate” și 90 % din oameni trăiesc în comunități „separate”.

6.4 Impactul financiar

6.4.1 Impactul financiar al PEACE I asupra procesului de pace a fost semnificativ, fiind **unic și inovator** – nimic similar nu a mai fost încercat anterior de către UE. Cu cei 500 milioane EUR (1995-1999) în sprijinul păcii și al reconcilierii, acesta a fost de asemenea cel mai mare ajutor financiar acordat în acest scop. Suma a reprezentat 73 % din totalul investiției, restul provenind de la autoritățile din ambele țări și din sectorul neguvernamental.

6.4.2 Un factor cheie care a contribuit la impactul pozitiv al PEACE I a fost **procesul de consultare la scară largă** implicat în elaborarea acestuia. Societatea civilă organizată, inclusiv ONG-urile, sindicatele și organizațiile de afaceri au avut un sentiment de responsabilitate, deoarece contribuția lor a fost recunoscută. Membrii Parlamentului European din Irlanda de Nord au fost de asemenea implicați în toate detaliile. Programul PEACE I a beneficiat de multă publicitate și, de aceea, a fost bine-cunoscut în zona vizată. Această „recunoaștere” rămâne valabilă în prezent. Statisticile arată că aproape jumătate din populație a beneficiat de programele PEACE.

6.4.3 Originalitatea **mecanismelor de finanțare** a programelor PEACE a fost de asemenea extrem de importantă pentru succesul acestora. **Organismele intermediare de finanțare** au reprezentat o modalitate ingenioasă de a transfera responsabilitatea la nivel local și de a consolida capacitatea în același timp. **Parteneriatele între districte**, alcătuite din reprezentanți din sectorul afacerilor, agricultură, sectorul voluntar și comunitar, precum și reprezentanți ai sindicatelor și membri aleși ai guvernului local, au reprezentat o „premieră” pentru Irlanda de Nord. Această abordare a procesului decizional prin intermediul **parteneriatelor** a fost o parte la fel de importantă a procesului de pace ca și finanțarea acordată.

6.4.4 Se știe că această abordare **de jos în sus** a însemnat că finanțarea a fost mai accesibilă pentru „cei aflați la periferia vieții economice și sociale locale”. În special, aceasta a vizat grupuri care până atunci primiseră sprijin în foarte mică măsură sau chiar deloc, cum ar fi **victimele și foștii prizonieri**, și a intensificat finanțarea pentru alte categorii, inclusiv **organizații intercomunitare și transfrontaliere, organizații ale femeilor și ale tinerilor**.

6.4.5 Impactul financiar al acestor programe a fost mai mare decât finanțarea acordată anterior de UE, deoarece finanțarea în cauză era garantată ca **suplimentară**. Astfel, impactul a fost mai important și mai vizibil, întrucât venea **pe lângă** finanțarea guvernamentală pentru regiune. Se susține adesea că nu la fel s-a întâmplat în cazul altor programe de fonduri structurale ale UE.

6.4.6 Schimbarea aspectelor vizate între programe a avut, de asemenea, efect. **Incluziunea socială** a ocupat locul cel mai important în cadrul programului PEACE I și **reînnoirea economică** a beneficiat de cele mai multe fonduri în cadrul programului PEACE II. În cadrul programului PEACE III, aspectul cel mai important a fost **reconcilierea**, recunoscută ca fiind cea mai bună modalitate de abordare a problemelor persistente ale diviziunii sectare.

6.4.7 În același timp, responsabilitatea pentru programele PEACE II/III a fost atribuită unui organism transfrontalier nou creat, **Organismul pentru programe speciale UE (OPSUE)**. Anumite aspecte ale activității acestuia sunt susținute de comitete de monitorizare care includ interese publice, sindicale și din sectorul privat din Irlanda de Nord și comitatele de graniță. Deși unii susțin că această schimbare a avut ca efect reducerea implicării la nivel local, alții consideră că acest organism reprezintă un „ghișeu unic” important pentru toate aspectele programelor PEACE ale UE și ale finanțării transfrontaliere.

6.4.8 Impactul **FII** asupra procesului de pace a fost de asemenea foarte semnificativ, atât prin proiectele sale, cât și prin modul în care este alcătuit. FII reunește reprezentanți din țările donatoare, iar o asemenea formă unică de cooperare, în special între UE și SUA, ar putea reprezenta un exemplu important de bună practică în alte zone de conflict.

6.4.9 Deși **INTERREG** funcționează pe întreg teritoriul UE, impactul său specific asupra insulei Irlanda a fost de asemenea extrem de important în ceea ce privește procesul de pace. Acționând în paralel cu elementele transfrontaliere ale programelor PEACE, **INTERREG** a investit în infrastructura transfrontalieră și în programe socio-economice, încurajând cooperarea între comunități vecine ostile.

6.4.10 Alte inițiative UE, cum ar fi **URBAN**, **EQUAL** și **LEADER** au avut și continuă să aibă o influență mai puțin directă, și totuși importantă, asupra procesului de pace din Irlanda de Nord.

6.5 Impactul asupra cooperării transfrontaliere

6.5.1 După împărțirea insulei în 1921, ambele jurisdicții au evoluat separat și în mod diferit. Impactul acestei relații de ostilitate a fost evident înainte de „tulburări” și a fost accentuat de 35 de ani de violență. Interacțiunile transfrontaliere au fost limitate din cauza pericolelor și dificultăților, iar comerțul transfrontalier a înregistrat nivelul cel mai scăzut dintre toate granițele interne ale UE.

6.5.2 Politicile UE au stimulat și au facilitat o schimbare de paradigmă în cooperarea transfrontalieră. Acest fenomen a fost accelerat de faptul că atât Irlanda, cât și Regatul Unit erau state membre ale Comunității Europene. În sfera economică, impactul „de sus în jos” al **pieței unice** a fost deosebit de important, în timp ce, în sfera socială și culturală, impactul „de jos în sus” al programelor PEACE în care au fost incluse cele șase comitate de la granița de sud a reprezentat un catalizator pentru o interacțiune transfrontalieră care părea inimaginabilă anterior.

6.5.3 Printre obiectivele comune se aflau dezvoltarea sectorului de afaceri și a interacțiunii sociale, precum și o cooperare mai strânsă între guvernele respective. Un element fundamental al Acordului de la Belfast/din Vinerea Mare a fost crearea unui **Consiliu Ministerial Nord/Sud** și a unor **organisme transfrontaliere**. Aceste instituții cu finanțare comună sunt fără precedent în UE. De asemenea, ideea unei „economii insulare” a progresat de la considerarea acesteia ca un concept radical la acceptarea ei de către majoritatea factorilor implicați ca dominantă, utilă și benefică.

6.5.4 Această intensificare a cooperării transfrontaliere a fost adesea determinată de **partenerii sociali**. Prin activitatea lor de pionierat, aceștia s-au asigurat că factorii de decizie din nord și sud cooperează pentru sporirea înțelegerii, aprecierii și încrederii transfrontaliere. Cooperarea „umăr la umăr” care a rezultat funcționează în multe domenii, însă este cea mai evidentă în sfera economică, precum și în domeniul sănătății și al educației.

6.5.5 Numeroasele rezultate pozitive ale acestei activități includ un program de dezvoltare a comerțului și a sectorului de afaceri cu durata de șapte ani între două grupări de afaceri din nord și din sud (**CBI-IBEC**), finanțat de FII, PEACE și **INTERREG** și care implică peste 300 de întâlniri între cumpărători și furnizori. Schimburile comerciale și-au dublat volumul în această perioadă (1991-1997), ajungând la peste 2 miliarde GBP.

6.5.6 Activitatea desfășurată de mișcarea sindicală pentru încurajarea legăturilor transfrontaliere și intercomunitare este de asemenea extrem de importantă. **Congresul Irlandez al Sindicatelor (ICTU)** este un organism comun pentru întreaga Irlandă, care, în timpul „tulburărilor”, nu și-a precupețit eforturile pentru promovarea unor mai bune relații comunitare. Congresul nu a solicitat finanțare pentru activitatea sa, însă unele organisme asociate cu sindicatele au primit susținere din partea UE.

6.5.7 În ceea ce privește dimensiunea transfrontalieră a programului PEACE, faptul că numai șase comitate sudice de graniță au beneficiat în mod direct de fondurile PEACE a arătat că această dimensiune a fost limitată, în special în ceea ce privește dezvoltarea sectorului de afaceri, într-o perioadă în care potențialul cel mai ridicat se înregistra dincolo de zona eligibilă din sud.

6.5.8 Cooperarea transfrontalieră s-a ridicat la un nivel complet nou, mult mai amplu și mai profund. Odată înlăturate majoritatea barierelor fizice, fiscale, tehnice și de securitate, fapt care a permis și a încurajat atingerea unui nivel nemaîntâlnit de schimburi comerciale transfrontaliere, de interacțiune și de cooperare, provocarea era reprezentată de continuarea combaterii vechilor bariere culturale și sociale rămase.

6.5.9 Ceea ce este extrem de important este faptul că metodele utilizate de UE pentru a susține pacea și reconcilierea la nivel economic și social și între comunități oferă un model regional unic, bine dezvoltat și a cărui eficiență este din ce în ce mai bine dovedită, de aplicare a filosofiei, a expertizei și a metodologiei distincte proprii UE.

6.6 Impactul asupra dezvoltării economice

6.6.1 Prin sprijinul acordat în procesul de pace, UE a contribuit la accelerarea dezvoltării economice în Irlanda de Nord și în comitatele de graniță. Impactul direct al programelor PEACE I și II asupra dezvoltării economice a fost recunoscut în mai multe evaluări *ex post* ca fiind semnificativ. Principalul efect indirect a constat în faptul că rolul UE în sprijinirea progresului politic și a procesului de pace a permis o dezvoltare socială și economică mult mai rapidă.

6.6.2 Împreună, programele PEACE, FII și INTERREG au determinat progrese durabile în ceea ce privește ocuparea forței de muncă, mediul și infrastructura, în special în zonele afectate de conflict; acestea au introdus progresul și capacitatea antreprenorială în grupurile și comunitățile marginalizate și au contribuit în mod semnificativ la intensificarea rapidă a comerțului transfrontalier în ultimul deceniu.

6.6.3 În ceea ce privește calitatea impactului, opinia generală este că programele au avut o contribuție substanțială la construirea unei societăți pașnice și stabile. Într-o mare măsură, acest lucru a fost realizat prin formarea, în sectorul comunitar și în cel de voluntariat, a capacității de a susține procesul de reconciliere.

6.6.4 „Parteneriatul social” reprezintă un element fundamental al modalității de acțiune a UE, iar aceste aspecte distincte din strategia UE de pace și reconciliere contribuie la stimularea și încurajarea unor noi modalități de interacțiune reciprocă ale intereselor economice și politice în beneficiul întregii societăți.

6.6.5 Contribuția UE a condus la dezvoltarea unei viziuni strategice asupra economiei într-un mediu post-conflict. În viitor, există numeroase oportunități noi și interesante pentru regiune, inclusiv prin cooperarea mai strânsă în cadrul UE în

domenii precum cercetarea, inovarea și transferul de cunoștințe, recomandate de noul grup operativ al Comisiei Europene, precum și prin continuarea dezvoltării relațiilor de afaceri ale acesteia cu zona euro.

6.7 Impactul asupra incluziunii sociale

6.7.1 Incluziunea socială rămâne un element fundamental și atotcuprinzător al strategiei UE de pacificare, iar cercetările confirmă faptul că programul PEACE a acordat sprijin unor grupuri care fie nu au fost luate în considerare anterior, fie au primit un sprijin minim. Acesta a sprijinit integrarea grupurilor etnice minoritare, consolidarea încrederii și a capacităților, împuternicirea la nivel local a societății civile și a implicat categorii care erau excluse în trecut.

6.7.2 Întrucât participanții la proiect au reprezentat mai mult de jumătate din populație, programul PEACE a adus UE la nivelul cetățeanului prin ceea ce a fost descris ca „o implicare la nivel local fără precedent”. Persoanele care acționau ca voluntari pentru schimbare în cadrul comunităților din care făceau parte au fost identificate, împuternicite și sprijinite. Această recunoaștere a reprezentat un mecanism prețios de consolidare a încrederii.

6.7.3 Programul a folosit metode de finanțare inovatoare, cum ar fi organismele intermediare de finanțare și parteneriatele între districte, care au devenit parteneriate de strategie locală (LSP), în scopul de a identifica sursele și de a atinge numeroase aspecte la care alte inițiative nu au ajuns. Transferul puterii decizionale financiare către aceste organizații locale a contribuit la consolidarea capacităților și a asigurat implicarea la nivel local atât în elaborarea, cât și în aplicarea programelor.

6.7.4 Caracterul distinct al strategiei UE s-a manifestat și în modul în care aceasta a utilizat modelul parteneriatului social european în programele PEACE. Au fost consultați și implicați reprezentanți din sectorul afacerilor, din partea sindicatelor și din sectorul de voluntariat, precum și reprezentanții „altor interese”. Deși acest principiu a rămas esențial, multe dintre structurile inițiale de parteneriat nu au fost sprijinite. Acest lucru reprezintă un motiv de îngrijorare, deoarece implicarea, pe lângă politicieni, a partenerilor sociali în procesul decizional a constituit o parte integrantă a procesului de pace.

6.7.5 Se știe că multe persoane din cele mai divizate și mai sărace zone au beneficiat de fondurile acordate de UE prin programele PEACE, INTERREG și FIL, iar consultările au evidențiat un grad înalt de apreciere pentru rolul jucat de UE în acest sens.

6.8 Impactul asupra păcii și reconcilierii

6.8.1 În ceea ce privește **procesul de pace**, intervenția UE a contribuit la menținerea activă a procesului de pace și la susținerea evoluției către stabilitate politică. De asemenea, aceasta a oferit comunităților un sentiment de responsabilitate locală în perioade de incertitudine politică. Datele obținute în consultările CESE cu părțile interesate confirmă, fără umbră de îndoială, concluzia că UE și programele sale de finanțare au contribuit la instaurarea păcii din prezent.

6.8.2 În ceea ce privește procesul mai îndelungat de **reconciliere intercomunitară**, există numeroase exemple privind impactul pozitiv „de jos în sus” pe care contactul și cooperarea îl exercită la nivel local pe baze intercomunitare și transfrontaliere. Programele PEACE și FII au făcut numeroase progrese în facilitarea contactului dintre diferite sectoare ale comunității. Deși aceste contacte au condus la tot mai multă înțelegere și încredere reciprocă în anumite domenii, impactul nu este încă suficient de puternic pentru a preveni suspiciunea și neîncrederea care continuă să existe în alte domenii.

6.8.3 Prin urmare, există o susținere generală pentru decizia de a adapta programele de finanțare ale UE în scopul de a le centra mai mult asupra reconcilierii intracomunitare. Acest lucru ar trebui să ajute comunitățile să ajungă la un nivel la care cei ce trăiesc în spatele zidurilor să aibă suficientă încredere în sine, să întrețină relații deschise cu ceilalți și, mai ales, să se simtă suficient de siguri pe situație încât să poată trăi în afara

zidurilor care îi separă. Însă aceasta decizie trebuie să vină din partea lor. Sprijinirea consolidării încrederii în domenii „cu o singură identitate” a fost considerată o bună modalitate pentru a atinge acest scop. Însă această abordare are dezavantajul că riscă să contribuie la separare, ajutând grupurile să aibă grijă de „ai lor”. Întrucât unii sunt mai bine pregătiți decât alții pentru a profita de finanțare, acest lucru poate conduce, de asemenea, la o percepție de tratament inegal între diferitele segmente ale societății.

6.8.4 Cu toate acestea, progresele către o „societate comună” au fost limitate. Un raport recent subliniază costul ridicat al segregării, datorat în principal dublării serviciilor pentru deservirea comunităților catolice și protestante care trăiesc separat. Segregarea serviciilor publice cu unicul scop de a respecta temerile și insecuritatea comunităților contribuie la secătuirea fondurilor publice în domenii cum ar fi locuințele, sănătatea, activitățile recreative și sportive. În educație, numai 6 % din copii frecventează școli cu elemente catolice și protestante integrate în mod autentic.

6.8.5 Stabilitatea și prosperitatea se susțin reciproc, iar programele de finanțare ale UE au contribuit la soluționarea problemelor sociale și economice care reprezintă consecințele conflictului, dar care au și alimentat conflictul. UE nu a fost niciodată în măsură să soluționeze cauzele politice sau constituționale profunde ale conflictului, ci a acționat numai ca facilitator în acest scop și a oferit un model de urmat.

Bruxelles, 23 octombrie 2008.

Președintele

Comitetului Economic și Social European

Mario SEPI

III

(Acte pregătitoare)

COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN

A 448-A SESIUNE PLENARĂ DIN 21, 22 ȘI 23 OCTOMBRIE 2008

Avizul Comitetul Economic și Social European privind propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de simplificare a termenilor și condițiilor de transfer al produselor din domeniul apărării în interiorul Comunității

COM(2007) 765 final – 2007/0279 (COD)

(2009/C 100/17)

La 29 ianuarie 2008, în conformitate cu articolul 95 din Tratatul de instituire a Comunității Europene, Consiliul a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social cu privire la

Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de simplificare a termenilor și condițiilor de transfer al produselor din domeniul apărării în interiorul Comunității

Secțiunea pentru piața unică, producție și consum, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 1 octombrie 2008. Raportor: dl OPRAN.

În cea de-a 448-a sesiune plenară, care a avut loc la 21, 22 și 23 octombrie 2008 (ședința din 23 octombrie), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 39 voturi pentru, 1 vot împotriva și 16 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1 Asigurarea securității constituie una dintre principalele obligații ale oricărui guvern. Despre spațiul european se poate conchide că niciun stat membru nu poate fi în siguranță de unul singur, fiind necesar un efort concertat și comun pentru asigurarea unui control corespunzător asupra fluxului de materiale de război sau, la modul mai general, de echipamente de apărare.

1.2 Drept urmare, soluția avută în vedere de Comitet este crearea unui cadru comun de securitate european și nu menținerea unor bariere intracomunitare, cu toate consecințele sale negative. Desigur, ar trebui să se țină seama de faptul că actuala politică externă și de securitate (PESC) și politica europeană de securitate și apărare (PESA - titlul V din TUE) au un caracter interguvernamental, pe când inițiativa Comisiei de a facilita transferurile intracomunitare se desfășoară în cadrul primului pilon (ca parte din legislația privind piața internă).

1.3 Percepția asupra efortului pe care îl presupune transferul

1.3.1 Sectorul industriei de apărare consideră că actualul cadru legislativ nu este potrivit sau adaptat și produce și sarcini administrative considerabile.

1.3.2 Industria de apărare își întemeiază argumentele împotriva barierelor din calea transferului pe o viziune chiar mai globală, nu pe una limitată la perspectiva intracomunitară. În industria de apărare, globalizarea este o realitate, deoarece puține sisteme complexe sunt 100 % europene și toate includ componente produse în cel puțin câteva state din afara Uniunii Europene.

1.3.3 În orice caz, chiar și în viziunea sa mai globală, industria de apărare consideră că inițiativa luată de Comisie reprezintă un important pas înainte și sprijină în general această inițiativă.

1.4 Impactul asupra costurilor

1.4.1 Costurile implicate de barierele din calea transferurilor intracomunitare sunt foarte dificil de calculat, deoarece puține din aceste costuri sunt făcute publice, iar majoritatea lor constituie consecința unor proceduri defectuoase sau chiar inexistente⁽¹⁾. În anul 2003, costul anual total implicat de

⁽¹⁾ În studiul său intitulat „A single European market for defence equipment: organisation and collaboration”, Prof. Keith Hartley prezintă patru „scenarii de liberalizare”, care garantează economii mult mai importante, cuprinse între 3,8 miliarde EUR și 7,8 miliarde EUR pe an.

barierele din calea transferurilor intracomunitare a fost estimat la suma de peste 3,16 miliarde EUR, structurată după cum urmează (sursa: studiul UNISYS):

— costuri indirecte: 2,73 miliarde EUR

— costuri directe: 0,43 miliarde EUR.

1.4.2 Costurile sunt clasificate în general după cum urmează:

(a) costuri directe – costuri structurale și procedurale, generate de executarea procesului de acordare a licențelor;

(b) costuri indirecte ⁽¹⁾ – acestea rezultă mai ales din organizarea necorespunzătoare a sectorului (de exemplu, obstacole în subcontractare) și din practicile necorespunzătoare de achiziție aplicate de statele membre (de exemplu, constituirea de stocuri excesive drept compensare pentru durata lungă a procedurilor de autorizare din statul membru furnizor).

1.5 Comitetul consideră prioritară adoptarea de către statele membre a unui set comun de instrumente pentru gestionarea transferurilor intracomunitare. În ceea ce privește domeniul de aplicare a directivei propuse, Lista militară comună a UE, care ar trebui actualizată sistematic, oferă deja un limbaj comun.

1.6 Comitetul susține propunerea prin care Comisia solicită statelor membre să introducă opțiunea de emitere a licențelor globale și generale și să publice cel puțin două licențe generale:

1.6.1 o licență generală care să acopere echipamentele militare (precum și piesele de schimb și serviciile de întreținere aferente) pentru toate forțele armate ale statelor membre;

1.6.2 o licență generală care să acopere transferurile de componente către întreprinderile certificate ⁽²⁾.

1.7 Comitetul Economic și Social European consideră că exporturile efectuate în afara Uniunii Europene de către întreprinderile din statele membre ar trebui să rămână în totalitate la discreția statelor membre, împreună cu coordonarea din cadrul

⁽¹⁾ Un element esențial în explicarea costurilor indirecte este lipsa unei siguranțe reale a aprovizionării pentru statul membru care se aprovizionează de la un furnizor aflat în alt stat membru.

⁽²⁾ Conform propunerii Comisiei, certificarea este legată de recepția produselor cu licențe generale și nu a celor cu licențe globale. Desigur, întreprinderile certificate pot să procure anumite componente de apărare sub licență globală (acele componente care nu sunt eligibile pentru licențele naționale generale).

Grupului de lucru pentru exportul de arme convenționale (COARM) al Consiliului, însă consideră că directiva ar trebui să ofere garanții suficiente pentru creșterea încrederii reciproce dintre statele membre cu privire la eficacitatea controlului exporturilor.

1.8 Propunerea de directivă accentuează faptul că o întreprindere beneficiară nu trebuie ca, ulterior, să exporte către țări terțe produse din domeniul apărării cu încălcarea eventualelor restricții la export impuse de statul membru de origine prin licența de transfer.

1.9 Însă după încorporarea de componente într-un produs într-un mod care să garanteze că aceste componente încorporate nu vor putea fi transferate ca atare într-o fază ulterioară, statele membre ar trebui să nu mențină restricții la export separate.

1.10 Comitetul consideră că evaluarea de impact care însoțește prezenta propunere acoperă toate cele 27 de state membre și ca atare completează studiul UNISYS din 2005.

1.11 Comitetul consideră că propunerea de directivă va avea efecte benefice substanțiale asupra cooperării industriale din Europa și asupra dezvoltării competitivității industriilor europene de apărare și recomandă adoptarea sa, sub rezerva luării în considerare a observațiilor din prezentul aviz.

2. Recomandări și propuneri

2.1 Comitetul este ferm convins că principiile propuse de Comisie pentru simplificarea transferului de materiale din domeniul apărării în interiorul Comunității vor aduce beneficii enorme și o simplificare substanțială în acest sector complex, printr-un limbaj comun, instrumente comune de acordare a licențelor și asigurarea încrederii reciproce a statelor membre cu privire la eficacitatea controlului exporturilor.

2.2 Comitetul susține ferm excluderea din directivă a politicii de export, care trebuie să rămână de competența statelor membre și să constituie în continuare subiectul cooperării internaționale, de exemplu în contextul Codului de conduită al Consiliului privind exporturile.

2.3 Comitetul subliniază că propunerea de directivă va menține răspunderea întreprinderilor pentru respectarea posibilităților restricții la export precizate în licența de transfer. În caz că se aplică restricții la export într-un stat membru care furnizează componente, răspunderea pentru respectarea acestor restricții îi revine întreprinderii care solicită licența de export. Este de datoria acelei întreprinderi să garanteze respectarea restricțiilor la export aplicabile, asigurându-se că documentele de export respectă toate restricțiile aplicate de autoritatea națională care emite licența de export finală.

2.4 În ceea ce privește transferurile sensibile dinspre UE către țările terțe ⁽¹⁾, poziția oficială a Comitetului este următoarea:

2.4.1 când o licență de transfer se referă la subsisteme sau componente care nu sunt sensibile și trebuie încorporate în sisteme mai mari astfel încât, ca atare, ele nu vor putea fi transferate ulterior sau chiar exportate către o țară terță, ar trebui să fie suficient ca statele membre să solicite declarații de încorporare de la destinatari, și nu să impună restricții la export separate;

2.4.2. reexportarea către o țară terță nu trebuie să se facă atunci când statul membru de origine nu-și dă consimțământul;

2.4.3 o întreprindere beneficiară nu trebuie ca, ulterior, să exporte către țări terțe produse din domeniul apărării cu încălcarea eventualelor restricții la export impuse de statul membru de origine prin licența de transfer;

2.4.4 statele membre ar trebui nu doar să prescrie, ci și să verifice cu regularitate dacă furnizorii din statele membre au ținut o evidență detaliată a transferurilor lor;

2.4.5 furnizorii ar trebui să-și asume responsabilitatea de a informa statul membru respectiv asupra destinației finale, atunci când aceasta este cunoscută înainte de efectuarea transferului;

2.4.6 durata perioadei de certificare ar trebui redusă pentru a obține un grad mai mare de responsabilizare în cadrul proceselor de certificare;

2.4.7 de asemenea, accesul la evidențele furnizorilor acordat autorităților din statele membre ar trebui extins la o perioadă mai lungă de timp, asigurându-se astfel un plus de transparență a procesului, precum și mai mult timp pentru investigarea încălcărilor eventuale ale legilor sau regulamentelor naționale transpuse.

2.5 În acest context, Comitetul propune utilizarea resurselor deja existente la nivel național. Administrațiile naționale însărcinate cu emiterea și gestionarea certificatelor monitorizează deja întreprinderile din industria de apărare aflate pe teritoriile lor și pot să desfășoare investigații și audituri.

2.6 Spre a se obține beneficii maxime din cooperarea industrială și din constituirea pieței interne, Comitetul consideră că trebuie să se ajungă la un înalt nivel de armonizare.

2.7 În acest context, Comitetul subliniază că propunerea de directivă ar trebui să exprime clar preferința pentru acordarea de

licențe generale și globale, restrângând acordarea licențelor individuale la cazuri bine definite, în care această practică este încă necesară.

