

Jurnalul Oficial

al Uniunii Europene

C 317



Ediția
în limba română

Comunicări și informări

Anul 52

23 decembrie 2009

Numărul informării	Cuprins	Pagina
I	Rezoluții, recomandări și avize	
	AVIZE	
	Comitetul Economic și Social European	
	A 455-a sesiune plenară, din 15 și 16 iulie 2009	
2009/C 317/01	Avizul Comitetului Economic și Social European privind integrarea politicilor de transport și de amenajare a teritoriului pentru un transport urban mai durabil (aviz exploratoriu)	1
2009/C 317/02	Avizul Comitetului Economic și Social European privind competitivitatea industriei europene a sticlei și ceramicii, cu referire specială la pachetul UE privind clima și energia (aviz exploratoriu solicitat de Președinția cehă)	7
2009/C 317/03	Avizul Comitetului Economic și Social European privind relațiile UE-Bosnia și Herțegovina: rolul societății civile (aviz exploratoriu)	15
2009/C 317/04	Avizul Comitetului Economic și Social European privind emisiile provenite din transportul rutier – măsuri concrete pentru depășirea situației de stagnare (aviz din proprie inițiativă)	22
2009/C 317/05	Avizul Comitetului Economic și Social European privind piețele de componente și piețele din aval ale sectorului automobilelor (aviz din proprie inițiativă)	29
2009/C 317/06	Avizul Comitetului Economic și Social European privind spațiile urbane și violența juvenilă	37
2009/C 317/07	Avizul Comitetului Economic și Social European privind protejarea copiilor împotriva delincvenților sexuali itineranți	43

RO

Preț: 7 EUR

(continuare în pagina următoare)

Numărul informării	Cuprins (<i>continuare</i>)	Pagina
2009/C 317/08	Avizul Comitetului Economic și Social European privind viitorul zonelor neurbane în societatea cunoașterii (aviz din proprie inițiativă)	49
 III Acte pregătitoare 		
Comitetul Economic și Social European		
A 455-a sesiune plenară, din 15 și 16 iulie 2009		
2009/C 317/09	Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind drepturile consumatorilor, COM(2008) 614 – 2008/0196 (COD) ...	54
2009/C 317/10	Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivei 2001/83/CE privind prevenirea pătrunderii în lanțul legal de aprovizionare a medicamentelor falsificate în ceea ce privește identitatea, istoricul sau sursa acestora, COM(2008) 668 <i>final</i> – 2008/0261 (COD)	62
2009/C 317/11	Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de modificare, în ceea ce privește microentitățile, a Directivei 78/660/CEE privind conturile anuale ale anumitor forme de societăți comerciale, COM(2009) 83 <i>final</i> /2 – 2009/0035 (COD)	67
2009/C 317/12	Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de adaptare la Decizia 1999/468/CE a Consiliului a anumitor acte care fac obiectul procedurii menționate la articolul 251 din tratat, în ceea ce privește procedura de reglementare cu control. Adaptare la procedura de reglementare cu control. Partea a cincea, COM(2009) 142 <i>final</i> – 2009/0048 (COD)	72
2009/C 317/13	Avizul Comitetului Economic și Social European privind o evaluare intermediară a implementării planului de acțiune comunitar pentru biodiversitate, COM(2008) 864 <i>final</i>	75
2009/C 317/14	Avizul Comitetului Economic și Social European privind Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social și Comitetul Regiunilor – Strategie pentru punerea în aplicare a internalizării costurilor externe, COM(2008) 435 <i>final</i> /2	80
2009/C 317/15	Avizul Comitetului Economic și Social European privind Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor privind telemedicina și beneficiile sale pentru pacienți, pentru sistemele de sănătate și pentru societate, COM(2008) 689 <i>final</i>	84
2009/C 317/16	Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind drepturile persoanelor care călătoresc pe mare și pe căi navigabile interioare și de modificare a Regulamentului (CE) nr. 2006/2004 privind cooperarea dintre autoritățile naționale însărcinate să asigure aplicarea legislației în materie de protecție a consumatorului, COM(2008) 816 <i>final</i> – 2008/0246 (COD)	89



I

(Rezoluții, recomandări și avize)

AVIZE

COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN

A 455-A SESIUNE PLENARĂ, DIN 15 ȘI 16 IULIE 2009

Avizul Comitetului Economic și Social European privind integrarea politicilor de transport și de amenajare a teritoriului pentru un transport urban mai durabil (aviz exploratoriu)

(aviz exploratoriu)

(2009/C 317/01)

Raportor: dl **OSBORN**

În scrisoarea din 3 noiembrie 2008, în conformitate cu articolul 262 din Tratatul de instituire a Comunității Europene, Comisia Europeană a solicitat Comitetului Economic și Social European să elaboreze un aviz exploratoriu cu privire la

Integrarea politicilor de transport și de amenajare a teritoriului pentru un transport urban mai durabil.