2.8 Deocamdată, Comitetul consideră că actuala „Listă militară comună a Uniunii Europene (EU-CML)” este „limbajul comun” care ar trebui să constituie baza pentru gestionarea transferurilor intracomunitare de produse din domeniul apărării, pentru următoarea perioadă de timp.

2.9 Pentru a se evita problemele de interpretare și punere în aplicare, Comitetul consideră că ar trebui utilizată Lista militară comună actuală care să fie, în continuare, actualizată anual, folosindu-se definițiile generale privitoare la tipul de echipament vizat de noile reglementări și recunoscându-se astfel că EU-CML este o variantă modernă a listei cuprinzând armamentul, munițiile și materialele de război, precum și serviciile aferente, inclusiv hardware-ul specific tehnologiei informației și programele informatice specifice.

2.10 În același timp, Comitetul subliniază că, în formularea propunerilor sale, Comisia a ținut seama de efectele globalizării asupra Europei, mai ales asupra industriei de apărare, cu scopul principal de a consolida capacitatea de apărare a Europei.

2.11 Comitetul recomandă insistent Comisiei să monitorizeze încălcările dispozițiilor tratatului în domeniul reglementat de propunerea de directivă, folosind capacitatea profesională a unui comitet internațional de experți, care va fi constituit, printre altele, în acest scop.

2.12 În ceea ce privește propunerea din studiul UNISYS de înființare a unei baze de date centrale privind transferurile intracomunitare, Comitetul consideră că această idee nu se încadrează în practicile curente și că ar trebui abandonată.

2.13 Comitetul consideră că transparența între statele Uniunii Europene ar trebui să includă și schimbul de informații între autoritățile competente privind vânzările de produse sau tehnologiile transferate în cadrul diverselor destinații UE, pentru a se elimina orice posibilă conduită neprofesională, discriminare și/sau corupție.

3. Comentarii specifice

3.1 Reglementări și procese naționale:

3.1.1 Legislația statelor membre definește două tipuri de produse pentru care sunt acordate licențe, cel mai adesea de către două autorități diferite – „militare” și „cu dublă utilizare”; produsele cu dublă utilizare și produsele militare trebuie tratate separat.

(1) Prin „țară terță” se înțelege aici o țară care nu este stat membru al Uniunii Europene.

3.1.2 Produsele cu dublă utilizare sunt destinate uzului civil, însă sunt controlate în măsura în care se pretează utilizării în anumite aplicații militare sau în aplicații nemilitare deosebit de sensibile (de exemplu securitatea). Controlul lor este reglementat printr-un regulament comunitar de politică comercială (1334/2000), care prevede că exporturile către țări intră sub incidența anumitor licențe individuale, globale sau generale. Și reciproc, în conformitate cu principiul liberei circulații a mărfurilor pe piața internă, transferurile intracomunitare de produse cu dublă utilizare sunt scutite de acordarea licențelor, cu excepția celor mai sensibile, cum ar fi cele care țin de tehnologia nucleară.

3.1.3 Produsele destinate apărării sunt de utilitate militară. În prezent nu există un cadru comunitar care să reglementeze circulația acestora pe piața internă, iar transferul lor în interiorul Uniunii Europene sunt împiedicate de legislațiile naționale eterogene și de cerințele incompatibile privind acordarea licențelor. Numai câteva state membre au implementat procedura de acordare de licențe globale și un singur stat folosește în mod curent licențele generale. Majoritatea transferurilor intracomunitare sunt încă reduse din cauza acordării de licențe individuale, iar întreprinderile ale căror lanțuri de furnizori acoperă mai multe state membre nu-și pot optimiza respectivele lanțuri, din cauza diferențelor de acordare a licențelor dintre statele membre furnizoare.

3.1.4 Toate statele membre au o viziune comună asupra reglementului privind „dubla utilizare”, cu caracter juridic obligatoriu și făcând parte din primul pilon al Uniunii Europene ⁽¹⁾.

3.1.5 Statele membre au adoptat și utilizează diferite liste de produse militare, precum și Lista militară comună a Consiliului utilizată în cadrul Codului de conduită UE privind exportul de armament. Numeroase state membre fac trimitere la aceste liste în legislația națională, pe când alte state membre se folosesc în continuare de propriile liste ⁽²⁾.

3.1.6 Prin instituirea Acordului-cadru (cunoscut și sub numele de „scrisoare de intenție”), primele șase state mari producătoare de armament din Europa ⁽³⁾ au formulat norme de cooperare privind acele transferuri și exporturi destinate programelor de cooperare care nu fac parte din cadrul Uniunii Europene.

3.1.7 Prin urmare, inițiativa Comisiei se limitează la transferurile intracomunitare, în vreme ce exporturile către statele terțe vor fi reglementate în continuare de sistemele de acordare a licențelor pentru exporturi existente în prezent.

⁽¹⁾ Regulamentul (CE) nr. 1334/2000 al Consiliului din 22 iunie 2000 de instituire a unui regim comunitar pentru controlul exporturilor de produse și tehnologii cu dublă utilizare.

⁽²⁾ Uniunea Europeană 1998, „EU Code of Conduct on Arms Exports”, 25 mai – <http://ue.eu.int/Newsroom/>

⁽³⁾ FR, UK, DE, ES, IT, SE.

4. Amenințări și obstacole

4.1 Din punctul de vedere al legislației aplicabile, vor trebui rezolvate următoarele aspecte:

4.1.1 diversitatea legislației;

4.1.2 diferențele dintre legi la nivel național.

4.2 Din punctul de vedere al administrației competente, necesită atenție următoarele elemente:

4.2.1 marea varietate de autorități responsabile cu procesarea solicitărilor de acordare a licențelor în cazul transferurilor intracomunitare (11 tipuri diferite de administrații, în funcție de țară);

4.2.2 faptul că în unele țări (Ungaria, Polonia, Irlanda, Franța, Elveția, Republica Cehă, Portugalia), exportatorul trebuie să obțină licențe/autorizații suplimentare pentru a putea solicita licența de export/import/tranzit;

4.2.3 principiul „*juste retour*” (sau al compensării), frecvent aplicat, este urmat de statele membre deseori din motive legate de natura sectorului industrial și de ocuparea forței de muncă, însă și din cauză că – parțial ca urmare a practicilor actuale de transfer intracomunitar – statele membre nu au o siguranță reală a aprovizionării din partea partenerilor din Uniunea Europeană (de unde și preferința pentru produse de proveniență națională, care nu sunt supuse licențelor de transfer ale unui alt stat membru).

5. Acțiuni de înlăturare a obstacolelor din calea transferurilor intracomunitare

5.1 În ceea ce privește transferurile, orice îmbunătățire a pieței europene a apărării trebuie să se organizeze în funcție de mai multe priorități fundamentale:

5.1.1 securitatea: simplificarea transferurilor se corelează cu încrederea reciprocă. Adevărul este că, în situația europeană actuală, această încredere este inegală. Simplificarea transferurilor trebuie să fie însoțită de măsuri de cultivare a încrederii. Combaterea terorismului și a proliferării armelor de distrugere în masă reprezintă o prioritate pentru toate statele membre ale Uniunii Europene. Aceasta include consolidarea controlului în privința diseminării armelor în țări terțe, asigurând respectarea restricțiilor la export impuse de statele membre, în conformitate cu astfel de politici;

5.1.2 simplificarea procedurilor de acordare a licențelor: licențele constituie expresia concretă a responsabilității asumate de statele membre în comerțul cu armament. În plus, licențele ajută la stabilirea unor posibile restricții asupra destinației și utilizării finale a produselor. Deoarece responsabilitatea trebuie să revină în continuare statelor membre, licențele naționale trebuie să se păstreze. Simplificarea ar putea să decurgă din simplificarea și armonizarea acestora, asigurând previzibilitate în industria de apărare. Ar trebui să se faciliteze consolidarea Bazei Industriale și Tehnologice de Apărare Europene, funcționând în conformitate cu aceleași reguli și facilitând obținerea accesului (mai ales pentru IMM-uri) la piața paneuropeană a oportunităților și parteneriatelor;

5.1.3 armonizarea obligațiilor juridice: ar trebui să fie incluse aici obligațiile juridice ale întreprinderilor din acest sector, pe lângă procedurile de transfer al produselor din domeniul apărării. În acest scop, este necesar să se continue armonizarea în domeniul pieței europene a echipamentelor de apărare (adică elaborarea unui cadru comun pentru controlul resurselor);

5.1.4 consolidarea păcii: toate activitățile de afaceri din acest sector trebuie să țină cont de principiul conform căruia produsele din domeniul apărării și produsele cu dublă utilizare nu pot să pericliteze sau să contrazică promovarea valorilor democratice și a păcii susținute de Uniunea Europeană.

5.2 Noul sistem intracomunitar ar putea avea un dublu impact asupra exporturilor:

- va oferi statelor membre posibilitatea de a fi consultate în cazul exportării produselor lor din domeniul apărării, dacă acestea vor fi fost încorporate drept componente într-un sistem mai elaborat;
- certificarea va promova participarea activă a întreprinderilor la respectarea deciziilor luate de statele membre privind politica exporturilor, deja coordonate în contextul Codului de conduită, și va spori prin urmare securitatea în ceea ce privește prevenirea riscurilor de exporturi ilicite.

6. Observații finale

6.1 Comitetul consideră că, prin comunicarea privind strategia pentru o industrie de apărare europeană mai puternică și mai competitivă și prin propunerile de directive privind coordonarea procedurilor de atribuire a anumitor contracte de achiziții publice de lucrări, de bunuri și de servicii în domeniile apărării și securității și privind simplificarea termenilor și condițiilor de transfer al produselor din domeniul apărării în cadrul Comunității, Comisia a avut o inițiativă importantă de consolidare a pieței europene a produselor de apărare și securitate și solicită Parlamentului și Consiliului să ducă mai departe această inițiativă și să o includă într-o abordare globală, care să contribuie la progresul politicii europene de apărare și securitate.

Bruxelles, 23 octombrie 2008.

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Mario SEPI

Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind coordonarea procedurilor de atribuire a anumitor contracte de achiziții publice de lucrări, de bunuri și de servicii în domeniile apărării și securității

COM(2007) 766 final – 2007/0280 (COD)

(2009/C 100/18)

La 24 ianuarie 2008, în conformitate cu articolul 47 alineatul (2), articolele 55 și 95 din Tratatul de instituire a Comunității Europene, Consiliul a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social cu privire la

Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind coordonarea procedurilor de atribuire a anumitor contracte de achiziții publice de lucrări, de bunuri și de servicii în domeniile apărării și securității

Secțiunea pentru piața unică, producție și consum, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 1 octombrie 2008. Raportor: dl OPRAN.

În cea de-a 448-a sesiune plenară, care a avut loc la 21, 22 și 23 octombrie 2008 (ședința din 23 octombrie), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 46 de voturi pentru, 5 voturi împotriva și 2 abțineri.

1. Concluzii

1.1 Un dialog larg între partenerii sociali

1.1.1 Comitetul constată cu mare satisfacție că experții statelor membre, ca și reprezentanții industriei de apărare, inclusiv părțile interesate și, pentru prima dată, liderii partenerilor sociali, au jucat un rol activ în elaborarea propunerii pentru această directivă și au fost implicați îndeaproape în elaborarea documentului adoptat de Comisie la 5 decembrie 2007. Consultările cu reprezentanții societății civile organizate din UE, atât multilaterale, cât și bilaterale, au acoperit toate aspectele privind achizițiile publice în domeniul apărării (cererea, oferta, cadrul de reglementare și produsele).

1.2 Restrângerea aplicării „articolului 296”

1.2.1 Comitetul este ferm convins ⁽¹⁾ că soluția Comisiei, care respectă întru totul prerogativele statelor membre în domeniul apărării, asigură, într-un mod inovator, conformitatea cu articolul 296 din tratat (pentru apărare) și cu articolul 14 din actuala Directivă privind achizițiile publice (pentru securitate), acordând statelor membre dreptul, pe de-o parte, de a aplica scutirea de la respectarea acestor dispoziții în aceste domenii, dacă acest lucru este necesar pentru protecția intereselor lor de securitate esențiale și, pe de altă parte, de a aplica jurisprudența Curții de Justiție și solicitarea expresă a acesteia de a limita

scutirea contractelor de apărare de la respectarea dispozițiilor comunitare numai la cazuri excepționale ⁽²⁾.

1.2.2 Directiva propusă, privind achizițiile publice în domeniul apărării, urmărește reducerea numărului de cazuri în care statele membre invocă articolul 296, deoarece dispozițiile comunitare existente în materie de achiziții publice nu sunt considerate ca fiind adaptate la specificitățile armelor, munițiilor și materialului de război.

1.2.3 Articolul 296 va rămâne valabil, ceea ce înseamnă că statele membre vor avea în continuare posibilitatea de a invoca respectivul articol în cazul în care contractele sunt considerate a fi atât de sensibile/secrete încât nici dispozițiile noii directive nu sunt suficiente pentru a le proteja interesele de securitate. Există astfel o legătură strânsă între noua directivă și articolul 296.

1.2.4 În interesul coerenței dintre legislația primară a UE (tratatul) și legislația secundară (directiva), ambele trebuie să aibă același domeniu de aplicare. În caz contrar, s-ar crea incertitudine juridică.

1.3 Confuzia actuală, creată de existența în paralel și utilizarea aleatorie a două „liste militare” active de către autoritățile contractante ale statelor membre și ale industriei, ar trebui eliminată cât mai curând posibil, prin alegerea unei liste comune, care să fie valabilă pentru toate procedurile comerciale și de achiziții publice. S-ar putea ajunge la o soluție optimă prin adoptarea și utilizarea unei liste militare comune pentru întregul domeniu de aplicații acoperit de ambele directive noi propuse de Comisie. Deocamdată, cele mai importante două opțiuni sunt următoarele:

⁽¹⁾ În avizul său, Comitetul își exprimă poziția și constată că: (1) țările care reprezintă nucleul european central al capacităților de apărare, industriale și tehnologice, sunt în favoarea menținerii derogării privind securitatea națională, în conformitate cu articolul 296 din Tratatul de instituire a Comunității Europene (TCE); (2) aplicarea articolului 296 TCE este limitată de jurisprudența Curții Europene de Justiție.

⁽²⁾ În prezent, contractele de achiziții publice atribuite în domeniile apărării și securității fac obiectul Directivei 2004/18/CE, în afara excepțiilor care rezultă din situațiile prevăzute la articolele 30, 45, 46, 55 și 296 din tratat. Curtea de Justiție s-a pronunțat în mod consecvent în jurisprudența sa că recurgerea la derogările de la legislația comunitară, inclusiv cele prevăzute la articolul 296 din tratat, ar trebui limitate la cazuri excepționale și definite clar.

1.3.1 Opțiunea 1: continuarea utilizării „Listei din 15 aprilie 1958” pentru aceste activități, în special din motive de continuitate, aceasta fiind familiară și ușor accesibilă utilizatorilor care au acumulat o experiență în trecut; în același timp, este binecunoscut faptul că actuala versiune a acestei liste este prea generală și prea largă și nu a fost actualizată de la adoptarea sa, cu 50 de ani în urmă, și nu acoperă integral noile tehnologii necesare pentru a face față unor amenințări reale și complexe.

1.3.2 Opțiunea 2: începerea utilizării „Listei militare comune a UE”, adoptată de Consiliu la 19 martie 2007 și actualizată la 10 martie 2008, inclusiv a echipamentului acoperit de „Codul de conduită al UE în domeniul exportului de armament”, adoptat de Consiliu la 7 iulie 2000; același cod va fi utilizat și în contextul noii Directive privind transferul intracomunitar de produse din domeniul apărării.

1.4 Articolul 296: este în continuare valabil, în cazuri speciale ⁽¹⁾

1.4.1 Comitetul nu este convins de demersurile întreprinse de Comisie, de a nu reproduce articolul 14 din actuala Directivă 18/2004 privind achizițiile publice (contracte secrete) în noua directivă, în locul acestuia făcându-se trimitere directă la articolele relevante din tratat privind securitatea publică (în special articolele 30 și 296). Acest lucru ar putea duce la confuzii în rândurile autorităților contractante cu privire la ce se consideră și ce nu se consideră corespunzător.

1.4.2 Având în vedere că majoritatea contractelor de achiziții pentru echipamente de apărare și securitate sensibile conțin cel puțin anumite informații secrete sau confidențiale, Comisia a decis să includă în noua directivă dispoziții specifice privind securitatea informației. Excluderea în mod explicit a tuturor „contractelor secrete” și a tuturor contractelor cu „măsuri speciale de securitate”, fără a le defini, ar putea reduce dramatic domeniul de aplicare a noii directive și ar exista riscul major ca o asemenea reducere să modifice substanțial natura propunerii.

1.4.3 Pe de altă parte, Comitetul acceptă abordarea în două etape a Comisiei pentru rezolvarea acestei chestiuni sensibile:

- contractele secrete nu ar trebui excluse *per se* din domeniul de aplicare a noii directive, dar,
- dacă este necesar, statele membre ar putea să le scutească de la respectarea dispozițiilor

și consideră, pe de-o parte, că procedura propusă de Comisie este rezonabilă pentru toate părțile implicate, dar, pe de altă parte, recomandă și includerea elementelor corespunzătoare ale articolului 14 din directiva privind achizițiile publice generale în directiva privind achizițiile publice din domeniul apărării, ca o componentă adecvată.

⁽¹⁾ Potrivit Curții, această scutire este limitată la „cazuri excepționale și clar definite” și „nu se poate face o interpretare extinsă”.

1.5 *Un cadru juridic pentru atribuirea de contracte de achiziții publice*

1.5.1 În conformitate cu evaluarea Comitetului, noua directivă este perfect adaptată specificităților procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice (de lucrări, de furnizare și de servicii) ⁽²⁾ în domeniile apărării și securității, deoarece:

1.5.1.1 contractele privind armamentul, muniția și materialul de război, atribuite de către autoritățile contractante sunt excluse din domeniul de aplicare a Contractului privind achizițiile publice încheiat la Organizația Mondială a Comerțului (OMC);

1.5.1.2 există un singur contractant în fiecare stat membru - guvernul ⁽³⁾;

1.5.1.3 există o cerință de garantare a securității pe termen lung a aprovizionării ⁽⁴⁾;

1.5.1.4 există necesitatea asigurării unui înalt nivel de libertate la nivelul statelor membre cu privire la procesul de achiziții.

1.5.2 În ceea ce privește activitatea de cercetare-dezvoltare, Comitetul este de acord că este posibil ca mecanismele de marketing și de licitații publice să nu fie întotdeauna realiste, deoarece statele membre însele efectuează o parte din aceste activități și, de multe ori, stabilesc relații pe termen lung cu instituții tehnologice și de cercetare și cu industria, pentru a dezvolta sistemele necesare forțelor armate.

— Aceste relații pot lua forma unor dezvoltări în spirală sau a altor mecanisme de asigurare a continuității și creșterii procesului de dezvoltare.

— Comitetul nu este convins că formularea actuală a proiectului de directivă reflectă în mod suficient aceste realități și se teme de apariția unor efecte negative atât pentru statele membre, cât și pentru industrie, dacă ar trebui să se efectueze o breșă artificială între activitatea de cercetare-dezvoltare și procesul de producție.

⁽²⁾ Un contract poate fi considerat contract de lucrări publice numai dacă obiectul său acoperă în mod specific desfășurarea de activități în conformitate cu secțiunea 45 din Vocabularul comun privind achizițiile publice - „Common Procurement Vocabulary” (CPV).

⁽³⁾ Cu excepția achizițiilor de cantități insignifiante efectuate de societățile private de securitate și administrațiile locale.

⁽⁴⁾ Siguranța aprovizionării: nevoile specifice ale statelor membre cu privire la securitatea aprovizionării pentru contracte de achiziții publice sensibile în domeniile apărării și securității justifică elaborarea de dispoziții specifice, atât sub aspectul cerințelor contractuale, cât și sub cel al criteriilor de selectare a candidaților.

1.6 „Achiziționarea de produse europene” – o decizie a fiecărui stat membru

1.6.1 Cu privire la propunerea de evitare a principiului de „achiziționare de produse europene”/„preferință pentru produse europene” sau a clauzei de „reciprocitate”, Comitetul consideră abordarea Comisiei ca fiind acceptabilă pentru toate statele membre, ținând seama de următoarele aspecte:

1.6.1.1 Directiva va stabili norme privind modul de achiziție a echipamentelor de apărare, dar nu va stabili ce echipamente ar trebui achiziționate. Aceasta este decizia clienților, respectiv a statelor membre.

1.6.1.2 Rămâne prerogativa fiecărui stat membru să decidă dacă să accepte intrarea în competiție a furnizorilor care nu fac parte din UE, în conformitate cu Acordul privind achizițiile publice (AAP).

1.6.1.3 Autoritățile de atribuire vor avea în continuare libertatea de a invita exclusiv societățile din UE sau de a include societăți din afara UE.

1.6.2 În concluzie, Comitetul consideră că exprimarea preferinței europene nu este sinonimă cu protecționismul, ci mai degrabă constituie un pas necesar în direcția „reechilibrării” cooperării industriale și tehnologice internaționale de apărare, în special în relația cu SUA.

1.7 Comerțul cu țări din afara UE

1.7.1 Cu privire la comerțul cu produse de apărare cu țările terțe, Comitetul consideră că noua directivă nu va schimba situația actuală, ceea ce reprezintă o soluție corectă.

1.7.2 Acest sector va rămâne reglementat, în general, de normele OMC și, în special, de Acordul privind achizițiile publice (AAP).

1.8 Crearea PEEA - Piața europeană de echipamente de apărare

1.8.1 Comitetul consideră că noua directivă reprezintă un pas major către crearea mult doritei piețe europene a echipamentelor de apărare (PEEA) deoarece:

1.8.1.1 Deschiderea pieței interne către produsele de apărare va îmbunătăți competitivitatea PEEA.

1.8.1.2 Comitetul consideră că introducerea unor norme transparente și competitive în materie de achiziții, aplicabile la nivelul UE, este un element crucial pentru crearea PEEA. Acest lucru va duce la o mai mare deschidere a piețelor de apărare între statele membre, în beneficiul tuturor: al forțelor armate, al contribuabililor și al industriei.

1.9 Politica de acordare de compensații ⁽¹⁾

1.9.1 Comisia a evitat propunerile concrete și directe privind compensațiile, deoarece le consideră mecanisme neproductive și cu efect de denaturare a pieței, Comisia recunoscând în același timp că există puncte de vedere diferite cu privire la acest subiect.

1.9.2 Într-adevăr, statele membre și industria au o experiență variată privind acest instrument și nu au un punct de vedere omogen în acest sens. În prezent, Agenția Europeană de Apărare (AEA) studiază modurile de abordare a acestei practici, transformând-o în avantajul de a dezvolta baza industrială și tehnologică de apărare europeană (BITAE), atâta vreme cât se pot utiliza compensațiile, recunoscând în același timp că această practică nu mai este necesară într-o PEEA care funcționează corespunzător.

2. Propuneri

2.1 Comitetul recomandă cu tărie ca toate inițiativele UE în domeniile apărării și securității să fie luate la cel mai înalt nivel politic: Consiliul European, Înaltul Reprezentant pentru politica externă și de securitate comună (PESC) și comitetul de conducere al AEA – la nivel ministerial (AEA-CCNM).

2.2 Comitetul consideră că instituțiile europene ar trebui să-și concentreze sprijinul asupra următoarelor obiective principale ale industriei de apărare:

2.2.1 sprijinirea performanței și competitivității BITAE în context global, garantarea identificării timpurii a obiectivelor industriale și militare de interes major, atât pentru întreprinderile mari, cât și pentru IMM-uri;

⁽¹⁾ O procedură care îi cere comerciantului extern de echipamente de apărare, în cazul livrărilor cu o valoare estimată mai mare decât suma stabilită de guvernul țării de origine a entității care atribuie contractul, să se angajeze la o obligație globală de beneficiu industrial exprimată ca procentaj minim din valoarea adăugată a țării care atribuie contractul, în raport cu valoarea totală a contractului. Comenzile de compensare plasate de comerciant (partea care realizează compensarea) în industria națională a țării care atribuie contractul, trebuie să fie de un standard tehnologic ridicat și trebuie să creeze un flux de afaceri suplimentar pentru societățile care beneficiază de această compensație (partea care primește compensația). Comerciantul va onora acest angajament economic în cadrul unui termen bine determinat și rezonabil, și va fi obligat să plătească penalizări pentru angajamentele economice care nu au fost onorate în respectivul termen. Beneficiul industrial va fi considerat realizat odată ce comenzile au fost facturate de societățile care primesc compensația, în cadrul termenului respectiv.

2.2.2 acordarea de vizibilitate internațională programelor principale ale acestui important sector industrial;

2.2.3 sprijinirea investițiilor actuale și viitoare în dezvoltarea tehnologiilor inovatoare;

2.2.4 garantarea locurilor de muncă din industria de apărare la nivelul UE, deoarece menținerea resurselor umane, respectiv a efectivului profesional al lucrătorilor calificați, reprezintă o condiție majoră pentru creșterea durabilă a sectorului și pentru dezvoltarea și punerea în aplicare a tehnologiilor de ultimă oră;

2.2.5 impulsionează sectorului prin crearea de condiții concurențiale identice pentru toți actorii și, nu în ultimul rând, prin eliminarea ingerințelor statului în activitățile întreprinderilor;

2.2.6 încurajarea inițiativelor Agenției Europene de Apărare, care trebuie să fie capabilă să joace un rol de catalizator al inițiativelor luate de unul sau mai multe state membre. AEA poate să contribuie la extinderea numărului de state membre participante la programe, de exemplu în ceea ce privește viitorul elicopter european de transport greu, vehiculele aeriene fără pilot, sistemele tactice radio software etc.

2.3 Comitetul recomandă Consiliului European, Înalțului Reprezentant pentru PESC și AEA-CCNM să evalueze, să aleagă și să facă publică decizia finală privind lista echipamentelor și produselor de apărare, care să fie utilizată de toți participanții din cadrul UE la PEEA și BITAE - alegând între:

2.3.1 Continuarea utilizării „listei din 1958”, în special din motive de continuitate, chiar dacă aceasta este prea generală și largă și nu a fost niciodată actualizată de la adoptarea sa în urmă cu 50 de ani;

2.3.2 Înlocuirea vechii liste, încă utilizată, cu „Lista militară comună a UE”, adoptată de Consiliu la 19 martie 2007 și actualizată la 10 martie 2008, care include echipamentul acoperit de „Codul de conduită al UE în domeniul exportului de armament”, adoptat de Consiliu la 7 iulie 2000, și folosirea numelui de „Lista militară comună a UE”. Același cod al UE a fost deja adoptat pentru a fi utilizat în contextul noii Directive privind transferul intracomunitar de produse în domeniul apărării.