Secțiunea pentru transporturi, energie, infrastructură și societatea informațională, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 26 iunie 2009. Raportor: dl OSBORN.

În cea de-a 455-a sesiune plenară, care a avut loc la 15 și 16 iulie 2009 (ședința din 16 iulie 2009), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 114 voturi pentru și 1 vot împotriva.

1. Rezumat

1.1. Oamenii au nevoie de transporturi pentru a se putea deplasa la muncă, la magazine, la școli și la toate celelalte destinații din viața modernă. Dezvoltarea și întreținerea sistemelor de transport de toate felurile este un obiectiv major al politicii publice. Însă transporturile au și dezavantaje. Transporturile cauzează poluare, aglomerări de trafic și accidente. Legăturile de transport (sau lipsa lor) pot diviza și izola comunitățile, dar le pot și sprijini. Transporturile au, de asemenea, o contribuție majoră la emisiile de CO₂ și la amenințarea tot mai mare a schimbărilor climatice.

1.2. De aceea, pentru autoritățile publice de la toate nivelurile se manifestă o nevoie tot mai mare de a crea modele mai durabile de transport care să satisfacă nevoile de transport ale oamenilor, minimizând în același timp efectele negative. Cele mai serioase

probleme se manifestă în zonele urbane și acestea sunt zonele în care strategiile privind un transport mai durabil sunt extrem de necesare.

1.3. Modelele de transport din zonele urbane sunt strâns legate de modelele de amenajare a teritoriului. De aceea, pentru a se obține un transport mai durabil este nevoie de adoptarea de strategii și politici integrate privind amenajarea teritoriului și transporturile.

1.4. Responsabilitățile principale pentru dezvoltarea și implementarea strategiilor integrate le revin nivelurilor local și național. Într-o serie de orașe, metropole și țări din Europa s-a înregistrat deja un oarecare progres către durabilitate în acest domeniu. Însă, până acum, progresul a fost inconstant. Există posibilitatea și nevoia unei inițiative la nivel european pentru promovarea și accelerarea adoptării și punerii în aplicare a unor strategii integrate privind amenajarea teritoriului și transporturile mai durabile în orașele și metropolele din întreaga Europă.

1.5. Elementele-cheie ale inițiativei ar trebui să fie:

- lansarea unei noi inițiative în cercetare pentru a se identifica mai exact cele mai bune practici în acest domeniu;
- dezvoltarea unui set fiabil de indicatori privind progresul către un transport durabil;
- reevaluarea experienței și sistemelor naționale și locale de sprijin legislativ și financiar în ceea ce privește efectele acestora privind transporturile și emisiile de dioxid de carbon;
- elaborarea unui nou cadru european privind amenajarea teritoriului și transportul urban durabile;
- revizuirea echilibrului celorlalte politici și programe europene, astfel încât politicile europene să aibă un impact general mai puternic pentru sprijinirea transportului durabil;
- dezvoltarea sistemelor de transport inteligente (STI).

2. Observații generale

2.1. Societățile moderne depind foarte mult de transporturi. Ca persoane individuale, recurgem la transporturi pentru a merge la serviciu, la magazine, la activitățile din timpul liber și aproape în toate locurile în care vrem să ajungem. Întreprinderile au, de asemenea, nevoie de transporturi pentru a-și produce și livra bunurile și serviciile în întreaga lume.

2.2. Ultimele două secole de dezvoltare tehnologică în transporturi au mărit enorm distanțele care pot fi străbătute comod, la prețuri acceptabile, precum și gama de bunuri și servicii disponibile pentru cetățeni, și au diversificat stilul de viață al acestora. De asemenea, au transformat modul în care evoluează așezările urbane. Acestea nu mai au nevoie să fie adunate în jurul unor centre mici cu servicii accesibile în primul rând pe jos. Ele se pot întinde, cu densitate mică, pe zone mari conectate prin rețele de drumuri și sisteme de transport.

2.3. Aceste schimbări au adus multe beneficii. Însă ele au cauzat și probleme semnificative. Creșterea continuă a cererii de servicii de transport conduce la aglomerări și întârzieri. Comunitățile locale își pierd coeziunea, întrucât serviciile locale sunt înlocuite de servicii aflate la distanță mai mare, iar oamenii pierd contactul cu vecinii. Cele mai multe tipuri de mijloace de transport cu motor sunt surse de zgomot și de poluare. Cele mai multe generează, de asemenea, emisii de CO₂, iar creșterea continuă a cererii în transport este una dintre cauzele principale ale schimbărilor climatice.

2.4. Timp de mulți ani, guvernele au considerat extinderea oportunităților de transport drept un beneficiu public. Politicile publice și investițiile în transporturi au fost direcționate către extinderea rețelelor de transport și a accesibilității acestora pentru toată lumea.

2.5. Multe alte politici și programe publice au avut un impact în generarea unei cereri de călătorii și excursii mai frecvente și pe distanțe mai mari. Multe cartiere de locuințe noi sunt construite la densități mici, în mod nepotrivit pentru susținerea transportului public, presupunându-se că locuitorii acestor cartiere vor recurge la transportul privat pentru a se deplasa unde au nevoie. Reorganizarea școlilor, a spitalelor și a altor servicii publice a înclinat către crearea de localuri mai mari, dar mai îndepărtate. În mod similar, constructorii de centre comerciale au optat pentru amplamente mari, noi, în afara orașelor.

2.6. Treptat, percepția se schimbă. Oamenii încep să recunoască dezavantajele transporturilor, precum și avantajele. Și politicile publice se adaptează. Politicile și programele de transport trebuie în continuare să răspundă în mod satisfăcător nevoilor elementare de transport. Dar, în același timp, se constată din ce în ce mai mult că politicile de transport, de amenajare a teritoriului și de altă natură trebuie să conțină măsuri menite să reducă sau să limiteze cererea generală de servicii de transport și să-i încurajeze pe oameni să utilizeze de preferință moduri de transport mai durabile, precum transportul public, mersul pe jos și cu bicicleta în loc de autoturismele personale.

2.7. Amenințările tot mai mari reprezentate de schimbările climatice și insecuritatea rezervelor de petrol măresc gradul de urgență al acestor dileme și al nevoii de a acționa mai puternic pentru a reduce cererea de servicii de transport și a o restrânge la modurile de transport mai durabile. Aceasta poate implica schimbări substanțiale în modelele de amenajare a teritoriului și de mobilitate.

2.8. Pot fi identificate patru noi obiective politice pentru transporturi și amenajarea teritoriului durabile:

- încurajarea oamenilor de a-și alege domiciliile mai aproape de locurile lor de muncă, de educație și de recreere, respectiv încurajarea creării de locuri de muncă și de educație în apropiere zonelor rezidențiale pentru a reduce aglomerarea, poluarea și emisiile de gaze cu efect de seră și pentru a restaura viabilitatea comunităților locale;
- încurajarea oamenilor care au această posibilitate de a utiliza transportul public sau de a merge pe jos sau cu bicicleta și descurajarea utilizării autoturismelor;
- încurajarea întreprinderilor de a utiliza în măsură mai mare sursele locale de aprovizionare și de forță de muncă pentru a limita deplasările acestora;
- redefinierea interesului pentru destinații de vacanțe mai apropiate, pentru a reduce sau limita cererea în continuă creștere pentru servicii de transport aerian și daunele pe care acesta le cauzează mediului.

2.9. În spatele cererii în continuă creștere pentru servicii de transport se află un avânt social și economic enorm și oprirea sau redirectionarea acestuia nu este o sarcină ușoară. Experiența arată că această sarcină poate fi abordată cu succes doar dacă politicile sunt elaborate într-un mod integrat, prin combinarea politicilor de transport, de amenajare a teritoriului și de altă natură, pentru a se consolida reciproc, și prin elaborarea acestora într-un mod deschis, transparent și democratic, pentru a le asigura un sprijin politic și popular suficient la toate nivelurile de guvernare. Trebuie acordată o atenție deosebită nevoilor persoanelor în vârstă, ale celor cu handicap și ale familiilor cu venituri reduse atunci când se elaborează noi strategii și politici.

3. Elementele politicilor coordonate de transport urban, de amenajare a teritoriului și de transport durabil

3.1. Printre politicile de amenajare a teritoriului care pot stimula un transport urban mai durabil se numără:

- promovarea unei densități mai mari a construcțiilor;
- promovarea formelor compacte de dezvoltare urbană cu distanțe scurte până la toate serviciile majore;
- promovarea dezvoltării de preferință a orașelor mici și mijlocii în locul extinderii orașelor mari, deja prea întinse;
- restricționarea extinderii în continuare a orașelor în direcția zonelor verzi din jurul lor, prin stabilirea de centuri verzi etc.;
- încurajarea centrelor locale, mai mici (magazine, școli, biserici, spitale, organizații civice etc.) cu arii de deservire mai mici și descurajarea centrelor mai mari și mai depărtate cu arii de deservire mai mari și mai dispersate;
- încurajarea construcțiilor cu destinații multiple în loc de separarea diferitelor funcții în zonele în care se poate ajunge doar cu automobilul sau cu transportul public;
- încurajarea oamenilor de a locui mai aproape de locurile lor de muncă sau de alte destinații frecvente;
- încurajarea lucrului de la domiciliu prin utilizarea deplină a internetului;
- direcționarea centrelor majore (publice și private) către locuri care sunt deja accesibile transportului public și restricționarea spațiilor de parcare pentru automobile la astfel de centre sau impunerea de taxe importante pentru acestea;
- încurajarea întreprinderilor de a-și amplasa sediile în mod convenabil pentru lucrătorii, furnizorii și consumatorii locali, astfel încât să fie accesibile cu transportul public;

- încurajarea întreprinderilor de a-și alege furnizorii și forța de muncă pe plan local și de a deservi piețele locale, de a evita comerțul la distanță și de a atenua efectele globalizării;
- introducerea unei internalizări a costurilor externe justificate din punct de vedere tehnic.