2.3.2.1 Comitetul consideră că o posibilă soluție ar fi fuziunea „Listei din 1958” actualizată, care identifică echipamentele și tehnologia supuse derogării, cu „Lista militară comună a Uniunii Europene”, așa cum a fost definită în „Codul de conduită al UE în domeniul exportului de armament”.

2.3.3 Comitetul consideră că Agenția Europeană de Apărare ar trebui să constituie o forță motrice majoră în acest sector, care să aibă un rol de forum pentru dezbaterile la nivel inter-guvernamental privind viitorul industriei de apărare și al activității de cercetare-dezvoltare din domeniul apărării și privind extinderea bazei industriale și tehnologice de apărare europene (BITAE).

2.3.4 În același timp, Comitetul recunoaște competența Comisiei Europene și rolul important pe care îl joacă aceasta în domeniul achizițiilor publice și în activarea și întărirea bazei industriale și tehnologice de apărare europene și consideră că experiența Comisiei Europene va fi utilă în eforturile acesteia de restructurare și dezvoltare a industriei de apărare din statele membre.

2.3.5 Comitetul recunoaște importanța luării în considerare a intereselor și propunerilor industriei de apărare înseși, în procesul de dezvoltare a politicii europene privind echipamentele de apărare. Cu toate acestea, Comitetul consideră că activitățile AEA pot fi îmbunătățite substanțial prin acceptarea unei implicări oficiale și mai intense a reprezentanților industriei de apărare și a experților profesionali neguvernamentali în activitatea direcțiilor AEA. Acești reprezentanți și experți (membri ai societății civile organizate) ar trebui să fie reprezentați în comitetul de conducere al agenției, urmând a fi definite ulterior statutul, dreptul de a lua cuvântul, dreptul de vot etc. al acestora.

2.3.6 În ceea ce privește, din nou, aplicarea Codului de conduită privind achizițiile publice în domeniul apărării, Comitetul recunoaște că toate statele membre ale UE și NATO ar trebui să poată participa la programe de cooperare, în măsura în care capacitățile financiare, industriale și tehnologice ale acestora le permit acest lucru, și că ar trebui acordată o atenție corespunzătoare și intereselor statelor de mărime „mică-medie”.

2.4 Pentru o evaluare statistică și pentru o evaluare comparativă corectă, Comitetul consideră că Comisia ar trebui să prezinte, în mod periodic, un raport intermediar privind progresul punerii în aplicare a directivei, structurat atât la nivel de țară, cât și la nivel comunitar.

2.5 Comitetul consideră că propunerea de directivă ar trebui extinsă către întregul Spațiu Economic European (SEE).

3. Informații generale

3.1 Situația actuală

3.1.1 Multe state membre au utilizat articolul 296 din Tratatul de instituire a Comunității Europene ⁽¹⁾ și articolul 14 din Directiva 2004/18/CE privind achizițiile publice în mod intens, scutind de la normele CE, aproape automat, achizițiile de echipament militar și de securitate. Cu alte cuvinte: „*Ceea ce ar trebui să fie excepția este, de facto, deseori regula*”.

3.1.2 În domeniul achizițiilor publice există o lipsă în materie de legislație europeană adecvată atribuirii de contracte de achiziții publice sensibile în domeniile apărării și securității.

3.1.3 Utilizarea standardelor nearmonizate frânează cooperarea în domeniul programelor de cercetare-dezvoltare, achiziții și producție.

3.1.4 În ceea ce privește cererea, 27 de clienți naționali au mari dificultăți în a-și armoniza cerințele sub aspect militar și în a-și utiliza în comun puterea de cumpărare în proiecte de achiziții comune.

3.1.5 La nivelul UE, cadrul de reglementare care conține 27 de seturi diferite de norme și proceduri naționale pentru toate domeniile relevante (exporturi, transferuri, achiziții etc.) devine un obstacol major atât pentru concurență, cât și pentru cooperare, creând costuri suplimentare considerabile ⁽²⁾.

3.1.6 Crearea PEEA reprezintă un factor-cheie pentru sprijinirea obiectivelor politicii europene de securitate și apărare.

3.2 Convergența „apărare-securitate”

3.2.1 Comitetul salută inițiativa Comisiei de includere în domeniul de aplicare a noii directive a achizițiilor sensibile nemilitare din domeniul securității, având în vedere că:

3.2.1.1 În contextul strategic actual, amenințările au devenit transnaționale și asimetrice ⁽³⁾; linia de demarcație între securitatea militară și nemilitară, internă și externă devine tot mai neclară și creează nevoia unei reacții cuprinzătoare;

3.2.1.2 Forțele armate și cele de securitate lucrează deseori împreună și utilizează echipamente similare, care sunt dezvoltate pe baza aceleiași tehnologii și sunt produse de aceleași întreprinderi;

3.2.1.3 Achizițiile nemilitare din anumite domenii, cum ar fi lupta împotriva terorismului, pot fi la fel de sensibile ca și achizițiile militare, necesitând măsuri de securitate echivalente sau chiar mai drastice, pe parcursul procesului de atribuire;

3.2.1.4 În cazurile în care achizițiile din domeniul securității și apărării au aceeași specificitate, singura soluție logică este aceea de a li se aplica aceleași reguli de achiziții.

3.2.2 Comitetul consideră, în același timp, că aplicarea unui tratament egal tuturor instituțiilor europene cu responsabilități în domeniul apărării, securității interne și informațiilor reprezintă soluția optimă.

3.3 Introducerea unor soluții inovatoare

3.3.1 Pentru a îndeplini cerințele unice ale sectorului, noua directivă oferă trei proceduri concurențiale, pe de-o parte, și o cale pragmatică de progresare, pe de altă parte:

— **negocierea** cu publicarea unui anunț ⁽⁴⁾ este autorizată fără a fi nevoie de vreo justificare specifică;

— pot fi utilizate și **licitația restrânsă** ⁽⁵⁾ și **dialogul competitiv** ⁽⁶⁾;

— cu toate acestea, **licitația deschisă**, care implică distribuirea specificațiilor oricărui operator economic interesat să le consulte, a fost considerată necorespunzătoare sub aspectul confidențialității și al cerințelor de securitate a informației legate de aceste contracte.

3.3.1.1 Dispozițiile specifice privind securitatea informațiilor ⁽⁷⁾ sunt incluse în proceduri, pentru a asigura faptul că informațiile sensibile vor rămâne protejate împotriva accesului neautorizat.

⁽¹⁾ Articolul 296 din Tratatul de instituire a Comunității Europene are următorul conținut: „(1) Dispozițiile prezentului tratat nu contravin următoarelor norme: (a) niciun stat membru nu este obligat să furnizeze date a căror divulgare o consideră contrară intereselor esențiale ale securității sale; (b) orice stat membru poate lua măsurile pe care le consideră necesare pentru protejarea intereselor esențiale ale securității sale și care privesc producția sau comerțul cu armament, muniții și materiale de război; aceste măsuri nu trebuie să modifice condițiile concurenței pe piața comună în ce privește produsele ce nu sunt destinate unor scopuri specific militare.”

⁽²⁾ De exemplu, costurile suplimentare create în 2000 numai de obstacolele în calea transferurilor intracomunitare a fost estimat la 3,16 miliarde EUR. *Unisys, Intra-Community Transfers of Defence Products, European Commission, Brussels, 2005, p. 6.*

⁽³⁾ Comunicarea Comisiei Europene intitulată „Către o politică a UE în materie de echipamente de apărare”, COM(2003) 113 final din 11.3.2003, Avizul CESE JO C 10, p. 1 din 10.1.2004, raportor: dl Wilkinson.

⁽⁴⁾ Procedurile în care autoritatea contractantă îi consultă pe operatorii economici aleși de aceasta și negociază condițiile contractului cu aceștia.

⁽⁵⁾ Procedurile în care orice operator economic poate solicita să participe și în care pot depune o ofertă numai operatorii economici invitați de autoritatea contractantă.

⁽⁶⁾ O autoritate contractantă poate limita numărul candidaților în cadrul procedurilor limitată și negociată, cu publicarea unei notificări a contractului și în cadrul unui dialog competitiv. Orice reducere a numărului candidaților ar trebui efectuată pe baza unor criterii obiective, menționate în notificarea contractului.

⁽⁷⁾ Securitatea informației: natura deseori confidențială a informațiilor privind contractele sensibile de achiziții publice din domeniile apărării și securității necesită: (1) măsuri de protecție aplicabile procedurii însăși; (2) criterii pentru selectarea candidaților; (3) cerințe contractuale impuse de către autoritățile contractante.

3.3.1.2 Introducerea în procedură a unor clauze speciale privind siguranța aprovizionării va asigura faptul că forțele armate primesc materialele la timp, în special în perioade de criză sau conflicte armate:

- (a) Procedura stabilește un regim comun de garanții corespunzătoare, însoțite de o metodă clară de analiză comparativă „benchmarking”.
- (b) Comitetul consideră adecvată decizia Comisiei, potrivit căreia noua directivă va acoperi doar contractele specifice în domeniile securității și apărării, pentru care actuala Directivă privind achizițiile publice nu este adecvată;
- (c) aceste contracte privesc achiziția de echipamente militare (de ex. arme, muniții și materiale de război) și echipamente de securitate care sunt deosebit de sensibile și au o natură similară echipamentului de apărare;
- (d) achizițiile de echipamente fără caracter sensibil și nemilitare sunt reglementate în continuare de actuala Directivă privind achizițiile publice (2004/18/CE), chiar dacă acestea sunt achiziționate de către autoritățile de atribuire din domeniul apărării și securității.

3.4 Temeiurile juridice ale proiectului de directivă sunt:

3.4.1 Principiul contributiv: cerința de a elimina situațiile de încălcare a normelor, rezultate din lipsa de dispoziții comunitare de coordonare a procedurilor de achiziții publice în vigoare în prezent.

3.4.2 Principiul proporționalității: atâta vreme cât dispozițiile directivei sunt aplicate în totalitate, transpunerea acestora în legislația națională va permite fiecărui stat membru să ia în considerare caracteristicile și aspectele specifice ale achizițiilor sensibile pe care le efectuează în domeniile apărării și securității.

3.5 Alegerea instrumentelor

3.5.1 La transpunerea directivei, statele membre au posibilitatea, dacă doresc, să creeze o legislație care să fie aplicabilă tuturor achizițiilor publice, inclusiv contractelor sensibile în domeniile apărării și securității.

3.5.2 Noul instrument ar trebui să ofere un grad ridicat de flexibilitate, să garanteze nivelul corespunzător de transparență și să îmbunătățească accesul la piață pentru furnizorii care nu sunt din țara respectivă și pentru IMM-uri în special.

3.5.3 Pentru a fi complet operațională, directiva are nevoie de sprijinul standardizării și de un regim corespunzător pentru circulația în interiorul UE.

3.6 IMM-urile și industria europeană de apărare

3.6.1 În ceea ce privește punerea în aplicare practică a Codului de conduită privind achizițiile publice din domeniul apărării, Comitetul subliniază rolul esențial jucat de furnizorii mici și mijlocii de echipamente și tehnologii de apărare, în calitate de factori care contribuie la activitatea de cercetare și creează locuri de muncă, în dezvoltarea capacităților militare naționale și europene.

3.7 Întrebarea finală

3.7.1 Ca în cazul tuturor reformelor, există riscul ca toată lumea să fie de acord, în principiu, cu nevoia de a face „ceva”, dar să nu se aprobe nicio măsură practică sau să nu se semneze niciun document sau acord care să ducă la un progres în cadrul sectorului.

3.7.2 Întrebarea principală: cât timp poate baza industrială și tehnologică de apărare europeană să supraviețuiască, dacă Europa continuă să amâne reformele acceptate ca fiind inevitabile?

Bruxelles, 23 octombrie 2008.

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Mario SEPI

Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind dispozițiile comune pentru mijloacele de măsurare și metodele de control metrologic (reformare)

COM(2008) 357 final – 2008/0123 (COD)

(2009/C 100/19)

La 8 septembrie 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 dispozițiile comune pentru mijloacele de măsurare și metodele de control metrologic (reformare)*

Întrucât, în opinia sa, conținutul propunerii este pe deplin satisfăcător și nu face obiectul niciunei observații din partea sa, în cea de-a 448-a sesiune plenară din 21, 22 și 23 octombrie 2008 (ședința din 22 octombrie 2008), Comitetul a hotărât să emită un aviz favorabil cu privire la textul propus, cu 117 voturi pentru, 0 voturi împotriva și 2 abțineri.

Bruxelles, 22 octombrie 2008.

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Mario SEPI

Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de Directivă a Parlamentului European și a Consiliului de instituire a unui cadru pentru stabilirea cerințelor în materie de proiectare ecologică aplicabile produselor cu impact energetic

COM(2008) 399 final – 2008/0151 (COD)

(2009/C 100/20)

La 10 septembrie 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 Directivă a Parlamentului European și a Consiliului de instituire a unui cadru pentru stabilirea cerințelor în materie de proiectare ecologică aplicabile produselor cu impact energetic

Întrucât, în opinia sa, conținutul propunerii este pe deplin satisfăcător și nu face obiectul nici unei observații din partea sa, în cea de-a 448-a sesiune plenară din 21, 22 și 23 octombrie 2008 (ședința din 22 octombrie), Comitetul a hotărât să emită un aviz favorabil cu privire la textul propus, cu 113 voturi pentru, 0 voturi împotriva și 1 abținere.

Bruxelles, 22 octombrie 2008.

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Mario SEPI

Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Consiliului de stabilire a unor norme comune pentru sisteme de ajutor direct pentru agricultori în cadrul politicii agricole comune și de stabilire a anumitor sisteme de ajutor pentru agricultori propunerea de regulament al Consiliului privind modificările aduse politicii agricole comune prin modificarea Regulamentului (CE) nr. 320/2006, (CE) nr. 1234/2007, (CE) nr. 3/2008 și (CE) nr. [...]/2008 și propunerea de regulament al Consiliului de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1698/2005 privind sprijinul pentru dezvoltare rurală acordat din Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală (FEADR)

COM(2008) 306 final – 2008/0103+0104+0105 (CNS)

(2009/C 100/21)

La 18 iunie 2008, în conformitate cu articolele 36 și 37 din Tratatul de instituire a Comunității Europene, Consiliul a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Propunerea de regulament al Consiliului de stabilire a unor norme comune pentru sisteme de ajutor direct pentru agricultori în cadrul politicii agricole comune și de stabilire a anumitor sisteme de ajutor pentru agricultori

Propunerea de regulament al Consiliului privind modificările aduse politicii agricole comune prin modificarea Regulamentului (CE) nr. 320/2006, (CE) nr. 1234/2007, (CE) nr. 3/2008 și (CE) nr. [...]/2008

Propunerea de regulament al Consiliului de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1698/2005 privind sprijinul pentru dezvoltare rurală acordat din Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală (FEADR)

Secțiunea pentru agricultură, dezvoltare rurală și protecția mediului, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 8 octombrie 2008. Raportor: dl VAN OORSCHOT. Coraportori: dl Seppo KALLIO și dl Hans-Joachim WILMS.

În cea de-a 448-a sesiune plenară, care a avut loc la 21, 22 și 23 octombrie 2008 (ședința din 23 octombrie 2008), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 117 voturi pentru, 28 voturi împotriva și 18 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1 La 20 mai 2008, Comisia Europeană a publicat propuneri de simplificare a politicii agricole comune (PAC), pentru a asigura funcționarea cât mai bună a acesteia într-o Uniune Europeană extinsă și într-un context internațional în schimbare. Acestea poartă numele de evaluarea „stării de sănătate”.

1.2. CESE consideră că discuția privind evaluarea „stării de sănătate” ar trebui să țină mai bine seama de multitudinea sarcinilor cu care se confruntă PAC (printre altele „modelul agricol european”, siguranța alimentară ca problemă centrală). De aceea, CESE subliniază necesitatea unei politici agricole corespunzătoare pe termen scurt și lung la nivelul UE, care trebuie să dispună de suficiente resurse financiare. În acest caz va fi vorba, probabil, de sume care să se ridice cel puțin la nivelul de până acum. Necesitatea PAC și oportunitatea diferitelor măsuri ar trebui să fie mai bine explicate publicului, pentru a nu exista în permanență discuții cu privire la valoarea finanțării.

1.3. CESE reamintește avizul său precedent privind viitorul PAC, în care lua notă de faptul că agricultorii trec printr-o perioadă de tranziție dificilă. De aceea, CESE consideră că principalul obiectiv al evaluării „stării de sănătate” ar trebui să fie facilitarea și simplificarea implementării și găsirea unor soluții la noile provocări de pe piață și din societate, respectând rolul multifuncțional al agriculturii.

1.4. CESE consideră că rămân în continuare necesare plățile pentru finanțarea diverselor prestații ale agricultorilor care nu sunt recompensate pe piață. În același timp, CESE consideră că plățile bazate pe producția istorică vor fi mai dificil de justificat. Statelor membre ar trebui să li se permită să își ajusteze plățile în direcția unei rate fixe mai stabile. Această chestiune ar trebui supusă în prealabil unei ample dezbateri în contextul PAC după 2013. Statele membre ar trebui să poată decide asupra unei perioade de tranziție adecvate, pentru a evita punerea exploatațiilor într-o situație dificilă. Trebuie să fie simplificate regulile privind condiționalitatea și trebuie evitată duplicarea controalelor.

1.5. CESE este de acord cu decuplarea suplimentară a plăților pentru a oferi agricultorilor libertatea de a cultiva („freedom to farm”). Cu toate acestea, statelor membre nu ar trebui să li se solicite să realizeze decuplarea în scopul protejării unor industrii sau regiuni fragile, cu condiția ca astfel să nu se genereze denaturări ale pieței. CESE susține obiectivele din „articolul 68”, cu toate că acest articol nu reprezintă soluția tuturor problemelor. În unele cazuri este necesară o flexibilitate mai mare. Statele membre ar trebui să analizeze cu atenție consecințele redistribuirii plăților către agricultori înainte de punerea în aplicare a acestei măsuri.

1.6. CESE consideră că adaptările la sistemul de intervenție actual, altele decât licitațiile, ar trebui să fie analizate cu prioritate. CESE solicită, de asemenea, elaborarea de noi instrumente pentru crearea unei „plase de siguranță” durabile. Pe lângă

aceasta, CESE propune menținerea unui mecanism de scoatere din circuitul agricol, cu posibilitatea modificării procentului de retragere în funcție de perspectivele pieței.

1.7. CESE solicită o evaluare mai detaliată a posibilităților evoluției viitoare ale pieței produselor lactate și a consecințelor acestora, înainte de a se lua decizia finală care va permite, în 2015, expirarea cotelor pentru lapte. CESE solicită Comisiei să elaboreze mai în detaliu măsurile avute în vedere pentru menținerea producției de lactate în regiunile vulnerabile și pentru a explica consecințele lor financiare și modul lor de finanțare. CESE nu poate fi de acord cu creșterea planificată a cotelor atâta timp cât nu este prezentată o astfel de strategie. CESE ar dori să fie înființată o rețea europeană a laptelui în vederea adaptării ofertei la cerere și a menținerii unui anumit nivel al veniturilor producătorilor de lapte și a densității acestora pe întreg teritoriul european. Înființarea unei rețele ar permite reechilibrarea raporturilor de forță dintre reprezentanții industriei, producători, distribuitori și chiar consumatori.

1.8. CESE recunoaște noile provocări menționate de Comisia Europeană referitoare la climă, apă, sursele regenerabile de energie și biodiversitate, acestea necesitând evident mijloace financiare suplimentare în cadrul celui de-al doilea pilon. Aceste noi provocări pot fi finanțate doar prin intermediul modularii, deoarece restul fondurilor au fost alocate până în 2013, iar identificarea unor noi resurse bugetare este improbabilă.

2. Introducere

2.1. La 20 mai 2008 Comisia Europeană a publicat propunerile de regulamente privind câteva modificări aduse politicii agricole comune [COM(2008) 306/4]. Principalul obiectiv al așa-numitei „evaluări a «stării de sănătate»” este evaluarea punerii în aplicare a reformei PAC din 2003 și abordarea acelor modificări ale procesului de reformă care sunt considerate necesare pentru a simplifica mai mult politica, pentru a-i permite acesteia să folosească noile oportunități ale pieței și pentru a o pregăti pentru confruntarea cu noile provocări de pe piață și din societate.

2.2. Pe lângă evaluarea „stării de sănătate” este necesară și discutarea evoluției PAC după 2013 pentru ca aceasta să răspundă provocărilor existente în agricultură, societate și în lanțul de valoare economică agricolă.

3. Situația alimentară mondială în schimbare

3.1. În ultimii treizeci de ani, prețurile agricole au avut o evoluție descendentă în termeni reali. În 2007 s-a înregistrat o creștere bruscă și masivă a prețurilor la anumite produse agricole. Motive importante pentru creșterea prețurilor au fost creșterea cererii mondiale, niveluri foarte mici ale stocurilor și recoltele slabe datorate condițiilor climatice. Aceasta a avut consecințe colaterale asupra crescătorilor de animale care s-au confruntat cu prețuri ridicate ale furajelor. Cu toate acestea, prețurile la produsele agricole încep din nou să scadă. Între toamna anului 2007 și aprilie 2008 prețurile la lapte au scăzut cu aproximativ 30 %, iar prețurile la grâu cu aproximativ 20 % ⁽¹⁾. Este de așteptat ca, spre exemplu, această situație, combinată cu costurile în creștere, să conducă la scăderea venitului producătorilor agricoli din sectorul vegetal cu 16 %-24 % în 2008. În termeni reali, prețurile produselor agricole rămân încă sub nivelurile înregistrate în timpul crizelor petrolului din 1973 sau 1979 ⁽²⁾.

3.2. Evenimentele din ultimele luni indică în mod clar faptul că am intrat în era volatilității prețurilor agricole, ceea ce nu este un lucru bun nici pentru consumator, care se confruntă cu o creștere a prețurilor agricole, nici pentru agricultor și nici pentru părțile interesate din lanțul alimentar, care, în permanență, trebuie să-și gândească bine investițiile. Situația aceasta trebuie luată în considerare de fiecare dată când se reflectează la politica agricolă viitoare, dacă se dorește menținerea obiectivului UE privind siguranța alimentară.

3.3. Dată fiind creșterea cererii mondiale pentru alimente, se consideră că este improbabil ca prețurile de consum să scadă, pe termen scurt și mediu, până la nivelul lor anterior, însă se așteaptă o mai mare volatilitate a prețurilor de producție.

3.4. Efectul prețurilor mai ridicate ale produselor asupra prețurilor la consumator este limitat datorită proporției în scădere pe care materiile prime agricole o au în costurile de producție a alimentelor în comparație cu costurile energiei și ale forței de muncă. De exemplu, costul grâului constituie doar 5 % din costul unei pâini ⁽³⁾. Mai mult, proporția ocupată de hrană în cadrul cheltuielilor totale pe gospodărie este redusă (cca. 14 % în UE-27). CESE consideră că este necesară raționalizarea lanțului alimentar în interesul agricultorilor și al consumatorilor ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Prezentarea propunerii privind evaluarea „stării de sănătate” în Comisia AGRI, 20 mai 2008.

⁽²⁾ Comisia Europeană, *Ce a cauzat creșterea actuală a prețurilor la produsele agricole?*

⁽³⁾ Discursul dnei Mariann FISCHER BOEL: *Hrană, furaje sau combustibil*, Berlin, 18 ianuarie 2008.

⁽⁴⁾ CESE analizează în continuare acest subiect în Avizul exploratoriu „UE și provocarea pe care o reprezintă alimentația la nivel mondial”.

3.5. Organizația Națiunilor Unite pentru Alimentație și Agricultură (FAO) trebuie să își îmbunătățească capacitatea de gestionare a aprovizionării cu alimente. Odată cu includerea agriculturii în competența Organizației Mondiale a Comerțului, s-au creat inegalități mai mari între sistemele agricole. Este necesară o abordare diferită: agricultura trebuie să aibă libertatea de a se putea organiza la nivel mondial prin intermediul unei instanțe de reflecție a celor mai reprezentative – și nu neapărat a celor mai înstărite – organizații agricole naționale.

3.6. CESE consideră că evaluarea „stării de sănătate” a PAC ar trebui să țină seama de aceste schimbări ale situației mondiale a produselor alimentare. În acest sens, agricultorii ar trebui să își poată păstra rolul multifuncțional în cadrul modelului agricol european.

4. Observații generale

4.1. Comitetul Economic și Social European reamintește avizul^(?) său inițial privind evaluarea „stării de sănătate” a PAC și viitorul acesteia după 2013. În acest aviz, CESE remarcă faptul că agricultorii și industria alimentară trec printr-o perioadă de tranziție dificilă. Aceștia sunt gata să reacționeze la noile condiții de pe piață dând dovadă de spirit antreprenorial, cu condiția ca promisiunile făcute în timpul reformelor să fie respectate și să se ofere o siguranță suficientă din punct de vedere juridic și al planificării. CESE consideră că principalul obiectiv al evaluării „stării de sănătate” ar trebui să fie identificarea necesităților de adaptare a legislației existente, care să permită:

- o punere în aplicare mai ușoară și mai directă și
- îndepărtarea obstacolelor din calea aplicării specifice a măsurilor de reformă deja agreate.

Pe lângă aceste teme, CESE recunoaște că UE se confruntă cu provocări noi în cadrul cărora agricultorii pot juca un rol important și că situația pieței produselor alimentare reclamă răspunsuri noi.

Cu toate acestea, cuvintele-cheie în evaluarea „stării de sănătate” ar trebui să fie stabilitatea asigurată prin organizarea piețelor, simplificarea și adaptarea.

4.2. Este important și ca măsurile luate în cadrul evaluării „stării de sănătate” să stea la baza dezvoltării ulterioare a modelului de agricultură european și să permită agriculturilor să-și îndeplinească rolul multifuncțional:

- respectarea celor mai înalte standarde pe plan mondial în domeniul siguranței și calității alimentelor, al protecției mediului și bunăstării animalelor;
- conservarea peisajului rural și protecția naturii;
- contribuția esențială la ocuparea forței de muncă, la menținerea producției agricole și la vitalitatea spațiului rural în toate regiunile UE și
- evitarea depopulării zonelor rurale și lăsarea suprafețelor agricole necultivate.

CESE consideră că propunerile Comisiei conțin schimbări substanțiale față de situația actuală. Trebuie reflectat în profunzime la aceste schimbări.

5. Măsurile din cadrul evaluării „stării de sănătate”

5.1. Sistemul de plăți unice (SPU)

5.1.1. Comisia Europeană propune să se permită statelor membre ajustarea propriului model de SPU prin trecerea treptată la rate fixe mai stabile de sprijin pentru fiecare drept la plată, pentru a face SPU mai practic și mai eficient. În același timp, propunerile includ o serie de măsuri de simplificare a punerii în aplicare a SPU.

5.1.2. În Europa există o preocupare din ce în ce mai mare pentru durabilitate. Nu s-au înregistrat progrese în ceea ce privește luarea în considerare a aspectelor necomerciale în cadrul acordurilor internaționale, deși aceasta este o condiție esențială pentru a răspunde exigențelor cetățenilor. În afară de aceasta, se observă o reducere continuă a protecției granițelor UE. Pe baza acestor argumente, CESE consideră că va fi esențial pentru asigurarea modelului agricol european și a veniturilor fermierilor după 2013 ca aceștia să își poată acoperi printr-un sistem de plăți directe costurile producției durabile care nu sunt acoperite prin intermediul pieței. Aceasta trebuie să rămână o sarcină clară a PAC.

^(?) JO C 44, 16.2.2008, p. 60.

5.1.3. CESE consideră că plățile compensatorii pentru finanțarea diverselor prestații ale agricultorilor care nu sunt recompensate pe piață vor fi în continuare necesare. În același timp, nivelurile plăților bazate pe producția istorică vor deveni mai greu de justificat. Statelor membre care nu au făcut încă acest lucru ar trebui să li se permită să modifice distribuția plafoanelor lor naționale către rate fixe mai stabile ale plăților în perioada 2009-2013 sau să înceapă să facă acest lucru în 2013. Înainte de a realiza acest lucru, statele membre ar trebui să analizeze cu atenție consecințele asupra venitului exploatațiilor agricole, capacitatea de adaptare a agricultorilor și nevoia de siguranță pe termen lung în ceea ce privește planificarea. Dacă ar trebui adoptată o astfel de orientare, statele membre ar trebui să poată stabili o perioadă de tranziție corespunzătoare, astfel încât să se evite orice situație dificilă în care s-ar putea afla exploatațiile care au făcut investiții într-un cadru de reglementare diferit.

5.1.4. În majoritatea statelor membre, sistemul de plăți unice pe suprafață (SPUS) este ușor de gestionat, dar se poate dovedi prea simplist în sprijinirea eficientă exploatațiilor agricole intensive (fructe și legume, creșterea animalelor, tutun etc.) în comparație cu sectorul culturilor arabile. În cadrul SPU, ar trebui găsită o soluție mai echilibrată pe termen mediu, de exemplu, prin utilizarea celorlalte instrumente existente sau a instrumentelor noi care urmează a fi create la nivelul UE.

5.1.5. Toate terenurile din statele membre care au o situație bună din punct de vedere agricol și al protecției mediului la momentul solicitării plăților ar trebui să fie eligibile.

5.2. Condiționalitatea

5.2.1. Comisia Europeană dorește să simplifice și să îmbunătățească orientarea condiționalității. Comisia propune retragerea anumitor cerințe care nu au legătură cu responsabilitatea agricultorului și propune introducerea unor noi „bune condiții agricole și de mediu” (BCAM).

5.2.2. CESE susține păstrarea legăturii dintre plata unică pe exploatație și respectarea standardelor UE asociate activității agricole prin intermediul condiționalității. CESE salută propunerile Comisiei de simplificare a condiționalității. Există, de asemenea, o nevoie evidentă de a face condiționalitatea mai puțin complexă, în special prin clarificarea regulilor, introducerea unei reguli *de minimis* și reducerea numărului de inspecții diferite care se fac la exploatațiile individuale. Ar trebui, de asemenea, evitată duplicarea controalelor, cum este cazul controalelor administrative și al auditurilor realizate în cadrul sistemelor de asigurare a calității (SAC).

5.2.3. Agricultură este un sector important, care asigură un număr mare de locuri de muncă în întreaga UE. Trebuie să se

facă eforturi pentru reducerea numărului de accidente în agricultură și să se încurajeze mai mult munca calificată. De aceea, CESE consideră că problemele specifice privind securitatea muncii în cadrul exploatațiilor sunt foarte importante, de exemplu instrucțiuni privind utilizarea echipamentelor, igiena și depozitarea adecvată a substanțelor periculoase. Ele trebuie să fie reglementate de legislația națională din domeniul social și ar putea fi incluse în domeniul de aplicare al condiționalității. Pentru a acorda stimulente agricultorilor, CESE recomandă să se extindă posibilitățile de finanțare prin intermediul Fondului Social European în domeniul securității muncii și al competențelor.

5.2.4. În concordanță cu obiectivul de a face condiționalitatea mai eficace și mai direct legată de activitățile exploatației agricole, CESE consideră că cerințele legale privind gestionarea introducerii pe piață a produselor fitosanitare nu constituie o răspundere a exploatațiilor individuale și ar trebui, în consecință, să fie retrase.

5.2.5. CESE solicită realizarea unui studiu de impact privind punerea în aplicare a BCAM înainte de adăugarea oricărui alt element nou în domeniul BCAM. Acest studiu ar trebui să cuprindă efectele asupra agricultorilor precum și sarcinile administrative. CESE consideră că avantajele legate de protecția mediului asociate retragerii din circuitul agricol, zonelor de protecție și particularităților peisajului ar trebui conservate, chiar dacă se dorește eliminarea retragerii obligatorii din circuitul agricol. Dacă se dorește realizarea acestei conservări prin măsuri voluntare ca parte a dezvoltării rurale, trebuie să existe stimulente corespunzătoare, care nu există în prezent. Aceste măsuri ar trebui să fie recompensate corespunzător.

5.2.6. În privința noilor state membre ar trebui să existe o abordare specială. Sistemul condiționalității ar trebui să fie introdus treptat, ținând seama de faptul că sistemul de plăți directe se aplică la rândul său treptat. Acestea ar trebui să se conformeze complet condiționalității la atingerea unui nivel de 100 % pentru sistemul de plăți unice pe suprafață (SPUS).

5.3. Ajutorul cuplat parțial

5.3.1. Comisia Europeană consideră că decuplarea a permis agricultorilor să răspundă semnalelor pieței mai bine și de o manieră mai durabilă. La vremea reformei PAC din 2003, s-a decis să se permită statelor membre să mențină un anumit nivel de ajutor cuplat în anumite sectoare. Comisia subliniază faptul că funcționarea a două sisteme nu a contribuit la simplificare. Comisia propune să se permită statelor membre să mențină prima cuplată numai pentru vacile care alăptează, carnea de oaie și de capră.

5.3.2. CESE este sceptic în privința decuplării suplimentare în statele membre care mențin un ajutor parțial cuplat pentru a permite o mai mare orientare către piață. CESE este conștient de faptul că în anumite cazuri decuplarea ar putea conduce la dispariția anumitor tipuri de producție și la abandonarea producției în anumite regiuni, cu consecințe grave pentru mediu, economia rurală și nivelul de ocupare a forței de muncă. Articolul 68 ar trebui să poată fi folosit pentru rezolvarea acestor probleme. Statelor membre nu ar trebui să li se solicite să realizeze decuplarea. Ajutorul cuplat care se menține nu trebuie să conducă la denaturările pieței între statele membre.

5.4. Ajutorul specific

5.4.1. Comisia Europeană propune extinderea domeniului de aplicare al articolului 69 (actual) pentru a cuprinde mai multe obiective, printre care abordarea chestiunii prejudiciilor suferite de agricultorii din anumite regiuni în sectoare specifice și a completării drepturilor acestora în regiuni care fac obiectul unor programe de restructurare. Statele membre care aplică SPU pot reține în prezent până la 10 % din plafoanele lor naționale bugetare pentru măsuri legate de protecția mediului sau pentru îmbunătățirea calității produselor agricole și a comercializării acestora.

5.4.2. Comisia consideră că modificările instrumentelor de piață tradiționale și trecerea către ajutorul direct acordat producătorului au redeschis discuția privind diferitele modalități de gestionare a riscurilor, riscul legat de preț și riscul legat de producție fiind cele două surse principale de variație care afectează venitul. Comisia propune ca statele membre să poată utiliza articolul 68 pentru asigurarea culturilor și fondurile mutuale pentru bolile animalelor sau plantelor.

5.4.3. CESE susține obiectivele menționate la articolul 68, deși acest articol nu este soluția pentru toate problemele care ar putea apărea. CESE poate fi de acord cu o flexibilitate crescută în utilizarea articolului 68, cu condiția ca orice fonduri suplimentare să fie utilizate pentru consolidarea poziției agricultorilor. Acesta consideră că, în cazuri foarte speciale, în unele state membre, limita de finanțare ar putea fi mai mare decât limita actuală generală de 10 % din plafonul național. CESE susține propunerile privind asigurarea culturilor și fondurile mutuale pentru bolile animalelor sau plantelor, considerând că scopul ar trebui să fie protecția consumatorilor și a agricultorilor. Aceste măsuri nu ar trebui să submineze sistemele de asigurare sau măsurile comunitare existente (articolul 44 și fondul veterinar). Dată fiind importanța pe care prevenirea bolilor o are pentru întreaga societate, CESE propune ca aceste fonduri să fie cofinanțate de statele membre, după cum propune Comisia.

5.4.4. CESE consideră că utilizarea articolului 68 poate conduce la o redistribuire însemnată a plăților către agricultori. În afară de aceasta, CESE se teme că articolul 68 nu este un instrument suficient pentru rezolvarea tuturor chestiunilor. De aceea, statele membre ar trebui să analizeze cu atenție consecințele posibilei utilizări a articolului 68 asupra agricultorilor. CESE consideră că sumele alocate anterior bugetului pentru agricultură ar trebui să rămână în sectorul agricol și că acestea ar putea fi utilizate pentru articolul 68.

5.4.5. Ar trebui să fie de asemenea analizat impactul cumulat al modulării și al articolului 68 asupra venitului pe exploatație. Dacă propunerile Comisiei ar fi puse în aplicare, aceasta ar putea însemna o reducere a plăților directe de cel puțin $10\% + 13\% = 23\%$. De aceea, CESE consideră că efectele ar trebui analizate cu atenție.

5.5. Limitele plăților

5.5.1. Comisia Europeană evidențiază faptul că introducerea plăților unice a făcut distribuția plăților mai vizibilă. Numărul mare de agricultori care primesc sume mici reprezintă o sarcină administrativă importantă pentru autorități. Comisia propune ca statele membre să aplice o sumă minimă de 250 EUR sau o dimensiune minimă de 1 hectar ori ambele condiții. În plus, Comisia propune o modulare progresivă. Se propune, de asemenea, ca statele membre să devină eligibile pentru modulare începând cu 2012.

5.5.2. CESE acceptă, în principiu, propunerile Comisiei pentru stabilirea de cerințe minime pentru plăți, pentru a reduce costurile administrative, lăsând în același timp statelor membre posibilitatea de a alege modalitatea de aplicare a acestor cerințe minime.

5.5.3. CESE consideră că, în dezbateră privind modularea progresivă, principala întrebare este dacă se poate aștepta un nivel mai mare al modulării în cazul acelor întreprinderi din UE care primesc plăți directe de peste 100 000 EUR pe an. Având în vedere că beneficiarii de mari dimensiuni profită în general de economiile de scară, modularea progresivă moderată este justificată, deoarece întreprinderile au posibilitatea de a utiliza noile măsuri din cadrul celui de-al doilea pilon, putând astfel accesa din nou fonduri specifice PAC.

5.6. Piețele

5.6.1. Comisia ridică problema modului în care poate fi creat un mecanism de intervenție eficace, care să constituie o „plasă de siguranță”, fără a se baza pe exporturile subvenționate. Comisia propune simplificarea dispozițiilor privind intervenția publică prin intermediul extinderii sistemului de licitație. Pentru grâul dur, orez și carnea de porc, Comisia propune eliminarea intervenției.

5.6.2. CESE consideră că slăbirea mecanismelor de gestionare a pieței interne și reducerea nivelului de protecție a granițelor care s-au produs ca urmare a reformelor PAC și a negocierilor din domeniul comercial începând cu 1992, a făcut ca UE să fie mult mai expusă fluctuațiilor pieței mondiale. În același timp, aceste fluctuații de pe piața mondială și riscul aferent sunt în creștere: schimbările climatice produc fluctuații din ce în ce mai mari ale recoltelor pe plan mondial, iar dezvoltarea turismului la nivel global crește riscul propagării bolilor. Agricultorii trebuie să facă față tuturor acestor provocări. În acest context, abandonarea tuturor mecanismelor de reglementare s-ar putea dovedi primejdioasă în perioadele de ofertă deficitară și cerere mare.

5.6.3. CESE consideră că, pentru viitor, unul din cele mai importante obiective ale PAC și în special ale primului pilon va fi asigurarea de produse alimentare suficiente, sigure și variate pentru cele 500 de milioane de consumatori ai săi. Pentru îndeplinirea acestor obiective sunt necesare instrumente adecvate. În ciuda faptului că un sistem de licitație ar putea îmbunătăți orientarea către piață, acesta reduce „plasa de siguranță” pentru agricultori și poate crește incertitudinea pe piață. De aceea, CESE propune să fie analizate mai întâi alte modalități de adaptare ale sistemului de intervenție actual, ca de exemplu, o perioadă de intervenție mai scurtă. CESE solicită elaborarea unor noi instrumente pentru crearea unei „plase de siguranță” durabile, dată fiind nevoia de securitate alimentară pentru cetățenii europeni și de venituri corecte pe exploatație.

5.6.4. CESE sugerează Comisiei înființarea unor rețele europene de gestionare a piețelor care ar permite, într-un cadru durabil, ajustarea ofertei și a cererii, precum și constituirea unei rețele de producători pe întreg teritoriul european, dând astfel cel mai potrivit răspuns așteptărilor sociale. S-ar produce astfel o reechilibrare a forțelor pieței care ar permite să se dea un răspuns mai adecvat așteptărilor consumatorilor. Comisia ar trebui să se ocupe de supravegherea acestei organizări.

5.7. *Retragerea terenurilor din circuitul agricol*

5.7.1. Comisia propune suspendarea retragerii terenurilor din circuitul agricol ca instrument de control al ofertei, pe baza situației de pe piață. Statelor membre li se oferă instrumente pentru a asigura menținerea beneficiilor ecologice.

5.7.2. Retragerea din circuitul agricol reprezintă un instrument de gestionare a ofertei care se poate dovedi util și flexibil. CESE consideră că în ciuda prețurilor care, în prezent, se păstrează la un nivel bun, mai devreme sau mai târziu, condițiile

pieței ar putea să se înrăutățească din nou. De aceea, în opinia CESE, ar fi logic să fie menținut mecanismul de retragere a terenurilor din circuitul agricol⁽⁶⁾, cu posibilitatea modificării procentului de retragere în funcție de perspectivele pieței.

5.7.3. CESE consideră că orice beneficiu de mediu asociat cu retragerea terenurilor din circuitul agricol trebuie menținut, pentru a ridica gradul de acceptare din partea sectorului agricol. Acest lucru ar putea fi realizat prin retragerea voluntară, ca parte a dezvoltării rurale, numai dacă ar exista suficiente stimulente, fapt care nu s-a întâmplat în trecut.

5.8. *Cotele pentru produsele lactate*

5.8.1. În 1984, cotele pentru produsele lactate au fost introduse ca o reacție la supraproducție. Comisia consideră că situația care a condus la această măsură nu mai este relevantă. În lumina creșterii cererii de lapte și produse lactate, Comisia propune o creștere a cotelor pentru lapte de 1 % pe an în următorii cinci ani. Creșterea cotelor ar trebui să pregătească o „aterizare lină” a sistemului, ținând seama de faptul că acesta expiră în 2015. Comisia Europeană a analizat impactul social al schimbărilor sistemului de cote pentru produsele lactate. Expirarea cotelor va conduce la restructurarea sectorului de producție a laptelui, în cadrul căreia în primul rând producătorii de lapte de dimensiuni mai mici ar putea fi expuși presiunii eliminatorii, cu implicații posibile la nivelul anumitor regiuni.

5.8.2. Ținând seama de expirarea cotei în 2015, conform situației legislative actuale, CESE solicită Comisiei să realizeze o analiză mai detaliată decât până în prezent a modului în care pot fi asigurate previzibilitatea și echilibrul regional într-o piață durabilă, după 2015. Laptele este un produs alimentar esențial și sănătos și, în plus, agricultorii din sectorul produselor lactate joacă un rol important în economiile rurale. Va fi important, în special, să se introducă măsuri care să susțină agricultorii în îmbunătățirea poziției lor competitive.

5.8.3. Producția de lactate reprezintă un sector foarte important în regiunile vulnerabile ale UE. De aceea, CESE solicită, de asemenea, Comisiei să aibă în vedere măsuri inclusiv alocări financiare – pentru menținerea producției de lactate și a unei economii rurale dinamice în regiunile vulnerabile. CESE consideră că propunerile prezentate de către Comisie nu constituie un proiect viabil. Articolul 68 este doar în unele cazuri un instrument adecvat în acest sens și că prin acesta nu se vor putea acoperi nici măcar aproximativ costurile ulterioare preconizate.

⁽⁶⁾ JO C 44, 16.2.2008, p. 63, punctul 5.7.1.

5.8.4. Deoarece nu există un plan real de adaptare, CESE se pronunță în prezent împotriva unor ajustări ale cotei. Cotele trebuie să fie adaptate în funcție de cererea pieței, nu în mod arbitrar. Având în vedere perioada de după 2015, este necesară înființarea unei rețele europene a laptelui în care producția ar putea fi adaptată în funcție de consum, restabilindu-se echilibrul de forțe în cadrul rețelelor. Pe această cale s-ar putea menține producția de lapte în zonele cele mai fragile.

5.9. Alte sisteme de ajutor

5.9.1. Comisia propune decuplarea imediată pentru sectoarele culturilor proteaginoase, cânepei, grâului dur și al fructelor cu coajă lemnoasă. Pentru orez, amidon de cartofi, furaje uscate și în, Comisia propune decuplarea cu o perioadă de tranziție de doi ani.

5.9.2. În lipsa cuplării, producția ar putea dispărea, cu consecințe grave pentru economiile regionale, mediu și aprovizionarea UE. De aceea, CESE consideră că posibilitatea trecerii de la aceste plăți la SPU trebuie să fie analizată cu atenție de la caz la caz și, dacă este necesar, plățile cuplate ar trebui continuate pentru a evita reducerea semnificativă a producției în regiunile vulnerabile. Aceste sectoare necesită o perioadă de tranziție rezonabilă și măsuri de asistență pentru dezvoltarea noilor oportunități comerciale.

5.9.3. Prima pentru culturile energetice este foarte dificil de gestionat din punct de vedere administrativ și, date fiind țintele obligatorii stabilite de Consiliu pentru încorporarea biocombustibililor, nu mai este nevoie de stimulente la nivelul producției. Fondurile care nu mai sunt folosite la primele pentru culturi energetice ar trebui să fie utilizate la consolidarea poziției agricultorilor.

5.10. Schimbările climatice

5.10.1. Comisia consideră că problemele legate de climă și de energie ocupă un loc principal pe agendă. În martie 2007, liderii UE au decis reducerea emisiilor de CO₂ cu cel puțin 20 % până în 2020 și cu 30 %, dacă se poate ajunge la un acord asupra obiectivelor globale. Comisia consideră că agricultura poate avea o contribuție importantă la reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră.

5.10.2. CESE consideră că agricultura UE a contribuit mai mult decât multe alte sectoare la reducerea emisiilor de gaze cu efect

de seră și trebuie să continue să facă acest lucru ⁽⁷⁾. Agricultură este și unul din sectoarele cele mai expuse impactului schimbărilor climatice.

5.10.3. O înțelegere mai bună a implicațiilor pe care schimbările climatice le au pentru agricultură a devenit urgentă și, prin urmare, prioritatea este cercetarea. Acest gen de cercetare este finanțat în cadrul celui de-al șaptelea Program de cercetare al UE, însă ea trebuie să fie accelerată și consolidată.

5.10.4. Este, de asemenea, importantă creșterea stimulentei pentru agricultori pentru ca aceștia să facă față schimbărilor climatice și să dezvolte sisteme de producție neutre din punct de vedere al emisiilor de gaze cu efect de seră. În acest context, CESE susține lista orientativă a tipurilor de acțiuni privind schimbările climatice din planul de dezvoltare rurală.

5.11. Gestionarea resurselor de apă

5.11.1. Obiectivele UE în ceea ce privește politica în domeniul apei sunt cuprinse în Directiva-cadru privind apa. Comisia consideră că agricultura are un rol important de jucat în gospodărirea apei.

5.11.2. Una dintre cele mai urgente probleme este apa – atât lipsa, cât și calitatea acesteia, umiditatea și inundațiile. CESE susține ideea ca o parte a fondurilor care cresc ca urmare a modulării să fie utilizate la creșterea stimulentei pentru gestionarea resurselor de apă, ca parte a măsurilor de dezvoltare rurală din cadrul axei 2. CESE consideră că acțiunile ar trebui să aibă o legătură directă cu agricultura.

5.12. Energiile regenerabile

5.12.1. În 2007, liderii UE au stabilit un obiectiv obligatoriu de 20 % pentru utilizarea surselor de energie regenerabile, inclusiv o cotă de 10 % de biocombustibili din consumul de benzină și motorină.

5.12.2. CESE susține lista tipurilor orientative de acțiuni privind energiile regenerabile.

⁽⁷⁾ Studiul CE, *Schimbările climatice: provocările pentru agricultură* (decembrie 2007).

5.12.3. CESE consideră că este extrem de important să se promoveze în continuare cercetarea pentru a optimiza sistemele de producție, astfel încât contribuția bioenergiei la reducerea emisiilor de CO₂ și eficiența energetică să fie maximă. Trebuie analizată în continuare posibilitatea de a produce biocombustibili de generația a doua utilizând produse agricole secundare.

5.12.4. Agricultorii ar putea juca un rol esențial în asigurarea de surse de bioenergie durabile la nivel local sau regional (de exemplu, prin instalații de microgenerare, utilizând biomasa existentă pe plan local), contribuind astfel la îndeplinirea obiectivelor Protocolului de la Kyoto. Normele din domeniul ajutoarelor de stat ar trebui să excepteze acest tip de proiecte.

5.13. Biodiversitatea

5.13.1. Comisia consideră că o mare parte a biodiversității din Europa este dependentă de agricultură și silvicultură și că eforturile de protejare a biodiversității trebuie să fie intensificate. Agricultură are de jucat un rol-cheie în protejarea biodiversității. Statele membre s-au angajat să stopeze reducerea biodiversității până în 2010.

5.13.2. În câteva state membre există exemple bune de proiecte care contribuie la creșterea diversității biologice. CESE susține tipurile de acțiuni orientative de promovare a biodiversității pe care Comisia le menționează, cu condiția ca stimulentele să ajungă direct la agricultori, deoarece aceștia sunt esențiali pentru menținerea unor zone rurale dinamice cu posibilități de dezvoltare economică și ocupare a forței de muncă.

5.14. Consolidarea celui de-al doilea pilon

5.14.1. Comisia are în vedere să abordeze aceste patru noi provocări (punctele 5.10-5.13) printr-un nou pachet de măsuri, care ar aparține de pilonul 2, ale cărui mijloace financiare suplimentare necesare ar urma să provină din fondurile de modulare. Comisia constată că o creștere a modulării obligatorii reprezintă singura modalitate de a obține fonduri suplimentare pentru dezvoltarea rurală, deoarece toate celelalte fonduri comunitare au fost alocate până în 2013. Comisia propune creșterea modulării obligatorii cu 8 %, în patru etape, până în 2012.

5.14.2. CESE consideră că rezultatele negocierilor privind perspectiva financiară 2007-2013 au condus la finanțarea inadecvată a celui de-al doilea pilon. În opinia CESE, diferitele funcții ale PAC trebuie menținute. Orice modulare suplimentară

a plăților directe din cadrul primului pilon trebuie să respecte această cerință⁽⁸⁾. De aceea, CESE susține modularea suplimentară propusă numai dacă se asigură faptul că acest bugetul este îndreptat în mod special și clar către susținerea agricultorilor pentru a răspunde acestor noi provocări. Ar trebui să fie recunoscut rolul angajatorului și al angajaților în agricultură în acest proces de schimbare. Procesul de punere în aplicare prin intermediul planurilor naționale de dezvoltare rurală trebuie să fie mai eficient și mai accesibil pentru agricultori. Cofinanțarea națională trebuie asigurată în avans.

6. Impactul bugetar al propunerilor din cadrul evaluării „stării de sănătate”

6.1. Comisia reamintește faptul că PAC dispune de un mecanism de disciplină financiară propriu. Datorită faptului că cea mai mare parte a sprijinului este în prezent stabilită și că situația pieței s-a îmbunătățit în mod semnificativ, potențialul pentru aplicarea disciplinei financiare a scăzut. Mai mult, Comisia precizează că propunerile de modulare sunt neutre din punctul de vedere al bugetului, însă pot conduce la cheltuieli naționale suplimentare. Comisia se așteaptă să nu existe aproape nici o cheltuială suplimentară cu măsurile referitoare la piață.

6.2. Bugetul total pentru PAC a scăzut de la 0,6 % din PIB-ul UE în 1993 la mai puțin de 0,4 % în 2007. Cheltuielile bugetare reale au crescut de la aproximativ 40 de miliarde EUR în 1995 la aproximativ 50 de miliarde EUR în 2007 (inclusiv dezvoltarea rurală), în ciuda dublării aproape a numărului de state membre de la 15 la 27.

6.3. În urmă cu 15 ani, UE cheltuia 10 miliarde EUR pe an pentru subvențiile la export. În 2009 acest buget este limitat la doar 350 de milioane EUR⁽⁹⁾. Comisia Europeană a decis eliminarea totală a subvențiilor la export până în 2013, cu condiția ca partenerii comerciali să își asume angajamente similare.

6.4. CESE consideră că PAC reprezintă unul dintre cele mai importante elemente de susținere ale Uniunii Europene. După cum arată situația hranei la nivel mondial, politica agricolă va rămâne foarte importantă. CESE este de părere că agricultorii nu joacă doar un rol esențial în aprovizionarea cu hrană, dar au și un rol multifuncțional de îndeplinit.

⁽⁸⁾ A se vedea nota 5.

⁽⁹⁾ *Politica agricolă comună: separarea adevărului de ficțiune*, 20 iunie 2008.

7. Către obiective pe termen lung ale PAC, după 2013/cadrul financiar

7.1. CESE consideră că este util să se stabilească obiective și priorități clare pentru PAC pentru perioada de după 2013, pentru a contribui la discuțiile privind următoarele perspective financiare.