3.2. Printre politicile de transport care pot stimula un transport urban mai durabil se numără:

- promovarea unui transport public de bună calitate, ecologic, accesibil și eficient din punct de vedere energetic;
- realocarea investițiilor în drumuri către investițiile în transportul public;
- promovarea drumurilor sau benzilor de circulație destinate transportului public;
- restricționarea spațiului și timpului alocat parcerii vehiculelor personale în zonele urbane;
- promovarea zonelor pietonale, aleilor, pasarelelor și pistelor de biciclete;
- promovarea schemelor de gestionare a mobilității;
- mărirea sensibilizării prin furnizarea de informații despre călătorii;
- introducerea de taxe pentru utilizarea drumurilor;
- includerea în taxele pe vehicule și pe combustibil a tuturor costurilor externe pe care un astfel de mod de transport le cauzează societății, inclusiv a costurilor generate de emisiile de dioxid de carbon și de alte forme de poluare;
- încurajarea autorităților publice să se stabilească în cartiere compacte, a funcționarilor publici să se deplaseze la locul de muncă cu mijloacele de transport în comun și să utilizeze un program de lucru flexibil.

3.3. Totuși, experiența arată că astfel de politici nu pot fi introduse în mod fragmentat. Ele sunt eficiente și acceptabile din punct de vedere politic doar când sunt introduse în cadrul unei strategii cuprinzătoare care să integreze obiectivele privind amenajarea teritoriului și transporturile și care să implice mai multe componente ale sectorului public și mulți actori din sectorul privat.

3.4. De exemplu, restricțiile privind utilizarea transportului privat în orașe, cum ar fi restricționarea spațiilor de parcare, taxele de utilizare a drumurilor sau taxele de parcare, sunt acceptabile și eficiente doar când alternativele oferite de transportul public sunt suficiente de atractive, adică atunci când acesta este curat, sigur, frecvent, fiabil și accesibil. În afară de aceasta, nevoile persoanelor în vârstă, ale persoanelor cu handicap și ale familiilor cu venituri reduse trebuie luate în considerare în mod deosebit.

3.5. În mod similar, încurajarea mersului cu bicicleta necesită o gamă de măsuri, printre care se numără punerea la dispoziție de drumuri destinate bicicliștilor, amenajarea unor locuri de parcare adecvate și sigure, atât în locuri publice, cât și private, oferirea de stimulente celor care sunt capabili fizic pentru mersul cu bicicleta față de utilizarea autovehiculelor, compensarea de către angajatori a cheltuielilor legate de transport și promovarea unei culturi favorabile mersului cu bicicleta.

3.6. De asemenea, încurajarea magazinelor locale și a altor centre similare necesită stabilirea unor cerințe urbanistice corespunzătoare privind zonele de amplasare, pentru a încuraja micile centre locale și pentru a descuraja marile centre din afara orașelor la care se poate ajunge doar cu mașina; sunt, de asemenea, necesare politici locale de taxare indulgente, programe de refacere urbană care să mărească atractivitatea micilor centre locale și a centrelor din cartiere, care au rolul de catalizator.

3.7. Nu va fi ușor să se oprească și să se schimbe sensul tendințelor care au dominat evoluția orașelor și a transportului urban în ultimii 100 de ani. Cele mai multe din acțiunile adoptate până acum au avut loc la nivel local și au fost fragmentate și empirice. Conflictul dintre diferitele organisme și diferitele niveluri de guvernare au împiedicat progresul. Multe interese publice și private trebuie să fie depășite.

3.8. Amenințarea tot mai mare a schimbărilor climatice și faptul că transporturile au o contribuție în creștere la emisiile generale de gaze cu efect de seră ale Europei conferă urgență acestor probleme. Nu putem permite ca inerția actuală să continue. Devine necesară o tranziție mult mai rapidă către moduri de transport urban și de amenajare a teritoriului mai durabile.

4. Acțiuni la nivel local și național

4.1. Rolul-cheie la nivel local le revine autorităților locale de planificare, în colaborare cu autoritățile locale rutiere și de transport și cu alte organe publice. Autoritățile de planificare trebuie să elaboreze planuri de amenajare a teritoriului pe baza cărora se vor orienta atât modelul de dezvoltare, cât și legăturile de transport, astfel încât să permită modelelor de transport să devină mai durabile odată cu trecerea timpului (prin dezvoltarea de sisteme STI). Autoritățile de transport trebuie să completeze aceste măsuri de planificare cu măsuri care să asigure că serviciile de transport public sunt suficient de frecvente, fiabile și accesibile, pentru a reprezenta o alternativă acceptabilă la transportul privat. Împreună, ele trebuie să creeze strategii integrate pentru transporturi și o amenajare a teritoriului durabile. Trebuie să fie implicate și alte organisme publice și alte firme importante de construcții și trebuie să li se ceară acestora să ia în considerare în totalitate impactul transportului public în propriile lor strategii viitoare.