7.2. Având în vedere că este de așteptat ca populația globului să atingă 9 miliarde în 2050 și ținând seama de creșterea consumului pe locuitor, cererea de produse alimentare va crește. În același timp, suprafețele de teren agricol de calitate sunt în scădere în întreaga lume datorită unor factori ca eroziunea, creșterea salinității solurilor sau urbanizarea. În consecință, s-ar putea ca, în anii ce vor veni, consumatorii europeni să nu poată considera securitatea alimentară ca fiind un lucru cert. PAC viitoare trebuie să țină seama de aceste noi evoluții.

7.3. La nivel european, consumatorii au nevoie de alimente sănătoase și variate, în cantități suficiente, care trebuie produse în mod durabil. Importurile trebuie să respecte standardele UE, ceea ce nu este întotdeauna cazul. În același timp, cetățenii europeni sunt îngrijorați în legătură cu schimbările climatice și durabilitatea. Agricultorii din UE pot juca un rol important în a răspunde așteptărilor societății.

7.4. Agricultorii ar prefera să-și obțină veniturile de pe piață. Pe de altă parte, societatea europeană se așteaptă ca agricultorii să furnizeze o serie de servicii care nu sunt remunerate prin intermediul pieței. Din acest motiv, plățile directe pentru compensarea agricultorilor pentru asigurarea celor mai înalte standarde în sistemele de producție durabile, a serviciilor suplimentare, precum și plățile pentru promovarea dezvoltării rurale vor rămâne esențiale în continuare. Mai mult, PAC va rămâne

un instrument fundamental pentru susținerea economiilor regionale.

7.5. Pentru realizarea obiectivelor menționate la punctul 3.3, PAC ar trebui să se concentreze mai mult în viitor pe:

— garantarea aprovizionării cu alimente sigure și variate și furnizarea de energie regenerabilă;

— asigurarea unui venit corect pentru agricultori;

— garantarea atât a durabilității, cât și a competitivității producției în toate regiunile UE;

— contribuția la asigurarea unui spațiu rural dinamic cu posibilități de dezvoltare economică și de ocupare a forței de muncă.

7.6. CESE consideră că, pe termen lung, obiectivele PAC și instrumentele pentru atingerea acestora trebuie să fie mai bine armonizate între toate statele membre.

7.7. CESE subliniază necesitatea unei politici agricole corespunzătoare pe termen scurt și lung la nivelul UE, care trebuie să dispună de suficiente resurse financiare. În acest caz va fi vorba, probabil, de sume care să se ridice cel puțin la nivelul de până acum. Este sarcina sferei politice să comunice, mai bine decât până acum, publicului, necesitatea PAC și oportunitatea diferitelor măsuri, pentru a nu exista în permanență discuții cu privire la valoarea finanțării.

Bruxelles, 23 octombrie 2008.

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Mario SEPI

ANEXĂ

Următoarele texte ale Avizului Secțiunii au fost respinse în favoarea unor amendamente adoptate de către Adunare, dar au obținut cel puțin o pătrime din voturile exprimate:

Punctul 1.7

„CESE solicită o analiză mai detaliată decât până în prezent a evoluției pieței produselor lactate, dat fiind faptul că, dacă ținem seama de situația legislativă actuală, în 2015 vor expira cotele pentru lapte. Dată fiind necesitatea unei anumite siguranțe în ceea ce privește planificarea, CESE solicită ajustări ale cotelor care să permită o tranziție lină pentru producători, cu condiția ca piața să nu fie astfel perturbată. CESE solicită Comisiei să aibă în vedere măsuri pentru menținerea producției de lactate în regiunile vulnerabile și pentru a explica consecințele lor financiare și modul lor de finanțare.”

Voturi

Pentru: 66 Împotrivă: 42 Abțineri: 41

Punctul 1.8

„CESE recunoaște noile provocări menționate de Comisia Europeană referitoare la climă, apă, sursele regenerabile de energie și biodiversitate. Aceste noi provocări necesită mijloace financiare suplimentare prin intermediul modulării și prin utilizarea Fondurilor Structurale. CESE este de părere că consolidarea securității alimentare ar trebui considerată ca fiind o nouă provocare.”

Voturi

Pentru: 64 Împotrivă: 58 Abțineri: 37

Punctul 1.9

„CESE consideră că opiniile privind modularea diferă foarte mult. Ca un compromis, CESE propune ca nivelul modulării suplimentare pentru finanțarea destinată noilor provocări să fie limitat la un total de 3 % și propune ridicarea pragului la 7 500 EUR. CESE nu susține o modulare progresivă în viitor. Fondurile suplimentare ar trebui să fie destinate în mod expres sprijinirii agricultorilor.”

Voturi

Pentru: 64 Împotrivă: 58 Abțineri: 37

Punctul 5.5.3

„CESE consideră că în dezbateră privind modularea progresivă sunt câteva aspecte cărora trebuie să li se acorde o atenție deosebită. Sistemul progresiv crește, de asemenea, complexitatea administrativă a plăților pe exploatație. În multe cazuri agricultorii care dețin exploatații de mari sau de mici dimensiuni asigură ocuparea forței de muncă, ceea ce este important pentru regiune. CESE consideră că modularea afectează deja în cea mai mare măsură câștigurile beneficiarilor de mari dimensiuni. Pe de altă parte, aceștia profită în general de economiile de scară. De aceea, modularea progresivă are o influență decisivă asupra echilibrării condițiilor de concurență ale exploatațiilor agricole de diferite dimensiuni. Agricultorii trebuie să poată planifica dinainte și, de aceea, să se poată baza pe angajamentele pe care și le asumă autoritățile. Având în vedere aceste argumente, CESE nu este în favoarea modulării progresive.”

Voturi

Pentru: 64 Împotrivă: 58 Abțineri: 37

Punctul 5.7.3

„CESE consideră că orice beneficiu de mediu asociat cu retragerea terenurilor din circuitul agricol trebuie menținut, pentru a ridica gradul de acceptare din partea sectorului agricol. Acest lucru ar putea fi realizat prin retragerea voluntară, ca parte a dezvoltării rurale, numai dacă ar exista suficiente stimulente, iar aceste stimulente sunt acordate corespunzător. Punctul de vedere al CESE este că ajutorul pentru dezvoltare rurală ar trebui să fie legat de activitățile agricultorilor.”

Voturi

Pentru: 64 Împotriva: 58 Abțineri: 37

Punctul 5.8.3

„Producția de lactate reprezintă un sector foarte important în regiunile vulnerabile ale UE. De aceea, CESE solicită, de asemenea, Comisiei să aibă în vedere măsuri inclusiv alocări financiare - pentru menținerea producției de lactate și a unei economii rurale dinamice în regiunile vulnerabile. CESE consideră că articolul 68 este doar în unele cazuri un instrument adecvat în acest sens și că prin acesta nu se vor putea acoperi nici măcar aproximativ costurile ulterioare preconizate.”

Voturi

Pentru: 66 Împotriva: 42 Abțineri: 41

Punctul 5.8.4

„CESE consideră că, în perioada 2009-2015, cota ar trebui ajustată pe baza evoluției pieței. Agricultorii din sectorul producției de lactate au nevoie de siguranță în ceea ce privește planificarea și de o tranziție lină. Pe baza acestor elemente, CESE solicită ajustări ale cotei care să asigure o tranziție lină pentru producători. Aceste ajustări pot fi însă realizate doar dacă nu pun în pericol stabilitatea piețelor și ar trebui să țină seama de poziția vulnerabilă a micilor producători de lapte și a regiunilor respective.”

Voturi

Pentru: 66 Împotriva: 42 Abțineri: 41

Punctul 5.14.1

„Comisia are în vedere să abordeze aceste patru noi provocări (punctele 5.10-5.13) printr-un nou pachet de măsuri, care ar aparține de pilonul 2, ale cărui mijloace financiare suplimentare necesare ar urma să provină din fondurile de modulare. Comisia constată că o creștere a modulării obligatorii reprezintă singura modalitate de a obține fonduri suplimentare pentru dezvoltarea rurală. Comisia propune creșterea modulării obligatorii cu 8 %, în patru etape, până în 2012.”

Voturi

Pentru: 64 Împotriva: 58 Abțineri: 37

Punctul 5.14.2

„CESE consideră că rezultatele negocierilor privind perspectiva financiară 2007-2013 au condus la finanțarea inadecvată a celui de-al doilea pilon. În opinia CESE, diferitele funcții ale PAC trebuie menținute. Orice modulare suplimentară a plăților directe din cadrul primului pilon trebuie să respecte această cerință ⁽¹⁾. De aceea, CESE poate susține modularea suplimentară numai dacă se asigură faptul că acest bugetul este îndreptat în mod special și clar către susținerea agricultorilor pentru a răspunde acestor noi provocări. Pe lângă cele patru provocări menționate de Comisie, CESE propune adăugarea provocării reprezentate de siguranța și securitatea alimentară, având în vedere recentele discuții privind prețul produselor alimentare. Ar trebui să fie recunoscut rolul angajatorului și al angajaților în agricultură în acest proces de schimbare. Procesul de punere în aplicare prin intermediul planurilor naționale de dezvoltare rurală trebuie să fie mai eficient și mai accesibil pentru agricultori. Cofinanțarea națională trebuie asigurată în avans.”

Voturi

Pentru: 64 Împotrivă: 58 Abțineri: 37

Punctul 5.14.3

„Ajutoarele directe sunt extrem de importante pentru valorile pe care agricultura le reprezintă pentru societate. Pe lângă aceasta, agricultorii au nevoie de siguranță în ceea ce privește planificarea. Pe de altă parte, CESE recunoaște noile provocări menționate de Comisie. CESE remarcă faptul că opiniile privind modularea sunt foarte diferite. Ca un compromis, CESE propune un nivel total al modulării de 8 % (actualul 5 % + 3 × 1 %). CESE recomandă ca, pe lângă fondurile pentru dezvoltare rurală, să se analizeze și alte posibilități de finanțare, cum ar fi Fondurile Structurale. CESE recomandă, de asemenea, o creștere a pragului de 7 500 EUR. Acesta ar trebui să înlocuiască modularea voluntară. Ar trebui să fie, de asemenea, analizate posibilele efecte negative ale modulării în combinație cu articolul 68 asupra veniturilor agricultorilor.”

Voturi

Pentru: 64 Împotrivă: 58 Abțineri: 37

Punctul 6.4

„CESE consideră că PAC reprezintă unul dintre cele mai importante elemente de susținere ale Uniunii Europene. După cum arată situația hranei la nivel mondial, politica agricolă va rămâne foarte importantă. CESE este de părere că agricultorii nu joacă doar un rol esențial în aprovizionarea cu hrană, dar au și un rol multifuncțional de îndeplinit. De aceea, orice economie bugetară ar trebui să fie utilizată pentru consolidarea poziției agricultorilor pe calea către durabilitate.”

Voturi

Pentru: 64 Împotrivă: 58 Abțineri: 37

⁽¹⁾ A se vedea nota 5.

Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a unor norme sanitare privind subprodusele de origine animală care nu sunt destinate consumului uman (Regulament privind subprodusele de origine animală)

COM(2008) 345 final – 2008/0110 (COD)

(2009/C 100/22)

La 7 iulie 2008, în conformitate cu articolul 152 alineatul (4) litera (b) 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 de stabilire a unor norme sanitare privind subprodusele de origine animală care nu sunt destinate consumului uman (Regulament privind subprodusele de origine animală)

Secțiunea pentru agricultură, dezvoltare rurală și protecția mediului, însărcinată cu pregătirea lucrărilor, și-a adoptat avizul la 8 octombrie 2008. Raportor: dl NIELSEN.

În cea de-a 448-a sesiune plenară, care a avut loc la 21, 22 și 23 octombrie 2008 (ședința din 22 octombrie), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 82 de voturi pentru, 1 vot împotriva și 2 abțineri.

1. Concluzii

1.1 În contextul utilizării subproduselor de origine animală, asigurarea unui grad înalt de siguranță pentru sănătatea oamenilor și a animalelor reprezintă o preocupare urgentă. Comitetul Economic și Social European salută propunerea Comisiei care se bazează pe o muncă serioasă de pregătire și pe valorificarea experiențelor existente. Așa cum se propune, o modificare a clasificării ar trebui efectuată numai după o evaluare concretă a riscului de către instituții științifice reprezentative. Este util să se asigure o mai mare claritate cu privire la alte domenii ale legislației, cum ar fi legislația în materie de deșeurii și de mediu.

1.2 În orice caz, există o nevoie de clarificare cu privire la definițiile din regulament, precum și cu privire la autorizarea și utilizarea subproduselor de origine animală în instalații de producție a biogazului. În afară de aceasta, ar trebui formulate mai exact o serie de situații specifice și ar trebui verificat dacă utilizarea proteinelor din subproduse de porc și pasăre ca hrană pentru pești este acceptabilă în anumite condiții, în măsura în care nu pot fi constatate niciun fel de riscuri pentru sănătatea umană și animală.

2. Context

2.1 Comisia dorește o clasificare și un control axate în mai mare măsură pe riscuri, în cadrul regulamentului privind subprodusele de origine animală⁽¹⁾, și o mai bună delimitare în raport cu dispozițiile privind alimentele, furajele, deșeurile, produsele cosmetice, medicamentele și produsele medicale. Conform Comisiei, prin propunere trebuie redusă și povara administrativă pentru anumite întreprinderi și întărită

răspunderea societăților, în special cu privire la utilizarea subproduselor în afara lanțului furajelor și alimentelor.

2.2 Ca și anterior, rămâne în vigoare clasificarea produselor în trei categorii. Materialul care prezintă un risc de transmitere a encefalopatiilor spongiforme transmisibile (EST) nu poate fi în continuare utilizat pentru furaje. În schimb, materialul care nu prezintă niciun risc sau un risc minor poate fi valorificat – însă în funcție de natura materialului și pe baza unei evaluări de risc realizate de către Autoritatea Europeană pentru Siguranța Alimentară (EFSA), Agenția Europeană pentru Medicamente sau Comitetul Științific pentru Bunuri de Consum. Conform propunerii, unele produse din categoria 2 sunt reclasificate, fiind repartizate categoriei 3, astfel încât pot fi folosite acum pentru producerea anumitor furaje. În cazul în care materialele de bază, procedurile de producție și scopul utilizării nu prezintă riscuri, subprodusele de origine animală din toate categoriile pot fi utilizate pe viitor în practică. În afară de aceasta, este permisă îngroparea și incinerarea în cazul izbucnirii unor epidemii, precum și în situații în care colectarea cadavrelor de animale este dificilă în practică.

2.3 Pentru incinerarea subproduselor de origine animală se aplică dispozițiile Directivei 2000/76/CE⁽²⁾. Se propune însă acum autorizarea utilizării acestora în calitate de combustibil în condițiile în care este garantată protecția sănătății umane și animale și respectarea dispozițiilor relevante în materie de mediu. În plus, trebuie garantată coerența cu interdicția exportării deșeurilor⁽³⁾, și anume cu privire la utilizarea în instalații de producere a biogazului sau a compostului în țări terțe din afara OCDE.

⁽¹⁾ Regulamentul (CE) nr. 1774/2002 al Parlamentului European și al Consiliului din 3 octombrie 2002 de stabilire a normelor sanitare privind subprodusele de origine animală care nu sunt destinate consumului uman.

⁽²⁾ Directiva 2000/76/CE din 4 decembrie 2000 privind incinerarea deșeurilor.

⁽³⁾ Regulamentul (CE) nr. 1013/2006 din 14 iunie 2006 privind transferurile de deșeurii.

3. Observații generale

3.1 Dispozițiile privind utilizarea subproduselor de origine animală sunt cuprinzătoare și complicate, dar ceea ce contează este ca legiferarea și administrația să funcționeze optim și ca UE să asigure în continuare și în acest domeniu un grad înalt de siguranță pentru sănătatea umană și animală. Răspândirea EST și a epidemiilor animalelor poate avea consecințe economice și sociale grave. În principiu, CESE poate fi de acord cu abordarea axată pe riscuri, în cadrul căreia sunt efectuate modificări ale clasificării pe baza unor evaluări concrete de risc realizate de către instituțiile științifice corespunzătoare. De asemenea, este utilă aplicarea principiilor HACCP ⁽¹⁾, cu condiția ca utilizarea și aplicarea acestora să fie uniformă în statele membre.

3.2 Ca urmare a cererii crescute de proteine pentru hrana peștilor ar trebui analizat, în contextul modificării Regulamentului privind EST ⁽²⁾, dacă nu ar fi posibilă utilizarea proteinelor din subproduse de porc și pasăre ca hrană pentru pești, în anumite condiții, în măsura în care nu se constată riscuri pentru sănătatea umană și animală.

4. Observații specifice

4.1 Propunerea prevede că subprodusele de origine animală și produsele derivate pot fi eliminate prin ardere sau pot fi utilizate în calitate de combustibil. Utilizarea subproduselor de origine animală în calitate de combustibil nu este considerată în propunere ca eliminare a deșeurilor și, de aceea, trebuie să se facă în condiții care garantează protecția sănătății umane și animale și respectarea dispozițiilor relevante în materie de mediu. În acest context, ar trebui realizată o delimitare mai clară între regulamentul privind subprodusele de origine animală și dispozițiile în materie de deșeurii și mediu și trebuie oferită o clarificare, ca și o definiție mai exactă a noțiunilor de la articolul 3 al regulamentului și din Directiva privind deșeurile, pentru a permite evitarea problemelor de interpretare.

4.2 Instalațiile de producție a biogazului în care sunt prelucrate subproduse de origine animală și produsele derivate sunt supuse dispozițiilor în materie de înregistrare și trasabilitate, însă conform articolului 7 alineatul (1) litera (c) nu sunt supuse obligației de autorizare conform articolului 6 alineatul (1) litera (b). La elaborarea dispozițiilor de aplicare, acestora ar

trebui însă să li se aplice doar în măsura necesară dispozițiile privind controlul propriu, împărțirea în zone „curate” și „infestate” etc., precum și cerința referitoare la documentele de primire, prelucrare și transportare a materialului brut.

4.3 Mai mult, pe lângă cerința în vigoare privind sterilizarea timp de o oră a materialului de categoria 3 la 70 °C, ar trebui să fie posibilă autorizarea unor temperaturi și durate diferite, iar documentația privind respectarea normelor ar trebui să se poată realiza într-un mod mai flexibil decât până acum.

4.4 CESE sprijină pe deplin utilizarea părții de glicerină rezultată din producția de biodiesel pentru producția de biogaz, indiferent de categorie. Este demonstrat științific faptul că nici producția de biodiesel, nici subprodusele care țin de acest proces din toate categoriile nu prezintă niciun fel de risc, în măsura în care producția se desfășoară în conformitate cu dispozițiile în vigoare ⁽³⁾.

4.5 În conformitate cu articolul 7 alineatul (1) litera (a), nu este necesară autorizarea pentru anumite activități, în cazul în care o instalație sau o unitate a fost autorizată în acest scop conform altor dispoziții legale. Cu toate acestea, întreprinderilor de export, de exemplu, li s-ar putea recomanda să obțină o autorizare cu privire la subprodusele de origine animală, în conformitate cu regulamentul privind subprodusele.

4.6 Din punctul de vedere al conservării resurselor, subprodusele provenind de la animale care au fost considerate adecvate pentru a fi sacrificate în abator ar putea fi incluse în categoria 3 (de exemplu produsele căzute pe jos, materialul modificat în mod cronic etc.), cu condiția ca produsele să nu aibă niciun contact cu materialul de categoria 2.

4.7 Ar trebui găsită o soluție pentru excluderea produselor din sânge din domeniul de aplicare a articolului 25 alineatul (1) litera (c), pentru a ușura utilizarea acestor produse ca îngrășăminte.

4.8 În conformitate cu articolul 28 alineatul (1) litera (d), cantități mici de subproduse de origine animală pot fi excluse de la dispozițiile în materie de eliminare. În opinia CESE, în cazul unei astfel de proceduri, se recomandă cea mai mare prudență având în vedere lipsa trasabilității.

⁽¹⁾ Acronimul HACCP vine de la *Hazard Analysis and Critical Control Points* și include analiza de risc și punctele de control critice.

⁽²⁾ Regulamentul (CE) nr. 999/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 22 mai 2001 de stabilire a unor reglementări pentru prevenirea, controlul și eradicarea anumitor forme transmissibile de encefalopatie spongiformă.

⁽³⁾ Avizul EFSA (*European Food Safety Authority*) din 22 aprilie 2004, precum și Regulamentul (CE) nr. 92/2005 al Comisiei din 19 ianuarie 2005 privind modul de eliminare sau utilizare a subproduselor de origine animală, modificat de Regulamentul (CE) nr. 2067/2005 al Comisiei din 16 decembrie 2005.

4.9 Excrementele de origine animală sunt definite în conformitate cu articolul 12 drept material de categoria 2 și prin urmare trebuie eliminate sau utilizate în conformitate cu dispozițiile articolului 20. În acest sens, ar trebui specificat că excrementele de origine animală care sunt utilizate pentru producția de energie – nu însă pentru instalațiile de producție a biogazului – nu pot fi tratate drept deșeuri și, în consecință, trebuie incinerate în instalații autorizate sau înregistrate.

Bruxelles, 22 octombrie 2008.

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Mario SEPI

Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind substanțele care diminuează stratul de ozon (reformare)

COM(2008) 505 final – 2008/0165 (COD)
(2009/C 100/23)

La 30 septembrie 2008, în conformitate cu articolul 95 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 substanțele care diminuează stratul de ozon (reformare)

Întrucât, în opinia sa, conținutul propunerii este pe deplin satisfăcător, iar acesta a făcut deja obiectul avizului său, adoptat la 2 decembrie 1998 (*), în cea de-a 448-a sesiune plenară din 21, 22 și 23 octombrie 2008, (ședința din 22 octombrie 2008), Comitetul a hotărât, cu 119 voturi pentru și 1 abținere, să emită un aviz favorabil cu privire la textul propus și să facă trimitere la poziția pe care a susținut-o în documentul menționat anterior.

Bruxelles, 22 octombrie 2008.

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Mario SEPI

(*) Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Consiliului (CEE) privind substanțele care epuizează stratul de ozon (JO C 40 din 15.2.1999, p. 34).

Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de recomandare a Parlamentului European și a Consiliului privind instituirea unui Cadru European de Referință pentru Asigurarea Calității în Educație și Formare Profesională

COM(2008) 179 final – 2008/0069 (COD)

(2009/C 100/24)

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

Propunerea de recomandare a Parlamentului European și a Consiliului privind instituirea unui Cadru European de Referință pentru Asigurarea Calității în Educație și Formare Profesională

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 HERCZOG.

În cea de-a 448-a sesiune plenară, care a avut loc la 21, 22 și 23 octombrie 2008 (ședința din 23 octombrie 2008), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 59 de voturi pentru, 2 voturi împotriva și 4 abțineri.

1. Sinteză

1.1 CESE sprijină ferm propunerea Comisiei de creare a unui Cadru European de Referință pentru Asigurarea Calității în Educație și Formare Profesională (*European Quality Assurance Reference Framework for Vocational Education and Training*, denumit în continuare EQARF), dat fiind că educația și formarea profesională (*Vocational Education and Training*, VET) de calitate constituie o parte integrantă și esențială a Strategiei de la Lisabona revizuite⁽¹⁾, destinată să promoveze societatea bazată pe cunoaștere, incluziune socială și coeziune socială, mobilitate, competitivitate și deținerea competențelor în vederea angajării.

1.2 CESE consideră că aplicarea EQARF ar ajuta la consolidarea dimensiunii europene a VET și la creșterea mobilității studenților și a lucrătorilor, precum și la îmbunătățirea transparenței și a încrederii reciproce atât în cadrul sistemelor educative ale statelor membre, cât și între aceste sisteme. Punerea în aplicare a EQARF ar contribui și la rezolvarea problemelor actuale legate de șomaj, în special sub aspectul decalajului dintre nevoile existente pe piața forței de muncă și calificările acestora din urmă.

1.3 CESE consideră că acest cadru este util în măsura în care pune un accent special pe îmbunătățirea și evaluarea „rezultatelor finale” și a „produselor finale” ale VET pe baza celor trei priorități politice esențiale ale UE: creșterea competențelor în vederea angajării, o mai mare concordanță între cererea și oferta de pregătire și un acces mai ușor la învățarea pe tot parcursul vieții (în special în cazul grupurilor vulnerabile).

1.3.1 CESE invită Comisia să aibă în continuare în vedere utilizatorii finali, studenții, lucrătorii și instituțiile, fie că este vorba despre furnizori de VET sau despre societăți comerciale. Ar trebui acordată o atenție specială atât celor expuși riscului excluderii din sistemul de învățământ sau de pe piața forței de muncă (de exemplu cazurile de abandon școlar, tineri și lucrători în vârstă care se confruntă cu o rată ridicată a

șomajului, persoane cu nevoi speciale, persoane care provin din familii de imigranți etc.), cât și posibilităților de a-i (re)integra în sistemele de formare.

1.4 CESE consideră că realizările de până acum⁽²⁾ ale cooperării europene în materie de asigurare a calității în VET reprezintă o bază corespunzătoare pentru continuarea activității actuale și progresele viitoare. Angajamentul ferm al Parlamentului European și al Consiliului în favoarea EQARF va ajuta semnificativ la diseminarea pe scară cât mai largă a unei culturi a îmbunătățirii continue a calității⁽³⁾. Aceasta ar putea determina și încuraja implementarea EQARF la nivel național.

1.5 CESE salută angajamentul semnificativ al statelor membre în ceea ce privește îmbunătățirea continuă a calității VET, care se reflectă în prezent în Rețeaua Europeană de Asigurare a Calității în Educație și Formare Profesională (ENQA VET), instituită în 2005 pentru a asigura durabilitatea procesului, cadru care a condus în ultimii ani la o cooperare activă și eficientă între 23 de țări.

1.5.1 CESE recomandă Comisiei să analizeze maniera, domeniile, abordările și instrumentele practice prin care ENQA VET, cu sprijinul Punctelor Naționale de Referință pentru Asigurarea Calității (QANRP), ar putea acționa cu și mai multă eficiență și eficacitate în promovarea și susținerea implementării EQARF în statele membre, proces care va continua până în (sau dincolo de?) anul 2010.

⁽¹⁾ Strategia de la Lisabona (2000).

⁽²⁾ Concluziile Consiliului privind asigurarea calității în cadrul educației și formării profesionale (28 mai 2004).

Declarația de la Copenhaga (30 noiembrie 2002), „Promovarea cooperării în asigurarea calității, cu accent special pe schimbul de modele și metode, ca și pe criteriile și principiile comune privind calitatea în educația și formarea profesională”.

Comunicatul de la Maastricht (14 decembrie 2004) și comunicatul de la Helsinki (5 decembrie 2006).

⁽³⁾ Comunicatul de la Helsinki (5 decembrie 2006).

1.6 CESE consideră că este vital să se asigure coerența între EQARF și celelalte inițiative europene bazate pe încredere reciprocă, precum cadrul european al calificărilor (EQF) ⁽¹⁾ și sistemul european de credite pentru VET (ECVET) ⁽²⁾. Sunt necesare armonizarea mai accentuată a activităților și identificarea legăturilor specifice dintre aceste instrumente de referință europene comune, la nivel european și național, pentru a mări avantajele reciproce și sinergiile, precum și pentru crearea condițiilor de certificare și transfer al calificărilor pe tot cuprinsul Europei.

1.7 Educația și formarea profesională reprezintă un bun public, iar calitatea sa trebuie verificată pentru binele cetățenilor și al societății în general. Controlul ar trebui monitorizat și pus în aplicare de organisme publice care să fie ele însele conforme cu standardele de calitate. CESE consideră ca rolul acestor organisme – desemnate de guvern, în majoritatea statelor membre – este de importanță fundamentală și recomandă Comisiei să consolideze acest rol.

1.8 În consecință, CESE îndeamnă stăruitor toți actorii implicați – instituții, angajatori, sindicate, organizații sectoriale, camere de comerț, organisme industriale și profesionale, furnizori de servicii ocupaționale, organisme regionale, organizații ale economiei sociale etc. – să își asume răspunderile specifice și să contribuie la îndeplinirea obiectivelor comune. Cooperarea de jos în sus în asigurarea calității VET ar trebui intensificată în toate etapele activității.

1.8.1 CESE solicită o implicare mai activă a societății civile organizate, reamintind Comisiei că trebuie să se angajeze în dialog și să faciliteze o mai strânsă cooperare cu societatea civilă în domeniul asigurării calității VET, astfel încât sistemul să devină mai cuprinzător, pe baza rețelelor existente și experiențelor pozitive din trecut. CESE consideră că tocmai absența dialogului și a unei astfel de cooperări împiedică în numeroase țări introducerea cu succes a culturii calității.

1.8.2 CESE este de părere că partenerii sociali, care sunt principalii actori pe piețele forței de muncă, ar trebui să joace un rol important în atingerea celor patru obiective principale ale VET (mobilitatea, accesibilitatea, atractivitatea și incluziunea socială) și, de asemenea, un rol central în definirea și controlul calității sistemelor VET, atât la nivel comunitar, cât și național. Numai prin participarea activă a partenerilor sociali sistemul se poate adapta la schimbările de pe piața forței de muncă, o premisă obligatorie pentru orice abordare în materie de calitate a VET.

⁽¹⁾ Recomandarea Parlamentului European și a Consiliului privind instituirea unui cadru european al calificărilor.

⁽²⁾ Înființarea unui sistem european de credite pentru educație și formare profesională (ECVET).

2. Introducere

2.1 Date fiind diversitatea și complexitatea sistemelor VET și abordările în materie de calitate din și dintre statele membre, este necesar să se stabilească puncte de referință comune, prin care să se asigure transparența, coerența și portabilitatea între numeroasele curente din politicile și evoluțiile concrete europene, pentru a mări încrederea reciprocă.

2.2 După o lungă perioadă de pregătire și consultare, Comisia Europeană a înaintat o propunere de recomandare a Parlamentului European și a Consiliului privind instituirea unui Cadru European de Referință pentru Asigurarea Calității în Educație și Formare Profesională.

2.3 Recomandarea urmărește să sprijine eforturile statelor membre de îmbunătățire continuă a calității sistemelor și programelor VET prin aplicarea unui instrument de referință european comun: un cadru de asigurare și evaluare a calității – EQARF.

2.4 Rolul principal al acestui cadru constă în furnizarea unor criterii transnaționale acceptate, care să poată ajuta statele membre și actorii implicați să sprijine, să dezvolte, să supravegheze, să evalueze și să îmbunătățească eficiența ofertei lor în materie de VET, precum și practicile de management al calității VET.

2.5 Opinia CESE privind propunerea Comisiei se bazează în principal pe cunoștințele și experiența acumulate ⁽³⁾.

⁽³⁾ A se vedea următoarele avize CESE:

- Avizul privind propunerea de recomandare a Parlamentului European și a Consiliului privind instituirea unui cadru european al calificărilor pentru învățarea pe parcursul întregii vieți, raportor: dl RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO (JO C 175, 27.7.2007);
- Avizul privind propunerea de recomandare a Parlamentului European și a Consiliului privind competențele-cheie pentru învățarea pe tot parcursul vieții, raportor: dna HERCZOG (JO C 195, 18.8.2006);
- Avizul privind propunerea de recomandare a Parlamentului European și a Consiliului privind mobilitatea transnațională în scopuri de educație și formare: Carta Europeană a Calității pentru Mobilitate, raportor: dl CZAJKOWSKI (JO C 88, 11.4.2006);
- Avizul privind propunerea de recomandare a Parlamentului European și a Consiliului privind intensificarea cooperării europene în domeniile asigurării calității în educația superioară, raportor: dl SOARES (JO C 255, 14.10.2005);
- Avizul privind pregătirea și productivitatea, raportor: dl KORYFIDIS (JO C 120, 20.5.2005).

3. Observațiile CESE

3.1 Comitetul împărtășește punctul de vedere al Comisiei, conform căruia în vederea definirii și îndeplinirii obiectivelor comune ale politicii comunitare în materie de VET este nevoie de criterii de referință comune privind asigurarea calității.

3.2 CESE salută și subliniază caracteristicile pozitive ale propunerii Comisiei privitoare la EQARF, care sunt: utilizarea voluntară a acestui cadru de către statele membre, adaptabilitatea la diversele sisteme naționale, în funcție de legislația și practicile respective, precum și necesitatea ca deciziile referitoare la modul de implementare a acestuia să fie adoptate la nivel național, regional și/sau local.

3.3 Cadrul de referință EQARF se bazează pe Cadrul Comun pentru Asigurarea Calității în Educație și Formare Profesională (CQAF), îmbunătățit prin luarea în considerare a celor mai bune practici din statele membre. CESE se declară satisfăcut de simplificarea pe care EQARF o prezintă în raport cu CQAF, cu criteriile de calitate și descriptorii indicativi mai preciși și mai clari, ceea ce ar trebui să facă acest cadru mai ușor de interpretat, de înțeles și de utilizat de către statele membre.

3.4 CESE consideră că descriptorii indicativi și criteriile de calitate comune prevăzute în Anexa 1 din recomandare, care ilustrează noutatea și modernitatea EQARF, elaborate prin consens, fac din EQARF un excelent instrument de îmbunătățire continuă a calității VET la nivel comunitar și național. Criteriile de calitate și descriptorii indicativi reflectă aspectele fundamentale ale activităților legate de calitatea VET, sprijinind astfel planificarea proactivă, implementarea, evaluarea și evoluția/îmbunătățirea suplimentară a activităților la nivel național și instituțional (furnizorii de VET) în domeniul asigurării calității, permițându-le să evolueze în aceeași direcție, cu îmbunătățirea transparenței și coerenței dintre măsurile și inițiativele politice adoptate de diferitele state membre în acest sector.

3.5 CESE consideră că este deosebit de importantă asigurarea accesului Comisiei la date certe, bazate pe fapte obiective, în ceea ce privește progresele pe calea îndeplinirii obiectivelor referitoare la asigurarea calității, în conformitate cu cele trei priorități politice (a se vedea punctul 1.3). În consecință, CESE este satisfăcut de faptul că Anexa 2 a recomandării prevede un prim set de indicatori sistemici comuni pentru măsurarea și evaluarea calității VET la nivel național.

3.6 Indicatorii reprezintă instrumente de o importanță fundamentală pentru buna guvernare și calitatea sistemelor VET, deoarece fundamentează elaborarea deciziilor pe baza unor date concrete și promovează analizele comparative între țări. Cu toate acestea, CESE reamintește Comisiei Europene că este esențială armonizarea sau standardizarea de către statele membre (prin definiții, interpretări și metode de calcul uniforme) a metodelor de colectare și compilare de date

pentru indicatorii EQARF, astfel încât acestea să fie mai sigure și mai ușor comparabile.

3.7 CESE consideră că este deosebit de important ca actorii implicați la diferite niveluri în VET să fie încurajați să utilizeze autoevaluări sistematice (dacă este posibil, în combinație cu evaluări externe independente, spre exemplu în contextul acțiunilor comunitare de evaluare colegială, care se desfășoară periodic). Abordarea sectoarelor identificate prin autoevaluare ajută la furnizarea unei formări de cea mai înaltă calitate și la satisfacerea așteptărilor și intereselor partenerilor implicați (atât participanți la formare, cât și angajatori) și oferă un feedback sistematic referitor la percepția (nivelul de satisfacție al) părților interesate în furnizarea de servicii educaționale și de formare, la nevoile de pe piața forței de muncă, precum și la evaluarea de către angajatori a abilităților și competențelor dobândite de angajați în programele de formare.

3.8 O caracteristică a EQARF care îi conferă o valoare adăugată specială este încurajarea utilizării acelorași criterii de calitate, descriptorii indicativi și indicatorii, ca și îmbunătățirea calității pe baza autoevaluării periodice, atât la nivelul sistemului VET, cât și la cel al furnizorului de servicii/instituției VET. CESE dorește să reamintească părților implicate că, în ceea ce privește calitatea VET, într-o anumită țară pot fi înregistrate progrese la nivelul sistemului doar cu condiția introducerii cadrului de referință nu numai în instituțiile VET, ci și în sistemul VET (la nivel de gestionare). Pe lângă aceasta, utilizarea acelorași criterii de calitate, descriptorii indicativi și indicatorii permite și efectuarea de comparații între gestionarea VET și practicile legate de furnizarea de servicii VET în țările europene.

3.9 CESE reamintește Comisiei că elementul cel mai important în vederea atingerii obiectivelor comune este o reală angajare a statelor membre în punerea în aplicare a EQARF. Aceasta presupune convertirea principiilor de bază, a cerințelor de calitate și a descriptorilor indicativi comuni în obiective specifice și inițiative practice, ca și implementarea conformă principiilor a acestor obiective și măsuri.

3.10 CESE solicită cu insistență Comisiei Europene să încurajeze și să sprijine utilizarea EQARF, ca și îmbunătățirea sa continuă, atât la nivel comunitar, cât și național. În acest demers de încurajare a utilizării EQARF, Comisia ar trebui, în viitor, să găsească mijloace de finanțare a mecanismelor relevante și ar trebui să sporească nivelul de conștientizare al partenerilor (atât al celor noi, cât și al celor existenți) în privința oportunităților de finanțare la toate nivelurile. De asemenea, Comisia ar trebui să coopereze mai strâns cu Rețeaua Europeană de Asigurare a Calității în Educație și Formare Profesională și să o sprijine în procesul continuu de ajustare și îmbunătățire a unor principii și criterii comune privind calitatea, precum și a unor descriptorii indicativi și indicatorii comuni.

3.11 CESE este satisfăcut de faptul că propunerea include o garanție considerabilă de calitate, sub forma unei treceri în revistă și evaluări periodice (la trei ani) a procesului de introducere a cadrului de referință la nivel național, rezultatele acestuia urmând, de asemenea, să servească revizuirii ulterioare a cadrului de referință la nivel european. În opinia CESE, evaluările ar trebui să se concentreze asupra efectului real al EQARF asupra calității VET la nivel național și european, asupra identificării domeniilor în care au avut loc progrese și îmbunătățiri, precum și asupra modificărilor în modul de aplicare și a extinderii acestora.

3.12 CESE recomandă o difuzare largă a informațiilor și o mai bună prezentare a EQARF, care să slujească unui număr cât mai mare de potențiali participanți și actori. Ar trebui elaborate o strategie și un plan de comunicare. Deosebit de importante sunt popularizarea și evidențierea beneficiilor și rezultatelor scontate în urma utilizării cadrului de referință la ambele niveluri, și în special pentru furnizorii de VET (instituții). Se impune efectuarea unor demersuri la diferite niveluri în vederea asigurării unei comunicări eficiente, pe de o parte la nivel european și național, iar pe de alta la cel al sistemului și al furnizorilor de VET. Împreună cu Comisia Europeană, ENQA VET poate juca un rol considerabil în comunicarea la nivel comunitar, în timp ce la nivel național acest rol poate fi asumat de Punctele Naționale de Referință pentru Asigurarea Calității.

3.13 În acord cu afirmațiile sale dintr-un aviz precedent privind formarea profesională și productivitatea⁽¹⁾, CESE dorește să sublinieze încă o dată nevoia unei coordonări mai strânse între diferitele niveluri ale sistemelor de educație și formare la scară europeană și națională, în perspectiva învățării de-a lungul vieții. Aceasta impune abordări coerente în ce privește asigurarea și evaluarea calității în sectoarele educației și formării profesionale.

3.14 CESE este convins de faptul că VET trebuie dezvoltat la toate nivelurile, ca element component esențial al învățării de-a lungul vieții. Este important să se asigure o bună articulare a VET cu nivelurile de învățământ precedent și următor, în special cu învățământul gimnazial și învățământul superior. Diferitelor grupe de vârstă – inclusiv copiilor de vârste mici – trebuie să li se ofere posibilități de evoluție și infrastructuri corespunzătoare, ele urmând a fi evaluate ținându-se seama de ciclurile de viață.

3.14.1 Evaluarea calității ar trebui aplicată tuturor formelor și instituțiilor de învățământ, începând cu perioada preșcolară, deoarece educația din frageda copilărie pune bazele viitoarelor performanțe școlare și profesionale; de asemenea, ar trebui aplicată în învățământul primar, pentru a asigura elevilor competențele fundamentale înainte de a trece la un nivel educațional mai înalt. Evaluarea VET va fi mai puțin credibilă și eficientă dacă va ține seama numai de perioada VET propriu-zisă, ignorând rezultatele școlare, care influențează rezultatele și parcursul profesional ulterior. CESE consideră că Comisia Europeană trebuie să fie conștientă de relațiile dintre diversele niveluri de educație și să ia în considerare implicațiile și circumstanțele exterioare educației, precum și efectul lor combinat asupra calității educației și formării profesionale.

3.14.2 CESE ar dori să sublinieze importanța consolidării legăturilor dintre asigurarea și evaluarea calității în VET și în toate sectoarele cuprinse în sectorul educației, pentru a îmbunătăți comunicarea, mărinând astfel încrederea reciprocă și descoperind o perspectivă comună pentru asigurarea calității și a progreselor legate de aceasta. CESE salută începerea de la nivelul învățământului superior a cooperării în materie de asigurare a calității și propune ca aceasta să fie continuată și intensificată. De asemenea, punerea în aplicare a EQF impune abordări coerente în materie de asigurare a calității, în special între VET și învățământul superior, deoarece promovarea învățării de-a lungul vieții este o temă comună ambelor sectoare.

Bruxelles, 22 octombrie 2008.

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Mario SEPI

⁽¹⁾ A se vedea Avizul CESE privind formarea profesională și productivitatea, din raportor: dl KORYFIDIS (JO C 120, 20.5.2005).

Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de recomandare a Parlamentului European și a Consiliului privind înființarea unui Sistem European de Credite pentru Educație și Formare Profesională (ECVET)

COM(2008) 180 final – 2008/0070 (COD)

(2009/C 100/25)

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

Înființarea unui Sistem European de Credite pentru Educație și Formare Profesională (ECVET)

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 LE NOUAIL-MARLIÈRE.

În cea de-a 448-a sesiune plenară, care a avut loc la 22 și 23 octombrie 2008 (ședința din 22 octombrie 2008), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 109 voturi pentru, 0 voturi împotriva și 1 abținere.

1. Introducere

1.1 Propunerea de recomandare de față reprezintă o propunere pentru un sistem european comun de certificare în vederea facilitării transferurilor și a recunoașterii calificărilor în scopul mobilității lucrătorilor.

1.2 Educația și formarea constituie o parte integrantă a Strategiei de la Lisabona, programul de reformă menit să-i permită Europei să răspundă provocărilor economiei și ale societății bazate pe cunoaștere. Cu alte cuvinte, dezvoltarea cunoștințelor, competențelor și *know-how*-ului cetățenilor prin intermediul formării și educației reprezintă o condiție necesară și indispensabilă pentru atingerea Obiectivelor de la Lisabona în domeniile competitivității, dezvoltării, ocupării forței de muncă și coeziunii sociale.

1.3 Cu toate că s-au înregistrat progrese, obiectivele stabilite nu au fost atinse, mai ales în ceea ce privește formarea pe tot parcursul vieții și mobilitatea lucrătorilor, domenii în care persistă încă numeroase bariere. Aceste insuficiențe scot în evidență necesitatea elaborării de instrumente și de mecanisme de cooperare care să faciliteze participarea la formarea pe tot parcursul vieții și transferul de calificări între diferitele state, instituții și sisteme. Sporirea transparenței la nivelul calificărilor constituie o etapă indispensabilă pentru punerea în practică a unei strategii de acest tip și pentru dezvoltarea cunoștințelor, *know-how*-ului și competențelor de care au nevoie lucrătorii și cetățenii Europei, precum și toate părțile interesate (în speță instituțiile de formare).

1.4 Sistemul ECVET⁽¹⁾, care se adresează cetățenilor, are ca scop favorizarea recunoașterii stagiilor de calificare din cadrul formării pe tot parcursul vieții, la un nivel transnațional. Acest sistem este construit pe baza practicilor și sistemelor existente în Europa și se întemeiază pe următoarele elemente:

— descrierea calificărilor în unități de calificare (cunoștințe, *know-how* și competențe) transferabile și cumulabile;

— construcția transparentă a mecanismelor de transfer și de capitalizare a stagiilor de calificare și validarea acestora;

— instituirea unor parteneriate între instituții în scopul creării unui mediu care să permită transferul și care să genereze un spațiu de formare internațional.

2. Observații generale

2.1 Din evaluarea impactului reiese că sistemul ECVET este un instrument care facilitează transparența, comparabilitatea, transferul și acumularea rezultatelor formării între sisteme diferite. Acesta nu necesită o segmentare mai accentuată a calificărilor și nu propune nici armonizarea acestora, nici a sistemelor de formare. Sistemul sprijină și consolidează instrumentele pentru mobilitate existente [ECTS⁽²⁾ și EQF⁽³⁾]. Pe termen lung, el poate contribui la reformele necesare din cadrul sistemelor de formare naționale, în scopul implementării formării pe tot parcursul vieții. În acest sens, ECVET generează valoare adăugată în domeniul mobilității și al formării pe tot parcursul vieții.

2.2 Cu toate acestea, nu trebuie pierdute din vedere dificultățile care apar la nivelul acestor instrumente. Deși EQF are ca obiectiv comparația transnațională, sistemele naționale trebuie să fie concepute și organizate într-un mod care să favorizeze înțelegerea și încrederea partenerilor din alte state membre. Comisia va avea sarcina să fixeze criteriile care să permită asigurarea relevanței, transparenței, comparabilității și să

(1) Acronim pentru „European Credits System for Vocational Education and Training”.

(2) Sistemul european de credite transferabile în învățământul superior.

(3) Cadrul european al calificărilor pentru educație și formare pe tot parcursul vieții.

inspire partenerilor încredere reciprocă. Cu toate că EQF a fost înființat în scopul comparării și transpunerii voluntare a calificărilor la nivel european, național și sectorial, nu trebuie subestimată complexitatea sistemelor existente. Ca atare, trebuie dezvoltate instrumentele care permit avansarea către un grad sporit de transparență și depășirea etapelor necesare pentru introducerea unor diplome sau certificate în 2012.

2.3 Trebuie subliniat de asemenea că sistemul ECVET nu se substituie altor politici aflate în vigoare în cadrul Uniunii Europene, și în special Directivei 2005/36/CE privind lucrătorii migranți. Pe de altă parte, acesta nu întărește legăturile necesare cu programele europene existente, care prevăd, mai ales în ceea ce privește regiunile cele mai puțin dezvoltate din UE, ca FSE să finanțeze activități de punere în aplicare a reformelor sistemelor de educație și de formare, în scopul sensibilizării mai accentuate a publicului față de importanța nevoilor societății bazate pe cunoaștere (mai ales față de necesitatea educației și formării pe tot parcursul vieții), precum și în scopul îmbunătățirii accesului la un învățământ de calitate.

2.4 Sistemul ECVET, care instituie un proces permanent, necesită un angajament durabil din partea tuturor actorilor implicați și o sinergie între inițiativele care vor fi adaptate la nivel european, național sau sectorial. Din nefericire, acesta nu prevede în mod explicit și o punere în valoare a progreselor sau inovațiilor (a bunelor practici) care să genereze la rândul său o nouă dinamică în rândul actorilor și partenerilor potențiali, în vederea evaluării prevăzute pentru 2012.

2.5 Comitetul a luat notă de faptul că, în urma consultărilor la toate nivelurile și cu un mare număr de actori publici și privați, s-a stabilit un limbaj comun, însă consideră totuși că utilizarea sistematică a unui mare număr de acronime – în propuneri, comunicări, recomandări, în studiile de impact, în rapoartele comandate de Comisie – conduce la suprapunerea acestor acronime și la o confuzie de rău augur pentru obiectivul avut în vedere. O abreviere, o siglă, un acronim sau un slogan care au sens într-o limbă pot să nu reprezinte nimic în alta, ba chiar să sugereze o imagine complet negativă. Pe de altă parte, această utilizare poate limita accesul noilor instituții de formare și poate scădea interesul publicului-țintă față de sisteme concepute pentru a facilita transferurile dintre sistemele de formare profesională naționale și nu pentru a le opaciza pe acestea. Totodată, Comitetul consideră că acest efort desfășurat în scopul armonizării și generării unei compatibilități între aceste sisteme de formare profesională și formarea pe tot parcursul vieții trebuie să țină cont de aspectele lingvistice și de eforturile Comisiei în alte domenii.

2.6 Comisia va trebui să aibă în vedere ca obiectivul de a crea „posibilitatea ca fiecare să se formeze în instituții de formare diferite și în țări diferite, ceea ce va favoriza mobilitatea persoanelor în curs de formare în toată Europa, realizare cu atât mai remarcabilă cu cât în Uniunea Europeană se găsesc peste 30 000 de instituții de formare profesională ...”⁽¹⁾ să nu fie urmărit în detrimentul diversității lingvistice, pe de o parte, și al calității învățământului lingvistic promovat de Comisie, pe de altă parte.

3. Observații specifice

3.1 Opțiunea Comisiei de a propune înființarea sistemului ECVET pe calea legislativă a unei recomandări a Parlamentului European și a Consiliului, în temeiul articolului 150 din tratat, construiește un cadru care permite punerea în aplicare a principiilor ECVET, dar totodată se bazează pe o abordare voluntară. Această modalitate de acțiune aprofundează procesul de consultare care a fost instituit și care a permis un larg schimb de păreri între diverșii actori, printre care și partenerii sociali.

3.2 Cu toate că prezintă anumite lacune, abordarea voluntară permite o coordonare mai strânsă între Comisie, partenerii sociali și statele membre, în scopul identificării exacte a problemelor care vor apărea și mai ales al elaborării inovațiilor și soluțiilor celor mai adecvate. Pe baza acestui proces se poate spera la punerea în aplicare operațională și eficientă a unui ECVET care să reprezinte o reală valoare adăugată la nivel european pentru cetățenii și lucrătorii Europei în ceea ce privește recunoașterea competențelor, favorizând astfel formarea pe tot parcursul vieții și mobilitatea.

3.3 Obiectivul afirmat al Comisiei de a evalua și a face publice progresele în vederea instituirii unei modalități permanente de actualizare și revizuire a sistemului ECVET, pentru a asigura adaptarea acestuia, pare o garanție pentru cooperare. Este de dorit ca diverșii actori și mai cu seamă utilizatori sau reprezentanți ai acestora să ia efectiv parte la evaluarea și întocmirea raportului prevăzut în text.

3.4 Dorința Comisiei de a sprijini și promova mobilitatea transnațională și accesul la învățarea pe tot parcursul vieții în domeniul învățământului și al formării profesionale trebuie să se traducă și printr-o afirmare întărită a principiilor subînțelese în recomandare, privind poziția și rolul actorilor implicați.

⁽¹⁾ IP/08/558, comunicatul de presă al Comisiei.

- Utilizatorii finali sunt persoane care învață în mod voluntar pentru a-și valida cursurile de calificare, în scopul obținerii unei certificări recunoscute.
- Sistemul de certificare, fondat pe recunoașterea cursurilor de calificare prin intermediul unităților de credite bazate pe puncte, trebuie să garanteze imparțialitatea și să aibă ca obiectiv egalitatea accesului și nu să constituie un obstacol suplimentar sau să reprezinte un criteriu de selecție.
- Cooperarea europeană în domeniul educației și formării inițiale și pe tot parcursul vieții este necesară pentru a crea condițiile transparenței și recunoașterii la nivelul calificărilor.
- Ar trebui înființate rețele și parteneriate, axate în mod specific pe sistemul ECVET, în scopul elaborării de noi instrumente și noi practici în ceea ce privește contractele pedagogice și transferurile de credite.
- Comisia ar trebui să vegheze ca normele în curs de adoptare să permită tratamentul echitabil nu numai al utilizatorilor, ci și al instituțiilor de formare. Studii recente ⁽¹⁾ arată încă o dată că publicul care beneficiază cel mai frecvent de formarea pe tot parcursul vieții este compus din persoanele care au deja cele mai înalte calificări. Publicul cu diplome de nivel minim sau fără calificare beneficiază cel mai puțin de formarea pe tot parcursul vieții. Motivele acestei împărțiri sunt diverse, însă ea ar trebui evitată în domeniul certificării și ca atare Comisia trebuie să se asigure că sistemul de certificare include și publicul defavorizat în materie de diplome.
- În acest sens, numeroase organisme de formare (asociații și organizații) specializate în lucrul cu aceste categorii de public și care acumulasera o experiență concretă pe termen lung au fost eliminate, în ultima perioadă, de pe piața „oferți” în unele state membre, deoarece adesea economiile necesare pe termen scurt se fac în detrimentul publicului celui mai puțin „rentabil”. Această experiență acumulată ar trebui revalorizată uman și financiar, mai cu seamă în domeniile culturii, economiei sociale și educației populare, care constituie adesea porțița de intrare către formarea profesională pentru aceste categorii de public.

⁽¹⁾ „Evoluția către obiectivele de la Lisabona în domeniul educației și formării; indicatori și parametri”, SEC(2007) 1284. Ancheta NIACE privind participarea adulților la învățare, „Calculul costurilor”, ianuarie 2008. NIACE este Institutul Național pentru Educația Continuă a Adulților din Marea Britanie.

3.5 Pentru a se ajunge la un sistem de certificare european pe baza unei colaborări intensificate, se elaborează norme comune. Aceasta este o etapă dificilă, mai ales în ceea ce privește rezultatele formării așa-zis neoficiale. Normele la care se tinde vor trebui elaborate și studiate în lumina criteriilor propuse de CEDEFOP în raportul său (a se vedea nota) și pe baza consultărilor cu organisme care au dobândit o experiență solidă și incluzivă (organisme ale căror succese nu se bazează pe eliminare și triere la începutul unei formări care oferă un certificat).