4.2. Desigur, evoluția către un mod mai durabil de transport urban și de amenajare a teritoriului va lua timp. Scopul strategiilor integrate trebuie să fie asigurarea faptului că, de fiecare dată când rețelele de transport sunt modificate sau când au loc amenajări și reamenajări urbane, fiecare pas succesiv reprezintă o mișcare în direcția cea bună. Unele orașe europene au realizat deja progrese în această direcție și au inițiat politici inovatoare importante pentru a promova un transport mai durabil. Însă, în general, cele mai multe orașe au rămas în urmă din cauza lipsei de putere și de resurse financiare, din cauza lipsei de voință politică și din cauza absenței unei înțelegeri suficiente și a sprijinului din partea cetățenilor. De asemenea, orașele se simt sub presiunea de a concura pentru a atrage noi proiecte de dezvoltare în mod nedurabil. Este nevoie de un nou model de cooperare pentru a concepe o formă mai curând policentrică de orașe compacte și durabile pentru viitor. Tranziția în materie de urbanism trebuie susținută și încurajată.

4.3. Autoritățile naționale (și regionale) au un rol-cheie în încurajarea și facilitarea acțiunilor corecte la nivel local. Uneori, guvernele naționale trebuie să restructureze organismele și instituțiile locale sau să retraseze limitele acestora pentru a facilita crearea unor strategii integrate cu adevărat. Alteori, ele pot solicita diferitelor organisme locale și departamente guvernamentale implicate sau le pot încuraja pe acestea să lucreze împreună ca parteneri pentru elaborarea strategiilor integrate. De asemenea, ele ar putea fi nevoite să ofere stimulente, să consolideze expertiza și experiența și să asigure coordonarea politică la toate nivelurile.

4.4. Guvernul național este de obicei responsabil de cadrul legislativ de bază pentru elaborarea planurilor de amenajare a teritoriului și pentru reglementarea noilor proiecte de dezvoltare și tot el pune la dispoziție mijloacele prin care autoritățile locale pot reglementa astfel de evoluții în moduri care vor suporta o strategie integrată.

4.5. Guvernele naționale sunt de obicei responsabile de stabilirea cadrului financiar de bază pentru activitatea întreprinderilor de transport public și, în mod frecvent, pot fi nevoite să ofere sursele de finanțare pentru unele dintre investițiile mai mari ce vor fi necesare. Acestea controlează de asemenea cadrele fiscale și modurile de taxare, tarifar și subvenționare care au un impact crucial asupra deciziilor individuale sau colective privind amenajarea teritoriului, dezvoltarea și transporturile.

4.6. Mai presus de orice, guvernele naționale au un rol-cheie în sensibilizarea publicului față de pericolele ce decurg din amenințarea schimbărilor climatice și epuizarea resurselor și față de nevoia de acțiune mai urgentă și mai energică pentru a schimba modul de transport și de deplasare. Considerăm că toate guvernele din Europa trebuie să elaboreze strategii sau cadre cuprinzătoare pentru integrarea amenajării teritoriului și a transportului din orașele și metropolele lor.

5. Acțiuni la nivel european

5.1. Până acum, politicile și acțiunile europene în domeniul transporturilor s-au concentrat pe crearea și extinderea rețelelor majore de transport care leagă diferitele părți ale Europei. Fondurile regionale și de coeziune au jucat un rol major în dezvoltarea acestor rețele, în special în extinderea rețelelor rutiere majore. Astfel, influența europeană a avut tendința de a încuraja extinderea și dispersarea în continuare a multor orașe europene importante și de a îngreuna evoluția către un mod de transport urban și de amenajare a teritoriului mai durabil.

5.2. Mai recent, Comisia a acceptat provocarea care constă în promovarea modurilor mai durabile de transport urban. Comisia a identificat multe chestiuni-cheie în Cartea verde privind transportul urban și în raportul tehnic însoțitor privind planurile pentru un transport urban durabil. UE a pus la dispoziție fondurile de investiții prin fondurile structurale și de coeziune și prin Banca Europeană de Investiții. UE a încurajat schimbul de bune practici și a acordat mici subvenții pentru proiecte de cercetare, dezvoltare și demonstrative, de exemplu în cadrul programului CIVITAS. Acestea au fost activități utile și ar putea fi continuate și extinse în mod util. Însă acestea nu schimbă în nici un caz situația pe ansamblu.

5.3. Noile provocări ale schimbărilor climatice și nevoia urgentă de acțiune în toate domeniile pentru a limita emisiile de CO₂ evidențiază acum că este nevoie tot mai mare de un nou efort european colectiv. Doar o inițiativă europeană majoră poate impune accelerarea necesară a procesului de transformare în direcția unor modele de transport și de amenajare a teritoriului durabile și mai bine coordonate în viitor.

5.4. Desigur, UE are competențe limitate în acest domeniu, iar aplicarea principiului subsidiarității înseamnă că cele mai multe din responsabilitățile principale pentru transportul local și amenajarea teritoriului vor rămâne la nivel local și național. Cu toate acestea, Comitetul consideră că există posibilitatea de a consolida semnificativ activitatea europeană, pentru a cataliza și încuraja acțiuni la nivel local și național, având în vedere în special rolul de conducere al Europei în combaterea schimbărilor climatice și promovarea reducerii emisiilor de dioxid de carbon.

5.5. Comitetul susține recenta recomandare a Parlamentului European și a Comitetului Regiunilor de consolidare a rolului european în acest domeniu. Comitetul recomandă Comisiei să adopte acum o abordare în cinci puncte într-un nou plan de acțiune:

5.6. A. Să depună un nou efort major de cercetare a interacțiunilor dintre amenajarea urbană și transporturi

Există o tradiție lungă și recunoscută a proiectelor de cercetare privind interacțiunea dintre transportul urban și amenajarea teritoriului în cadrul celui de-al 4-lea și celui de-al 5-lea program-cadru de cercetare și dezvoltare tehnologică al UE [a se vedea, de exemplu, Marshall și Banister (editori): *Amenajarea teritoriului și transporturile: Cercetare europeană: Către politici integrate* London/Amsterdam: Elseviers, 2007]. Această tradiție de cercetare a fost întreruptă în cel de-al 6-lea și cel de-al 7-lea program-cadru de cercetare și dezvoltare tehnologică. Schimbările climatice și posibila penurie de energie în viitor reprezintă noi provocări pentru amenajarea urbană și necesită o cercetare axată pe politici în scopul de a le oferi factorilor de decizie informații sigure privind impactul probabil al strategiilor integrate posibile pentru a face față costurilor energetice în creștere și pentru a îndeplini obiectivele UE privind emisiile de gaze cu efect de seră. De aceea, este necesar să se revizuiască și să se actualizeze rezultatele studiilor anterioare în lumina acestor condiții, eventual fundamental diferite. În special următoarele chestiuni politice necesită investiții urgente:

- *Adaptarea la schimbările climatice:* Ce combinații de politici de transport și de amenajare a teritoriului sunt necesare și fezabile pentru a reduce riscurile previzibile ale schimbărilor climatice, precum inundațiile, alunecările de teren, inundarea zonelor de coastă în urma furtunilor, valurile de căldură etc.?
- *Atenuarea schimbărilor climatice:* Care sunt combinațiile de politici de transport și de amenajare a teritoriului care sunt probabil cele mai în măsură să realizeze contribuția sectorului transporturilor la obiectivele privind emisiile de gaze cu efect de seră ale UE și ale statelor membre pentru 2020 și 2050, cu impact negativ minim în ceea ce privește costurile pentru economie, echitate socială și calitate a vieții?
- *Accesul la serviciile de bază și la viața socială:* Care sunt combinațiile de politici de transport și de amenajare a teritoriului care vor îndeplini cel mai bine standardele minime de acces cu transportul public la serviciile de bază (sănătate, comerț cu amănuntul, educație) și la viața socială (luând în considerare inclusiv nevoile persoanelor în vârstă, ale persoanelor cu handicap și ale familiilor cu venituri reduse) având în vedere

populația în curs de îmbătrânire/în scădere și prețurile mari ale energiei?

5.7. B. Să elaboreze un set de indicatori, stabilit de comun acord, care să arate cât de mult a progresat o zonă urbană în direcția transportului durabil

Printre astfel de indicatori s-ar putea număra, de exemplu, raportul dintre toate deplasările efectuate în moduri durabile (mersul pe jos, mersul cu bicicleta și transportul public) față de transportul privat. Printre acestea s-ar putea număra și datele privind mărirea ariilor de deservire ale tuturor centrelor (școli, spitale, birouri publice, centre comerciale) și modul în care acestea ar putea fi reduse în timp prin încurajarea centrelor mai mici și mai apropiate fără a se elimina unitățile descentralizate de asigurare a serviciilor publice, pentru a reduce lungimea deplasărilor la acestea.