3.6 Comisia ar trebui să țină seama de propria sa Comunicare „Un plan de acțiune privind învățarea în rândul adulților” ⁽²⁾, care ar permite includerea mai rapidă a unui număr cât mai mare de persoane, cu accentul pe grupurile care au cea mai mare nevoie de formare, categorii de public nu doar vulnerabile sau defavorizate, ci și care ar trebui să fie prioritare din motive sociale și umane de incluziune, de coeziune economică și teritorială ⁽³⁾.

3.7 Anexele 1 și 2 ale recomandării de față, inspirate din recomandările Cedefop ⁽⁴⁾, reprezintă elemente importante pentru reușita sistemului ECVET; acestea își aduc contribuția la asigurarea transparenței și coerenței, stabilind totodată principii pentru o dezvoltare la toate nivelurile. Aceste anexe ar trebui explicate, sprijinite și făcute publice mai pe larg pentru a se garanta continuitatea și durabilitatea sistemului.

3.8 Stabilirea unui catalog comun și a unei baze conceptuale comune pentru materiile pedagogice în cadrul pre-consultărilor și consultărilor Comisiei reprezintă un progres, dar nu trebuie să ne facă să uităm că educația nu face parte din domeniul serviciilor comerciale, ci trebuie, dimpotrivă, să rămână un serviciu de bază accesibil unui număr cât mai mare de persoane, garantat atât prin investiții publice, cât și prin coeziune politică, în plan național și la nivelul negocierilor din cadrul OMC, dacă se dorește păstrarea competitivității europene în sens larg (în sensul interesului general).

⁽²⁾ Avizul CESE privind Comunicarea Comisiei către Consiliu, către Parlamentul European, către Comitetul Economic și Social European și către Comitetul Regiunilor – Planul de acțiune privind învățarea în rândul adulților – Oricând este momentul potrivit pentru a învăța. Raportor: dna HEINISCH (JO C 204, 9.8.2008, p. 89).

⁽³⁾ Avizul CoR din 19.6.2008 privind Planul de acțiune privind învățarea în rândul adulților – Oricând este momentul potrivit pentru a învăța. Raportor: dna SHIELDS. Aviz adoptat în sesiunea plenară din 18 și 19 iunie 2008.

⁽⁴⁾ Creat în anul 1975 prin Regulamentul Consiliului (CEE) 337/75, Centrul European pentru Dezvoltarea Formării Profesionale reprezintă centrul de referință al Uniunii Europene în ceea ce privește formarea și învățământul profesional. Raportul lui Erwin SEYFRIED – FHVR-FBAE din Berlin (Școala Superioară de Administrație Publică și Administrație Juridică – Centrul de cercetare privind formarea profesională, piața forței de muncă și evaluarea/Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege – Forschungsstelle für Berufsbildung, Arbeitsmarkt und Evaluation, Berlin), redactat pentru CEDEFOP: Indicatori de calitate în învățământul și formarea profesională: intensificarea cooperării europene, CEDEFOP Panorama: Luxemburg, 2007.

3.9 În scopul asigurării coerenței demersurilor, obiectivele referitoare la locuri de muncă decente și o educație de calitate trebuie să meargă mână în mână, ca garanții ale competitivității, iar un sistem european de certificare trebuie să fie instituit prin cooperarea în continuare a statelor membre, a partenerilor sociali de la toate nivelurile și a persoanelor interesate de validare, care trebuie să rămână în centrul acestor obiective, ca destinatari ai acestora. Obiectivele trebuie să rămână accesibile și clare pentru totalitatea beneficiarilor: recunoașterea competențelor obținute, transferabilitatea, mobilitatea geografică și profesională, iar în ceea ce privește instituțiile de formare: recunoașterea și accesul la finanțarea de interes general. Un sistem european de certificare poate spori posibilitățile de ocupare a forței de muncă și de mobilitate, cu condiția să fie construit în jurul următoarelor preocupări: selecționarea instituțiilor de formare celor mai performante [experiență, număr de validări reușite, calitate a validărilor, recunoașterea experienței acumulate de operatori (organizații și asociații) care și-au testat metodele în mod concret, acordarea de prioritate și recăștigarea încrederii operatorilor care au fost înlăturați (ajutor pentru imigranți, sprijin pentru romi, alfabetizarea adulților, asistență lingvistică ...)].

3.10 Comitetul amintește că în prezent salariații cei mai afectați de chestiunea mobilității sunt salariații masculini detașați în sectorul serviciilor din construcții, urmași de cei din serviciile informatice și ale noilor tehnologii, apoi cei din turism, transporturi, etc.

3.11 Dat fiind că sistemul ECVET este destinat în mod specific formării profesionale inițiale și formării continue, recunoașterii și validării competențelor oficiale (obținute din învățământ) și neoficiale (obținute prin experiență profesională), Comitetul recomandă ca sistemul de certificare să acorde o atenție particulară formării pe tot parcursul vieții și recunoașterii competențelor lucrătorilor detașați ⁽¹⁾.

3.12 Bilanțul prevăzut peste patru ani va trebui să includă o largă difuzare la nivelul statelor membre, coordonată de către Comisia Europeană, în vederea ancorării sistemului în evoluția sistemelor existente și în societatea civilă.

Bruxelles, 22 octombrie 2008.

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Mario SEPI

⁽¹⁾ Avizul CESE privind Comunicarea Comisiei către Consiliu, către Parlamentul European, către Comitetul Economic și Social European și către Comitetul Regiunilor - 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, p. 95).

Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea modificată de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind cerințele minime de securitate și sănătate pentru folosirea de către lucrători a echipamentului de lucru la locul de muncă

COM(2008) 111 final – 2006/0214 (COD)

(2009/C 100/26)

La 4 iunie 2008, în conformitate cu articolul 262 din Tratatul de instituire a Comunității Europene, Consiliul Uniunii Europene a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social cu privire la

Propunerea modificată de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind cerințele minime de securitate și sănătate pentru folosirea de către lucrători a echipamentului de lucru la locul de muncă

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 unic: dl VERBOVEN.

În cea de-a 448-a sesiune plenară, care a avut loc la 22 și 23 octombrie 2008 (ședința din 22 octombrie 2008), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 102 voturi pentru, 0 voturi împotrivă și 4 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1. Comitetul aprobă, în esență, propunerea examinată, solicită Comisiei să aibă în vedere cele două rezerve formulate și să modifice textul considerentelor în consecință și dorește ca propunerea să fie rapid aprobată de Parlament și Consiliu ⁽¹⁾.

2. Expunere de motive

2.1. Rezumatul propunerii Comisiei

2.1.1. Obiectul prezentei propuneri este codificarea Directivei 89/655/CEE a Consiliului din 30 noiembrie 1989 privind cerințele minime de securitate și sănătate pentru utilizarea de către lucrători a echipamentului de lucru la locul de muncă. Noua directivă va înlocui diferitele acte pe care le încorporează ⁽²⁾; conform Comisiei, noua directivă păstrează în întregime conținutul acestora și se limitează la a le regrupa și la a le aduce numai modificările formale inerente procesului de codificare.

2.2. Observații

2.2.1. Respectarea normelor de sănătate și securitate la utilizarea echipamentelor de lucru constituie un aspect important al măsurilor de prevenire. Din 1989, aceste norme fac obiectul unei armonizări minime. Directiva din 30 noiembrie 1989 a fost modificată de mai multe ori,

pentru a include un număr semnificativ de situații de lucru (în principal munca la înălțime) și pentru a integra o abordare extinsă a sănătății la locul de muncă, făcând trimitere la principiile de ergonomie. Adoptarea Directivei 2007/30/CE a modificat, în același timp, modul în care statele membre redactează rapoartele naționale privind aplicarea legislației comunitare în materie de sănătate și securitate. Diferitele revizuirii pot da naștere unor dificultăți pentru destinatarii acestei legislații.

2.2.2. O codificare nu ar trebui să ducă la nicio modificare de substanță, nici cu privire la articolele directivelor și nici la anexele și considerentele acestora. Aceste diferite tipuri de dispoziții din cadrul unei directive constituie un ansamblu coerent și interdependent. Deși considerentele nu conțin, prin ele însele, dispoziții cu caracter obligatoriu, acestea facilitează interpretarea dispozițiilor obligatorii, permițând astfel statelor membre să dispună de criterii pentru o aplicare coerentă. Comitetul, după examinarea propunerii, este de părere că textul examinat respectă acest principiu fundamental în codificarea articolelor și anexelor, dar că se îndepărtează de acesta în ceea ce privește considerentele:

— Comitetul constată faptul că nu au fost incluse în codificare considerentele (7), (8), (9), (10) și (11) din Directiva 2001/45/CE și nici considerentul (9) din Directiva 89/655/CE;

— în special, considerentele (10) și (11) din Directiva 2001/45/CE atrăgeau atenția asupra formării specifice necesare a lucrătorilor care trebuie să utilizeze echipamentele pentru lucrări la înălțime. Comitetul dorește ca propunerea de codificare să includă o astfel de recomandare în cadrul considerentelor sale;

⁽¹⁾ A se vedea și Avizul CESE din 15.2.2007 privind propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind cerințele minime de securitate și sănătate pentru utilizarea de către lucrători a echipamentelor de lucru la locul de muncă [a doua directivă specială în sensul articolului 16 alineatul (1) din Directiva 89/391/CEE] (versiune codificată). Raportor: dl Verboven (JO C 97, 28 aprilie 2007).

⁽²⁾ Directiva 89/655/CEE a Consiliului, Directiva 95/63/CE a Consiliului, Directiva 2001/45/CE a Parlamentului European și a Consiliului și Directiva 2007/30/CE a Parlamentului European și a Consiliului.

- Comitetul consideră că prezenta propunere ar trebui înaintată spre consultare Comitetului consultativ pentru securitate, igienă și protecția sănătății la locul de muncă, în temeiul Deciziei 2003/C 218/01 a Consiliului din 22 iulie 2003. Această consultare ar trebui menționată în cadrul considerentelor directivei, în conformitate cu practica urmată până în prezent. Timpul scurs de la începerea codificării demonstrează suficient faptul că o consultare a Comitetului consultativ s-ar fi putut desfășura fără dificultăți speciale.

2.2.3. Sub rezerva observațiilor menționate anterior, Comitetul consideră că propunerea Comisiei constă în unificarea rațională a dispozițiilor în vigoare, clarificându-le, și nu pune probleme de fond.

2.2.4. Comitetul aprobă, în esență, propunerea examinată, solicită Comisiei să aibă în vedere rezervele formulate și să modifice textul considerentelor în consecință și dorește ca propunerea să fie rapid aprobată de Parlament și Consiliu.

Bruxelles, 22 octombrie 2008.

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Mario SEPI

Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de directivă a Consiliului privind regimul general al accizelor

COM(2008) 78 final/3 – 2008/0051 (CNS)

(2009/C 100/27)

La 4 martie 2008, în conformitate cu articolul 93 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 Consiliului privind regimul general al accizelor

Secțiunea pentru uniunea economică și monetară și coeziune economică și socială, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 2 octombrie 2008. Raportor: dl BURANI.

În cea de-a 448-a sesiune plenară, care a avut loc la 22 octombrie 2008, Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 107 voturi pentru, 1 vot împotriva și 1 abținerere.

1. Concluzii și recomandări

1.1 CESE este de acord cu decizia Comisiei de a înlocui în întregime directiva de bază privind regimul general al produselor supuse accizelor 92/12/CEE, din 1992, printr-un nou text care să țină cont de adoptarea procedurii electronice EMCS (*Excise Movement and Control System – Sistemul informatizat pentru circulația și controlul produselor supuse accizelor*), căreia îi conferă teme juridic. Comisia s-a folosit de ocazie pentru a introduce câteva modificări și inovații necesare, care decurg din experiența acumulată de administrațiile statelor membre și de operatori. În plus, au fost simplificate mai multe proceduri. În general, părțile care se pretează la modificări sau inovații nu ridică probleme deosebite, dar CESE dorește, în legătură cu unele aspecte, să contribuie cu reflecțiile proprii la discuțiile care vor urma.

1.2 Comisia indică o dată de intrare în vigoare a directivei, fixată în principiu la 1 ianuarie 2009, fiind însă conștientă de faptul că analiza propunerii va lua un timp mult mai lung; în plus, aceasta propune ca procedura EMCS să fie aplicată mai întâi doar de statele membre care au adoptat-o deja, în timp ce în celelalte ar trebui să se aplice în continuare, pentru încă un timp, procedura bazată pe documente pe suport de hârtie.

1.3 CESE consideră, în asentimentul altor părți interesate, că această măsură trebuie apreciată în mod critic: existența unei proceduri duble sporește confuzia și costurile, atât pentru administrații, cât și pentru operatori. Dar și alternativa, care constă în a porni procedura EMCS doar în momentul în care toată lumea va fi gata, îi penalizează pe cei care sunt deja pregătiți și pe operatori. O soluție intermediară, desigur puțin mulțumitoare și susceptibilă de a amâna *sine die* aplicarea EMCS în Europa, ar putea fi utilizarea EMCS doar pentru operațiile interne din statele membre care sunt deja în măsură să adopte procedura electronică. Procedura bazată pe documente pe suport de hârtie

ar fi aplicată de toate statele membre în schimburile internaționale, până în momentul în care toți vor fi în măsură să facă pasul către procedura electronică.

1.4 Partea cea mai importantă a documentului Comisiei se referă la circulația produselor care intră sub incidența acordurilor de scutire de accize (în regim suspensiv de accize). Diferitele inovații propuse sunt în asentimentul CESE, cu excepția anumitor puncte și propuneri (a se vedea fragmentul cuprins între punctele 4.6 și 4.9) care se referă în principal la conceptul, în prezent mai bine definit, de „pierdere iremediabilă” de mărfuri. În ce privește vânzările la distanță, formularea articolului 34 (vezi punctul 4.9) ar putea da naștere la interpretări de natură juridică, referitoare la țările în care sunt percepute accizele.

1.5 Pe de altă parte, CESE propune introducerea în noua directivă a precizării limitelor cantitative și de preț, în funcție de care cumpărăturile efectuate de un cetățean într-un alt stat membru sunt considerate ca fiind cu titlu „privat”. Cu toate acestea, există pericolul interpretării diferite sau al diferențelor în punerea în aplicare de către administrații.

2. Conținutul propunerii Comisiei

2.1 Directiva 92/12/CEE din 25 februarie 1992 cuprinde dispozițiile referitoare la regimul general al produselor cărora li se aplică accize, dispoziții care se bazează în mare parte pe utilizarea suportului de hârtie. La 16 iunie 2003, prin Decizia nr. 1152/2003/CE a Parlamentului European și a Consiliului, a fost introdusă o **procedură informatizată**, așa-numita EMCS (*Excise Movement and Control System – Regimul de monitorizare a circulației produselor supuse accizelor*), de simplificare a obligațiilor care le revin operatorilor și care le permite autorităților competente să efectueze controale integrate și mai eficiente. Adoptarea EMCS face necesară modificarea dispozițiilor privitoare la **deplasări în regim suspensiv de accize**.

2.2 Comisia se folosește de această ocazie pentru a **înlocui în întregime Directiva 92/12/CEE**. Ea nu numai că ține cont de adoptarea procedurii EMCS, căreia îi furnizează temeiul juridic, dar, în plus, este **modificată în mod organic întreaga directivă precedentă**: este actualizat limbajul în funcție de noile norme legislative, se reformează textul, îmbunătățindu-i-se structura logică, iar dispozițiile perimate sunt eliminate; noul text se adaptează noilor concepte juridice, simplifică procedurile prin reducerea obligațiilor ce revin operatorilor, fără a compromite controalele din acest domeniu.

2.3 Textul nou cuprinde, în Capitolul V, și elementele esențiale ale propunerii COM(2004) 227 final, lăsată deoparte de Consiliu în 2005, care urmărea să modifice articolele 7-10 ale directivei de bază, referitoare la deplasările intracomunitare ale produselor aflate deja pe piață.

2.4 Propunerea a fost precedată de o vastă consultare a operatorilor și a fost elaborată în colaborare cu un grup de experți, sub îndrumarea Comitetului pentru accize: o procedură adecvată, care ar trebui să permită un examen tehnic al acestui document și care să nu stârneasă prea multe controverse.

3. Observații generale

3.1 CESE nu poate decât să felicite Comisia pentru inițiativa sa, concretizată într-un document mai bine structurat în comparație cu directiva de bază, mai coerent și conform cu ideea de simplificare a procedurii administrative. În plus, se observă o deschidere mai pronunțată către nevoile operatorilor, fără a diminua nivelul controalelor care, dimpotrivă, ar trebui să devină mai eficiente datorită adoptării procedurilor EMCS.

3.2 Partea cea mai relevantă a noilor dispoziții vizează **circulația produselor care intră sub incidența acordurilor de scutire de accize (în regim suspensiv de accize)**, produse cărora li se aplică procedurile bazate pe EMCS. Conform Deciziei nr. 1152/2003/CE, procedura EMCS ar trebui să devină aplicabilă începând cu aprilie 2009: dacă există îndoiala că această dată va putea fi respectată de anumite țări, este cert că ea nu va putea fi respectată de totalitatea statelor. În orice caz, sistemul va avea nevoie de o perioadă de rodaj și va implica o **colaborare strânsă între administrațiile naționale**, colaborare care va impune **armonizarea procedurilor interne**, o problemă destul de complexă din punct de vedere administrativ, tehnic și operațional. Comisia este conștientă de acest lucru: într-adevăr, deși propune ca directiva să intre în aplicare la 1 aprilie 2010, ea prevede și ca statele membre să poată beneficia de o **perioadă de tranziție** suplimentară, timp în care dispozițiile relevante ale directivei de bază ar rămâne încă în vigoare.

3.3 De acum încolo, statele membre s-au angajat să adopte EMCS, dar nu este de la sine înțeles că toate statele vor face acest lucru de bunăvoie, fiind foarte posibil să mai apară piedici în calea realizării sale complete. Pot interveni fenomene de **rezistență**, care pot fi justificate din motive tehnice, dar care își vor avea sursa în cauze de cu totul altă natură. Nu este de bun augur precedentul constituit de propunerea de directivă COM(2004) 227 final, menționată la punctul 2.3, referitoare la deplasarea produselor supuse accizelor după ce au fost eliberate pentru consum: după tratative dificile, a fost luată decizia de a lăsa această chestiune „în suspensie”, în așteptarea unei revizuirii complete a dosarului. Propunerea de față reproduce însă în mare versiunea precedentă.

3.4 Problemele cele mai sensibile sunt de **natură politică și economică**. Fiecare stat membru aplică accize diferite la produse diverse, ceea ce conduce la fenomenul bine-cunoscut al **cumpărăturilor transfrontaliere**, care se bazează pe calculul avantajului de preț. Conform principiilor pieței unice, fiecare cetățean trebuie să poată beneficia de diferențe de preț nu doar pe plan național, ci, de asemenea și mai ales, în cazul cumpărăturilor transfrontaliere; cu toate acestea, aceste principii sunt puse sub semnul întrebării atunci când intervin și aspectele fiscale. În realitatea de zi cu zi, este evident că niciun stat membru nu vede cu ochi buni traficul atunci când acesta îi dăunează și că nu face caz când îi aduce avantaje. Niciun tip de produs accizabil nu este exclus din această discuție: dovadă sunt recente discuții referitoare la tutun, la alcool și la motorină⁽¹⁾: au fost evocate **motive de sănătate, de ordine publică, respectul pentru mediu și pagubele pentru economie**. De fapt, există și motive nu totdeauna explicitate, legate de **calcule de natură fiscală**. Punctele de vedere diferite decurg din **politicile sociale, economice și fiscale** adoptate de fiecare stat membru: la nivel comunitar, toate acestea se traduc într-o problemă de **natură eminamente politică**.

3.5 CESE este conștient de caracterul sensibil al acestei problematice și de dificultățile pe care fiecare stat membru le poate întâlni în tratativele care îl așteaptă; rezolvarea lor pozitivă va depinde de gradul de **flexibilitate** necesar pentru a se ajunge la decizii colective. Fiecare guvern va trebui să găsească un echilibru între exigențele proprii și concesiile acordate celorlalte părți în materie de accize. Cu alte cuvinte, fiecare va trebui să găsească mijloacele de a **urmări propriile obiective în domeniile social și bugetar și de a le concilia cu un sistem comun de accize, și nu viceversa**.

⁽¹⁾ Cu titlu de exemplu, cf. cele mai recente propuneri de directivă: Propunerea de directivă a Consiliului de modificare a Directivei 92/12/CEE privind regimul general al produselor supuse accizelor și privind deținerea, circulația și monitorizarea acestor produse [COM(2004) 227 final – 2004/0072 (CNS)]; Propunerea de directivă a Consiliului de modificare a Directivei 2003/96/CE cu privire la ajustarea regimului special de impozitare a motorinei utilizată drept carburant în scopuri comerciale și la coordonarea impozitării benzinei fără plumb și a motorinei utilizate drept carburant [COM (2007) 52 final – 2007/0023 (CNS)]; Propunerea de directivă a Consiliului privind structura și ratele accizelor aplicate tutunului prelucrat (versiune codificată) [COM(2007) 587 final].

4. Observații specifice

4.1 În acest capitol, CESE ia în considerare **principalele inovații și modificări** introduse de propunerea Comisiei în raport cu reglementările actuale. Comitetul lasă deoparte, în schimb, comentarea aspectelor care nu par să dea naștere la controverse, inspirate de țelul raționalizării documentului sau care decurg din bunul simț ori din evoluția naturală din domeniu.

4.2 Așa cum a fost deja menționat la punctul 3.2, chiar dacă adoptarea directivei va determina abrogarea directivei precedente, 92/12/CEE, **suprimarea operațiunilor cu proceduri bazate pe documente pe suport de hârtie** nu va coincide cu intrarea în vigoare a noului text: propunerea de directivă prevede o **perioadă de tranziție**, în care vor fi acceptate și operații cu documente de însoțire pe suport de hârtie. Nimeni nu este în măsură să facă previziuni privind durata acestei perioade: sigur este că, atât timp cât EMCS nu va fi fost adoptat de ansamblul statelor membre, sistemul ar putea avea probleme serioase. CESE consideră că este de datoria sa să **atrage atenția asupra poverilor care apasă pe umerii operatorilor** – dar și asupra administrațiilor statelor membre – constrânși să lucreze simultan cu **sisteme electronice și sisteme pe suport de hârtie**, în funcție de țara de destinație.

4.2.1 Alternativa de a face ca sistemul să nu fie operațional decât când va fi funcțional în toate statele membre ar duce, pe de o parte, la riscul amânării proiectului într-un viitor care ar putea fi îndepărtat și, pe de altă parte, ar constrânge statele membre care sunt deja pregătite să aplice procedurile electronice să aștepte ca și celelalte state să le ajungă din urmă: o situație inacceptabilă și care îi penalizează pe cei care s-au conformat din timp, dar și – mai ales – pe operatorii comerciali.

4.2.2 Comitetul semnalează că a fost înaintată de către unii experți o soluție care nu rezolvă situația, dar care pare să ofere un compromis acceptabil, deși nu cel mai potrivit: statele membre care sunt deja în regulă ar putea utiliza procedura electronică pentru propriile deplasări interne, păstrând în același timp procedura bazată pe documente pe suport de hârtie pentru schimburile internaționale. Sistemul ar putea astfel să fie experimentat pe plan național înainte de a fi aplicat la nivel comunitar, în momentul în care toate statele membre vor fi gata.

4.3 **Capitolul I, Dispoziții generale**, nu introduce nicio modificare substanțială în raport cu Directiva 92/12/CEE și se limitează la a încadra mai bine materia tratată prin câteva adaptări, noi definiții și modificări de importanță minoră.

4.4 În **Capitolul II, Faptul generator**, modificarea introdusă de articolul 7 alineatul (4) prevede ca un produs în regim

suspensiv de accize „pierdut în mod iremediabil” să fie scutit de impozit. Noul termen „pierdere iremediabilă” se referă la un produs care devine inutilizabil pentru toată lumea, oricare ar fi motivul pierderii. Adevărata noutate o constituie faptul că directiva nu mai cere ca situațiile de „forță majoră” să fie dovedite. Cu toate acestea, CESE observă că fiecare stat membru este liber să-și stabilească propriile norme în domeniu.

4.5 **Capitolul III, Producere, prelucrare și deținere**, introduce o singură noutate importantă: „antrepozitele fiscale” pot face obiectul unei autorizații pentru persoane rezidente într-un alt stat membru, chiar dacă, în logica pieței interne, acest principiu suferise îngărđiri în trecut.

4.6 **Capitolul IV, Deplasarea produselor accizabile în regim suspensiv de accize**, cuprinde dispoziții inovatoare: articolul 16 prevede că produsele pot fi destinate nu doar antrepozitelor fiscale, ci și unei persoane fizice sau juridice autorizate („destinatari înregistrați”) și, după autorizare, pot fi expediate către un „loc de livrare directă”, desemnat de un destinatar autorizat. CESE este de acord și își exprimă dorința ca procedurile de control să fie suficient de eficiente pentru a împiedica abuzurile. Ar fi, totuși, de preferat ca persoanele active în domeniu, la care se referă terminologia utilizată în directivă, să fie desemnate precis.

4.7 Dispozițiile următoare (art. 17-19) se referă la garanțiile necesare acoperirii riscurilor inerente circulației mărfurilor în regim suspensiv de accize și nu necesită comentarii speciale. De o importanță specială sunt însă dispozițiile **Secțiunii 2** (art. 20-27), care abordează **procedurile ce trebuie urmate în cazul deplasării produselor aflate în regim suspensiv de accize**. După părerea experților, adoptarea acestor proceduri ar trebui să fie analizată cu atenție, pentru a se **verifica dacă acestea permit controale eficiente și dacă se potrivesc cu resursele administrațiilor**. CESE remarcă totuși că la articolul 20, alineatele (1), (2) și (3), se prevede că produsele supuse regimului de accize nu pot circula decât dacă sunt însoțite de un document electronic: regula va trebui adaptată atunci când va fi ales sistemul de tranziție de la documentele pe hârtie la cele electronice.

4.8 **Capitolul V** se referă la **deplasarea și impozitarea produselor accizabile după eliberarea pentru consum** și nu cuprinde noi dispoziții fundamentale: se reafirmă principiul impozitării produselor în țara în care are loc achiziția, în cazul în care deținătorul acestora este un particular (art. 30) și în țara de consum, în cazul în care acestea sunt deținute în scopuri comerciale (art. 31) și sunt confirmate normele aflate deja în vigoare și referitoare la identificarea persoanei plătitoare și la mărfurile aflate în tranzit.