5.8. C. Să inițieze o revizuire la nivel european a practicilor actuale privind transportul urban și amenajarea teritoriului

Principalul obiectiv ar trebui să fie identificarea sistemelor instituționale, legislative și financiare care sunt cele mai utile tranziției către un transport și o amenajare a teritoriului durabile. Revizuirea ar putea să acopere în special unele dintre ideile cele mai noi și mai controversate, precum:

- sisteme de taxe de drum și de tarifyare a spațiilor de parcare sau de restricționare a acestora în centrele urbane;
- sisteme de finanțare a dezvoltării unor sisteme de transport public satisfăcătoare și de sprijinire a funcționării acestora;
- sisteme care să solicite constructorilor de centre publice majore să ofere legături adecvate cu sistemele de transport public și să restricționeze spațiile de parcare pentru vehiculele private;
- sisteme care să solicite constructorilor publici și privați să ia în considerare impactul transporturilor în cadrul elaborării propriilor planuri de viitor și, posibil, sisteme care să factureze sau să taxeze constructorii și operatorii centrelor mari pentru deplasările suplimentare sau pentru impactul pe care îl au asupra comunităților lor emisiile de dioxid de carbon datorate deciziilor acestora.

5.9. D. Să elaboreze un cadru european pentru un transport urban și o amenajare a teritoriului durabile

Un astfel de cadru ar putea cuprinde:

- linii directe pentru strategiile statelor membre privind promovarea unui transport urban și a unei amenajări a teritoriului durabile. Fiecare strategie națională ar trebui să mandateze autoritățile rutiere, de transport și de amenajare a teritoriului (și alte organisme publice relevante) să colaboreze la elaborarea planurilor de amenajare a teritoriului local și de transport durabil pentru fiecare oraș și așezare urbană majoră;

- linii directoare privind bunele practici și o analiză comparativă la elaborarea strategiilor locale, inclusiv pașii pregătitori pentru consultarea sistematică și extinsă a publicului și a tuturor părților interesate implicate, în vederea sensibilizării puternice a opiniei publice cu privire la schimbările necesare și a obținerii unui consens cât mai larg posibil în ceea ce privește calea de urmat;
- indicatori de evaluare a progresului către durabilitate și de evaluare a contribuției diferitelor orașe și regiuni la reducerea emisiilor de dioxid de carbon prin planurile cele mai durabile;
- dispoziții privind sprijinul financiar fie la nivel european, fie la nivel național pentru investițiile necesare punerii în aplicare a strategiilor în decursul timpului. Programul CIVITAS a sprijinit câteva inițiative excelente și, în opinia Comitetului, trebuie extins.

Bruxelles, 16 iulie 2009

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Mario SEPI

5.10. *E. Să revizuiască alte prevederi legislative europene și programe de cheltuieli care afectează transportul și amenajarea teritoriului*

Cele mai multe fonduri europene în domeniul transporturilor au fost direcționate către dezvoltarea infrastructurii rutiere, feroviare și aeriene, în interesul creșterii economice, cu o evaluare limitată a impactului acestora asupra emisiilor de dioxid de carbon și asupra durabilității. Ar fi acum adecvat să se reevalueze proporția acestor programe, să se introducă o evaluare sistematică a impactului asupra emisiilor de dioxid de carbon al acestor investiții și să se reorienteze programele astfel încât să sprijine în măsură mai mare transportul public, rețelele feroviare și transportul urban durabil și să reducă sprijinul pentru promovarea extinderii în continuare a traficului de lungă distanță care generează mari emisii de dioxid de carbon.

Avizul Comitetului Economic și Social European privind competitivitatea industriei europene a sticlei și ceramicii, cu referire specială la pachetul UE privind clima și energia

(aviz exploratoriu solicitat de Președinția cehă)

(2009/C 317/02)

Raportor: **dl ZBOŘIL**

Coraportor: **dl CHRUSZCZOW**

Într-o scrisoare din data de 10 decembrie 2008, în conformitate cu articolul 262 din Tratatul de instituire a Comunității Europene, dl Marek MORA, viceprim-ministru adjunct pentru afaceri europene, a solicitat Comitetului Economic și Social European, în numele viitoarei Președinții cehe, elaborarea unui aviz exploratoriu cu privire la

Competitivitatea industriei europene a sticlei și ceramicii, cu referire specială la pachetul UE privind clima și energia.

Comisia consultativă pentru mutații industriale, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 4 iunie. Raportor: dl ZBOŘIL. Coraportor: dl CHRUSZCZOW.

În cea de-a 455-a sesiunea plenară, care a avut loc la 15 și 16 iulie 2009 (ședința din 16 iulie), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz în unanimitate.

1. Concluzii și recomandări

1.1. Industria europeană a sticlei și ceramicii face parte integrantă din structura economică a Comunității, fiind poate una dintre cele mai vechi industrii din zonă, cu o istorie mai veche de 4 000 de ani. În prezent, competitivitatea acesteia se confruntă cu numeroase dificultăți, multe dintre acestea apărând ca urmare a globalizării, a reglementării crescânde a protecției mediului și a costurilor tot mai mari ale energiei.