4.9 Foarte importantă este măsura prevăzută la art. 34, referitoare la **vânzarea la distanță**: prin derogare de la art. 30, aceasta stabilește că produsele care sunt cumpărate de către persoane ce acționează în calitate de persoane particulare și **expediate sau transportate direct sau indirect de vânzător sau în contul acestuia** fac obiectul accizării în statul membru de destinație. Prin urmare, de aici trebuie dedus că, dacă mărfurile **achiziționate de cumpărător sunt expediate pe adresa proprie**, produsele sunt supuse accizelor în **statul membru unde a fost făcută achiziția**.

4.9.1 CESE își pune întrebarea dacă norma aceasta nu poate da naștere unei **probleme de interpretare**: în vânzările la distanță, tranzacția este încheiată în locul de reședință a vânzătorului în momentul în care are loc plata; cumpărătorul, proprietarul produselor, este autorizat astfel din punct de vedere juridic să dea oricui instrucțiuni (inclusiv vânzătorului) să-i expedieze produsele *la ordinul său și în contul său*. Din punct de vedere juridic și contrar logicii impozitării în locul consumului real, produsele ar putea fi considerate, prin urmare, *în orice moment* ca fiind **cumpărate de o persoană particulară și expediate sau transportate în contul acesteia**, putând astfel să fie accizate în statul membru în care au fost cumpărate, inclusiv în cazul în care expedierea a fost făcută de către vânzător.

4.10 Pe de altă parte, CESE dorește să sublinieze ceea ce, în opinia sa, reprezintă o lacună a articolului 34: nu sunt precizate limitele cantitative și de preț până la care o persoană poate face

cumpărături cu titlu *privat*. Este necesară definirea unor criterii univoce, pentru a evita aplicarea unor măsuri contradictorii pe piața internă de către fiecare stat membru. Plecând de la aceste considerații și nu numai, CESE îndeamnă Comisia și statele membre să elaboreze reguli mai clare și mai transparente, care să simplifice viața cetățenilor și a întreprinderilor.

4.11 Celelalte dispoziții ale **Capitolului VI, Dispoziții diverse**, se referă la aplicarea marcajelor și menținerea măsurilor în vigoare pentru aprovizionarea navelor și aeronavelor. Articolul 38 se referă la **micii producători de vin** (de până la 1 000 de hl), care se bucură de proceduri simplificate referitoare la producția și deținerea produselor supuse accizelor.

4.12 **Capitolul VII, Dispoziții finale**, cuprinde confirmarea existenței „**Comitetului pentru accize**” și măsurile de aplicare: Directiva 92/112/CEE ar trebui să fie abrogată la o dată (1 aprilie 2009) despre care Comisia precizează cu prudență că poate face obiectul dezbaterilor; aceleași observații sunt valabile pentru perioada de tranziție (al cărei sfârșit probabil a fost fixat la 31 decembrie 200...), în cursul căreia statele membre pot aplica în continuare precedentă directivă. CESE, împreună cu alte instituții și cu experți, consideră că aceste date sunt doar orientative și că ele ar trebui să fie **amânate în funcție de o viziune realistă** și ținând cont mai ales de dificultățile practice referitoare la implementarea deplină a procedurii EMCS.

Bruxelles, 22 octombrie 2008.

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Mario SEPI

Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de directivă a Consiliului de modificare a Directivei 2006/112/CE privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată în vederea combaterii fraudei fiscale legate de operațiunile intracomunitare și privind propunerea de regulament al Consiliului de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1798/2003 în vederea combaterii fraudei fiscale legate de operațiunile intracomunitare

COM(2008) 147 final – 2008/0058 (CNS) 2008/0059 (CNS)

(2009/C 100/28)

La 3 aprilie 2008, în conformitate cu articolul 93 din Tratatul de instituire a Comunității Europene, Consiliul a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Propunerea de directivă a Consiliului de modificare a Directivei 2006/112/CE privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată în vederea combaterii fraudei fiscale legate de operațiunile intracomunitare și la

Propunerea de regulament al Consiliului de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1798/2003 în vederea combaterii fraudei fiscale legate de operațiunile intracomunitare

Secțiunea pentru uniunea economică și monetară și coeziune economică și socială, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 2 octombrie 2008. Raportor: dl SALVATORE.

În cea de-a 448-a sesiune plenară, care a avut loc la 22 octombrie 2008, Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 114 voturi pentru, 1 vot împotriva și 1 abținere.

1. Concluzii și recomandări

1.1. Comitetul Economic și Social European își exprimă acordul cu privire la propunerea de directivă a Consiliului de modificare a sistemului comun al taxei pe valoarea adăugată în vederea combaterii fraudei fiscale legate de operațiunile intracomunitare, precum și referitor la propunerea asociată, de regulament al Consiliului de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1798/2003.

1.2. Modificările propuse răspund cererii crescânde de simplificare, de eficacitate și de eficiență, și asigură o legătură mai vizibilă între măsurile de simplificare a procedurilor administrative și capacitatea statelor membre de a combate și de a reprima fenomenul fraudei intracomunitare.

2. Introducere

2.1. Propunerea de directivă și cea de modificare a regulamentului supuse analizei sunt rezultatul unei îndelungate dezbateri în cadrul instituțiilor comunitare și își propun, ca obiectiv declarat, să înzestreze autoritățile cu instrumente eficiente și obligatorii, în vederea eliminării sau, cel puțin, a stopării comportamentelor frauduloase, utilizate adesea pentru a împiedica funcționarea normală și corectă a pieței interne.

2.2. Referitor la acest punct, trebuie reamintit că specificul infracțiunii ce definește fraudă comunitară îmbracă forme diverse, domeniile de manifestare predilecte putând fi și ele diferite: de la contrafacerea de natură penală a alcoolului și tutunului și de la contrabandă, la cele care se referă la impozitarea directă și la cele mai întâlnite, ce constau în evaziunea legată de TVA.

2.3. Tocmai acestea din urmă au făcut obiectul unei atenții speciale, pe fundalul intenției de a revizui în profunzime sistemul actual de impozitare a comerțului intracomunitar care, în virtutea principiului egalității de tratament între mărfurile naționale și cele care provin din alte state membre, se bazează pe regimul impozitării în țara de destinație, adică în statul membru în care cumpărătorul este înregistrat ca plătitor de TVA.

2.4. Acest ultim principiu, care guvernează cu titlu tranzitoriu regimul comercial intracomunitar, a permis, pe de o parte, neimpozitarea livrărilor intracomunitare și deci libera circulație a mărfurilor, dar, pe de altă parte, a facilitat producerea unor daune considerabile intereselor financiare ale Comunității Europene. Ajunge să ne gândim înainte de toate la mecanismul consacrat al fraudelor comunitare de tip „carusel”, prezentat în mod clar și cu titlu de exemplu în Comunicarea Comisiei din 2006 către Consiliu, Parlamentul European și Comitetul Economic și Social European privind necesitatea elaborării unei strategii coordonate, în vederea intensificării luptei împotriva fraudei fiscale⁽¹⁾, în care se face o referire textuală la acest mecanism și i se dă definiția, menționându-se că „există o fraudă specială, numită «frauda-carusel», care se folosește în general de o combinație de operațiuni în interiorul unui stat membru (cu solicitarea TVA) cu operațiuni intracomunitare (fără solicitare de TVA între contractanți)”.

2.5. CESE s-a referit în mai multe rânduri la această chestiune, oferind indicații utile care au fost atent evaluate în cursul elaborării prezentului aviz⁽²⁾.

⁽¹⁾ COM(2006) 254 final.

⁽²⁾ A se vedea Avizul CESE privind propunerea de directivă a Consiliului privind sistemul comun de taxă pe valoarea adăugată (reformare), JO C 74, 23.3.2005, p. 21 și Avizul CESE privind Comunicarea Comisiei către Consiliu, Parlamentul European și Comitetul Economic și Social European privind necesitatea elaborării unei strategii coordonate pentru intensificarea luptei împotriva fraudei fiscale, JO C 161, 13.7.2007, p. 8.

3. Observații generale

3.1. Având în vedere că se resimte necesitatea combaterii unui fenomen deja foarte răspândit, evaluat la 2-2,5 % din PIB-ul comunitar, propunerea de directivă a Consiliului de modificare a Directivei 2006/112/CE privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată în vederea combaterii fraudei fiscale legate de operațiunile intracomunitare, precum și propunerea de regulament al Consiliului de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1798/2003 în vederea combaterii fraudei fiscale legate de operațiunile intracomunitare concretizează intenția exprimată într-o precedentă comunicare exhaustivă către Consiliu, privind câteva elemente-cheie referitoare la elaborarea strategiei de combatere a fraudei legate de TVA în UE ⁽¹⁾, stipulând cu claritate măsurile concrete ce trebuie adoptate.

3.2. Într-adevăr, această abordare se prefigurase deja în comunicarea menționată, în care se sublinia că „în pofida angajamentului său de a finaliza o analiză a posibilităților de aplicat la sistemul TVA, Comisia nu vede nicio contradicție în a continua în paralel dezbateră privind așa-numitele măsuri convenționale. Punerea la dispoziția autorităților fiscale a unor instrumente mai moderne și mai eficiente de combatere a fraudei fiscale este un obiectiv care merită urmărit în orice situație, independent de decizia care urmează a fi luată privind unele măsuri mai ambițioase”.

3.3. Având în vedere faptul că propunerea de efectuare a unor modificări substanțiale în sistemul TVA (care încorporează ideea unei schimbări radicale a mecanismului de impunere fiscală) se înscrie într-un termen mediu, CESE consideră laudabilă inițiativa Consiliului de operare a unor modificări eficiente, deși mai puțin ambițioase, în legislația în vigoare referitoare la TVA.

3.4. CESE salută modificările propuse și, fiind vorba despre ajustări punctuale ale directivei privind TVA, subliniază că acestea răspund cerințelor de simplificare și de eficiență invocate și în cursul lucrărilor pregătitoare ale propunerii, pe lângă faptul că asigură o legătură mai strânsă între măsurile de simplificare administrativă și capacitățile statelor membre de a combate și de a reprimă acest fenomen transnațional.

3.5. Mai precis, voința de a reduce, după cum se specifică în expunerea de motive ce însoțește propunerea de directivă, „timpul care se scurge între momentul în care are loc o operațiune și momentul în care informația este pusă la dispoziția statului membru” – și deci reducerea la o lună a perioadei actuale de includere a operațiunilor intracomunitare în declarațiile recapitulative, împreună cu propunerea de a permite transmiterea acestor informații între statele membre în termen de o lună, și nu de trei luni – transformă în regulă ideea de a nu crea obligații administrative disproportionale. Aceasta trebuie însă să fie însoțită de o mai mare capacitate de control și de o mai bună gestionare a riscurilor de către autoritățile fiscale ale statelor membre în lupta împotriva fraudelor comunitare.

3.6. Claritatea reglementării, simplificarea obligațiilor și recursul mai frecvent la principiul cooperării administrative par să marcheze celelalte dispoziții de modificare a Directivei 2006/112/CE a Consiliului.

3.7. Printre acestea, pe lângă creșterea frecvenței de prezentare a informațiilor, se numără, în acest sens, propunerea de includere, printre informațiile care trebuie colectate în lupta împotriva fraudelor, și a datelor cu privire la achizițiile intracomunitare de bunuri și la achiziționarea de servicii de la un furnizor stabilit într-un alt stat membru pentru care beneficiarul este obligat la plata TVA, prevederea conform căreia cumpărătorii sau beneficiarii care realizează operațiuni pentru o sumă mai mare de 200 000 EUR pe an calendaristic vor fi obligați să depună declarațiile de TVA lunar, precum și modificarea normativă care urmărește armonizarea normelor de exigibilitate a taxei asupra serviciilor, pentru a garanta că operațiunile vor fi declarate de către cumpărător și vânzător în cursul aceleiași perioade.

3.8. În opinia Comitetului, mai ales aceste ultime dispoziții sintetizează, mai bine decât toate celelalte, rațiunea modificării directivei, stabilind un punct de echilibru între nevoia de obligații suplimentare, motivele reducerii costurilor administrative (aceasta privește doar o mică parte a întreprinderilor) și furnizarea de mai multe informații de către autoritățile financiare.

3.9. Cu alte cuvinte, unei frecvențe sporite de comunicare a informațiilor privind schimburile comerciale ar trebui să-i corespundă o mai mare capacitate de gestionare a informațiilor de către administrațiile fiscale, ceea ce ar conduce la mecanisme de cooperare mai eficiente.

4. Observații specifice

4.1. Comitetul se declară de acord cu modificarea articolului 250 alineatul (2), care permite întreprinderilor să-și prezinte declarațiile electronic, deoarece această prevedere, pe lângă faptul că reduce marja de eroare în prezentarea declarației, reduce costurile atât pentru întreprinderi, cât și pentru administrații.

4.2. CESE aprobă și dispoziția ce introduce o derogare pentru întreprinderile ce ar putea intra doar ocazional sau în mod excepțional în sfera de aplicare a prevederilor modificate.

4.3. Comitetul apreciază inovația prevăzută la articolul 251 litera (f) care, pe lângă colectarea de declarații TVA privind mărfurile, introduce și referința la achiziționarea intracomunitară de servicii, pentru a permite efectuarea unei verificări mai eficiente a informațiilor schimbate și evitarea fenomenelor de evaziune și în ceea ce privește prestarea de servicii.

⁽¹⁾ COM(2007) 758 final.

4.4. Deși nu poate fi considerată un factor de descurajare determinant, reducerea la o lună a perioadei de impozitare constituie, cu siguranță, o îmbunătățire considerabilă, în sensul alinierii și armonizării regulilor referitoare la exigibilitatea taxei asupra serviciilor, în scopul verificării încrucișate a informațiilor prezentate de vânzător și de cumpărător.

4.5. Corolarul logic al regulilor enunțate în privința prezentării declarațiilor de TVA constă într-o adaptare corespunzătoare a termenelor pentru prezentarea declarațiilor recapitulative.

4.6. La fel de importantă este și următoarea prevedere, care permite și în acest caz transmiterea electronică a datelor.

4.7. Cerința privind elaborarea unui tabel de corespondență între prevederile naționale de transpunere a directivei și aceasta din urmă este considerată utilă, aceasta fiind concepută, fără îndoială, din perspectiva posibilității efectuării unei verificări mai amănunțite a gamei largi de informații furnizate în prezent de către întreprinderi administrațiilor fiscale, ca și din cea a modificărilor viitoare.

4.8. În final trebuie evidențiat faptul că modificarea directivei antrenează adaptarea în consecință a regulamentului conex.

Bruxelles, 22 octombrie 2008.

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Mario SEPI

Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de directivă a Consiliului privind regimul fiscal comun care se aplică fuziunilor, divizărilor, divizărilor parțiale, cesionării de active și schimburilor de acțiuni între societățile din diferite state membre, și transferului sediului social al unei SE sau SCE între statele membre (versiune codificată)

COM(2008) 492 final – 2008/0158 CNS

(2009/C 100/29)

La 25 septembrie 2008, în conformitate cu articolul 94 din Tratatul de instituire a Comunității Europene, Consiliul a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Propunerea de directivă a Consiliului privind regimul fiscal comun care se aplică fuziunilor, divizărilor, divizărilor parțiale, cesionării de active și schimburilor de acțiuni între societățile din diferite state membre, și transferului sediului social al unei SE sau SCE între statele membre (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 448-a sesiune plenară din 22 și 23 octombrie 2008 (ședința din 22 octombrie 2008), Comitetul a hotărât să emită un aviz favorabil cu privire la textul propus, cu 115 voturi pentru, 0 voturi împotriva și 3 abțineri.

Bruxelles, 22 octombrie 2008.

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Mario SEPI

Avizul Comitetului Economic și Social European privind Propunerea de regulament (CE) al Consiliului de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1083/2006 de stabilire a anumitor dispoziții generale privind Fondul European de Dezvoltare Regională, Fondul Social European și Fondul de Coeziune, în ceea ce privește anumite proiecte generatoare de venituri

COM(2008) 558/2 – 2008/0186 AVC

(2009/C 100/30)

La 8 octombrie 2008, în conformitate cu articolul 262 din Tratatul de instituire a Comunității Europene, Consiliul a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Propunerea de regulament (CE) al Consiliului de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1083/2006 de stabilire a anumitor dispoziții generale privind Fondul European de Dezvoltare Regională, Fondul Social European și Fondul de Coeziune, în ceea ce privește anumite proiecte generatoare de venituri

Având în vedere caracterul urgent al lucrărilor, Comitetul Economic și Social European l-a numit pe dl DASSIS raportor general în cadrul celei de-a 448-a sesiuni plenare din 22 și 23 octombrie 2008 (ședința din 23 octombrie) și a adoptat prezentul aviz cu 45 de voturi pentru, 0 voturi împotriva și 1 abținere.

1. Concluzii și recomandări

1.1. CESE ia act de propunerea Comisiei de modificare a articolului 55 din Regulamentul (CE) nr. 1083/2006 și salută reducerea poverii administrative astfel obținută.

1.2. CESE aprobă propunerea.

2. Expunere de motive

2.1. Articolul 55 din Regulamentul (CE) nr. 1083/2006 de stabilire a anumitor dispoziții generale privind Fondul European de Dezvoltare Regională, Fondul Social European și Fondul de Coeziune stabilește modalitățile de gestionare și dispozițiile privitoare la contribuția acestor fonduri la proiectele generatoare de venituri. Articolul 55 stabilește de asemenea un

prag de 200 000 EUR, de la care trebuie aplicate aceste dispoziții.

2.2. Dispozițiile în cauză nu par a fi adecvate proiectelor cofinanțate prin Fondul Social European, care finanțează în principal operațiuni imateriale; ele impun de asemenea o povară administrativă disproporționată asupra micilor operațiuni cofinanțate prin FEDER sau prin Fondul de Coeziune.

2.3. Aflându-se în imposibilitatea de a rezolva problema poverii administrative generate de interpretarea articolului 55 și în urma consultărilor neoficiale cu statele membre, Comisia a sfârșit prin a propune modificarea articolului 55, astfel încât dispozițiile acestuia să nu se aplice de acum încolo decât operațiunilor cofinanțate prin FEDER sau Fondul de Coeziune și al căror cost total depășește un milion de euro. În opinia Comitetului, această revizuire tehnică va simplifica în mod semnificativ gestionarea proiectelor mai sus menționate.

Bruxelles, 23 octombrie 2008.

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Mario SEPI

Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind înființarea Fundației Europene de Formare (reformare)

COM(2007) 443 final – 2007/0163 (COD)

(2009/C 100/31)

La 17 septembrie 2007, în conformitate cu articolul 150 din Tratatul de instituire a Comunității Europene, Consiliul a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social cu privire la

Propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind înființarea Fundației Europene de Formare (reformare).

Întrucât, în opinia sa, conținutul propunerii este satisfăcător și nu face obiectul nici unei observații din partea sa, în cea de-a 448-a sesiune plenară din 22 și 23 octombrie 2008 (ședința din 22 octombrie 2008) Comitetul a hotărât să emită un aviz favorabil cu privire la textul propus, cu 118 voturi pentru, 2 voturi împotriva și 1 abținere.

Bruxelles, 22 octombrie 2008.

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Mario SEPI

2009/C 100/18	Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind coordonarea procedurilor de atribuire a anumitor contracte de achiziții publice de lucrări, de bunuri și de servicii în domeniile apărării și securității COM(2007) 766 <i>final</i> – 2007/0280 (COD)	114
2009/C 100/19	Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind dispozițiile comune pentru mijloacele de măsurare și metodele de control metrologic (reformare) COM(2008) 357 <i>final</i> – 2008/0123 (COD)	120
2009/C 100/20	Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de Directivă a Parlamentului European și a Consiliului de instituire a unui cadru pentru stabilirea cerințelor în materie de proiectare ecologică aplicabile produselor cu impact energetic COM(2008) 399 <i>final</i> – 2008/0151 (COD)	120
2009/C 100/21	Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Consiliului de stabilire a unor norme comune pentru sisteme de ajutor direct pentru agricultori în cadrul politicii agricole comune și de stabilire a anumitor sisteme de ajutor pentru agricultori propunerea de regulament al Consiliului privind modificările aduse politicii agricole comune prin modificarea Regulamentului (CE) nr. 320/2006, (CE) nr. 1234/2007, (CE) nr. 3/2008 și (CE) nr. [...] /2008 și propunerea de regulament al Consiliului de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1698/2005 privind sprijinul pentru dezvoltare rurală acordat din Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală (FEADR) COM(2008) 306 <i>final</i> – 2008/0103+0104+0105 (CNS)	121
2009/C 100/22	Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a unor norme sanitare privind subprodusele de origine animală care nu sunt destinate consumului uman (Regulament privind subprodusele de origine animală) COM(2008) 345 <i>final</i> – 2008/0110 (COD)	133
2009/C 100/23	Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind substanțele care diminuează stratul de ozon (reformare) COM(2008) 505 <i>final</i> – 2008/0165 (COD)	135
2009/C 100/24	Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de recomandare a Parlamentului European și a Consiliului privind instituirea unui Cadru European de Referință pentru Asigurarea Calității în Educație și Formare Profesională COM(2008) 179 <i>final</i> – 2008/0069 (COD)	136
2009/C 100/25	Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de recomandare a Parlamentului European și a Consiliului privind înființarea unui Sistem European de Credite pentru Educație și Formare Profesională (ECVET) COM(2008) 180 <i>final</i> – 2008/0070 (COD)	140
2009/C 100/26	Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea modificată de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind cerințele minime de securitate și sănătate pentru folosirea de către lucrători a echipamentului de lucru la locul de muncă COM(2008) 111 <i>final</i> – 2006/0214 (COD)	144
2009/C 100/27	Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de directivă a Consiliului privind regimul general al accizelor COM(2008) 78 <i>final</i> /3 – 2008/0051 (CNS)	146



2009/C 100/28	Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de directivă a Consiliului de modificare a Directivei 2006/112/CE privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată în vederea combaterii fraudei fiscale legate de operațiunile intracomunitare și privind propunerea de regulament al Consiliului de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1798/2003 în vederea combaterii fraudei fiscale legate de operațiunile intracomunitare COM(2008) 147 <i>final</i> – 2008/0058 (CNS) 2008/0059 (CNS)	150
2009/C 100/29	Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de directivă a Consiliului privind regimul fiscal comun care se aplică fuziunilor, divizărilor, divizărilor parțiale, cesionării de active și schimburilor de acțiuni între societățile din diferite state membre, și transferului sediului social al unei SE sau SCE între statele membre (versiune codificată) COM(2008) 492 <i>final</i> – 2008/0158 CNS	153
2009/C 100/30	Avizul Comitetului Economic și Social European privind Propunerea de regulament (CE) al Consiliului de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1083/2006 de stabilire a anumitor dispoziții generale privind Fondul European de Dezvoltare Regională, Fondul Social European și Fondul de Coeziune, în ceea ce privește anumite proiecte generatoare de venituri COM(2008) 558/2 – 2008/0186 AVC	154
2009/C 100/31	Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind înființarea Fundației Europene de Formare (reformare) COM(2007) 443 <i>final</i> – 2007/0163 (COD)	155

Prețul abonamentului în 2009
(fără TVA, inclusiv cheltuieli de transport pentru expediere simplă)

Jurnalul Oficial al UE, seriile L+C, numai versiunea tipărită	22 de limbi oficiale ale UE	1 000 EUR pe an (*)
Jurnalul Oficial al UE, seriile L+C, numai versiunea tipărită	22 de limbi oficiale ale UE	100 EUR pe lună (*)
Jurnalul Oficial al UE, seriile L+C, versiunea tipărită + CD-ROM, ediție anuală (cumulat)	22 de limbi oficiale ale UE	1 200 EUR pe an
Jurnalul Oficial al UE, seria L, numai versiunea tipărită	22 de limbi oficiale ale UE	700 EUR pe an
Jurnalul Oficial al UE, seria L, numai versiunea tipărită	22 de limbi oficiale ale UE	70 EUR pe lună
Jurnalul Oficial al UE, seria C, numai versiunea tipărită	22 de limbi oficiale ale UE	400 EUR pe an
Jurnalul Oficial al UE, seria C, numai versiunea tipărită	22 de limbi oficiale ale UE	40 EUR pe lună
Jurnalul Oficial al UE, seriile L+C, CD-ROM, ediție lunară (cumulat)	22 de limbi oficiale ale UE	500 EUR pe an
Supliment la Jurnalul Oficial (seria S – Anunțuri de achiziții publice), CD-ROM, ediție bisăptămânală	Multilingv: 23 de limbi oficiale ale UE	360 EUR pe an (= 30 EUR pe lună)
Jurnalul Oficial al UE, seria C – Anunțuri de concurs	Limbă (limbi) în funcție de concurs	50 EUR pe an

(*) Preț cu amănuntul:

- până la 32 de pagini: 6 EUR
- de la 33 la 64 de pagini: 12 EUR
- peste 64 de pagini: preț fixat după caz

Abonamentul la *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*, care apare în limbile oficiale ale Uniunii Europene, este disponibil în 22 de versiuni lingvistice. Cuprinde seriile L (Legislație) și C (Comunicări și informări).

Pentru fiecare versiune lingvistică se încheie un abonament separat.

În conformitate cu Regulamentul (CE) nr. 920/2005 al Consiliului, publicat în Jurnalul Oficial L 156 din 18 iunie 2005, care prevede că, temporar, instituțiile Uniunii Europene nu au obligația de a redacta toate actele în irlandeză și nici de a le publica în această limbă, Jurnalele Oficiale publicate în limba irlandeză se comercializează separat.

Abonamentul la Suplimentul Jurnalului Oficial (seria S – Anunțuri de achiziții publice) cuprinde toate cele 23 de versiuni lingvistice oficiale într-un singur CD-ROM multilingv.

La cerere, abonamentul la *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* conferă dreptul de a primi diverse anexe ale Jurnalului Oficial. Abonaților li se semnalează apariția anexelor printr-un „Anunț pentru cititori” inclus în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*.

Distribuire și abonamente

Publicațiile destinate vânzării, editate de Oficiul pentru Publicații Oficiale ale Comunităților Europene, pot fi procurate prin agențiile noastre de vânzări.

Lista agențiilor de vânzări este disponibilă la adresa:

http://publications.europa.eu/others/agents/index_ro.htm

EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) oferă un acces direct și gratuit la dreptul Uniunii Europene. Acest site permite consultarea *Jurnalului Oficial al Uniunii Europene*, inclusiv a tratatelor, a legislației, a jurisprudenței și a actelor pregătitoare ale legislației.

Pentru mai multe informații despre Uniunea Europeană, consultați: <http://europa.eu>