1.2. Ambele sectoare sunt mari consumatoare de energie. Ambele utilizează materii prime locale, iar produsele lor se vând în primul rând pe piața UE (totuși, subsectoarele recipientelor din sticlă și veselei dispun de o largă piață de export, vesela fiind exportată în întreaga lume, iar ambalajele de sticlă utilizându-se pentru cea mai mare parte a produselor de export de vârf ale UE). Aceste sectoare au creat împreună, în mod direct, aproape o jumătate de milion de locuri de muncă, iar în mod indirect, au contribuit la crearea unui număr și mai mare de locuri de muncă, atât în sectorul de furnizare a materiilor prime, cât și în cele care utilizează aceste produse (în special în sectorul construcțiilor).

1.3. Produsele sunt absolut vitale în această etapă de dezvoltare a Comunității, iar alte materiale de substituție care să fie competitive nu sunt disponibile cu ușurință. Ambele sectoare se confruntă cu concurența țărilor în curs de dezvoltare, care au profitat de situația dificilă a mediului de afaceri din UE.

1.4. În ceea ce privește generarea de energie din surse regenerabile și economiile de energie, produsele din sticlă, dacă sunt reciclate corespunzător, depășesc, ca beneficii, energia utilizată și emisiile de CO₂ eliberate în urma procesului de fabricație. Prin urmare, utilizarea acestor produse este esențială pentru atingerea obiectivelor europene de mediu în domeniile locuinței, transporturilor și energiei din surse regenerabile, dată fiind durata lor posibilă de viață, de peste douăzeci de ani. Eliminarea lor finală, după reciclări repetate, nu produce niciodată emisii.

1.5. CESE consideră că sunt importante atât abordarea aspectelor esențiale care afectează competitivitatea sectoarelor ceramicii și sticlei, cât și crearea unui mediu de afaceri mai favorabil în UE, așa cum s-a recomandat în ambele analize sectoriale ⁽¹⁾. Ar trebui avute în vedere trăsăturile specifice ale ambelor sectoare, și anume: aplicațiile și utilizările diferite, precum și gamele diferite de produse; beneficiile ecologice; nivelurile de consum de energie; nivelul de concentrare al acestor sectoare, precum și dimensiunea lor regională; ponderea IMM-urilor din ambele sectoare.

1.6. Calitatea cea mai valoroasă și de neînlocuit a industriei sticlei și ceramicii o reprezintă munca plină de pasiune și experiența ce rezultă dintr-o lungă tradiție a industriei și meșteșugurilor, precum și din patrimoniul cultural și societal din zonele și comunitățile respective. De acest fapt simplu ar trebui să țină seama toate politicile din domeniu. Din păcate, impactul pe care anumite politici l-ar putea avea asupra acestei valori culturale și istorice este adeseori subestimat, dacă nu chiar trecut cu vederea.

⁽¹⁾ A se vedea notele de subsol 4 și 5.

1.7. Indiferent de situația economică negativă actuală, este necesar să se abordeze problemele esențiale ale menținerii și creșterii caracterului competitiv al ambelor sectoare, deoarece ele țin de sistem și nu au legătură cu criza.

1.8. În primul rând, aceste sectoare ar trebui sprijinite în efortul de inovare, întrucât aceasta va ajuta industria sticlei și ceramicii să-și consolideze poziția pe piață, să-și îmbunătățească performanțele de mediu și, desigur, să joace un rol mai important în cadrul societății în eforturile de atenuare a efectelor schimbărilor climatice.

1.9. Astfel, în contextul performanței de mediu a acestor sectoare și al contribuției lor probabile la atenuarea schimbărilor climatice, includerea acestora în sistemul de comercializare a cotelor de emisii al UE (ETS - *Emissions Trading Scheme*) ar trebui stabilită în mod echitabil, astfel încât să se aibă în vedere analizele ciclului de viață din ambele sectoare, ale căror beneficii depășesc cu mult implicațiile de mediu aferente. Pe scurt, toate industriile prelucrătoare ar trebui scutite de la licitarea cotelor pe durata întregii perioade de comercializare de până în 2020, ceea ce ar duce la înlăturarea a numeroase obstacole și incertitudini în privința investițiilor. Aceasta ar putea contribui semnificativ la îmbunătățirea pozițiilor concurențiale ale celor două sectoare.

1.10. Impactul pachetului UE privind energia și clima asupra prețurilor energiei din industria sticlei și ceramicii – care afectează și lanțurile de aprovizionare din aval - ar trebui atenuat cât mai mult prin buna funcționare a piețelor energiei. În această privință, sunt vitale promovarea concurenței pe piețele energiei și dezvoltarea unei grile energetice paneuropene care să ducă la securitatea aprovizionării cu energie pe termen lung.

1.11. Ar trebui sprijinite pe scară largă eforturile îndreptate în direcția unei rate tot mai mari de reciclare și, ca urmare, a utilizării sticlei reciclate (care duc la câștiguri în performanța de mediu, datorită unei mai bune eficiențe energetice și reducerii emisiilor de dioxid de carbon).

1.12. Este necesar să se pună în aplicare măsurile de reglementare existente, precum și, dacă este cazul, unele noi care să se concentreze pe eliminarea practicilor comerciale neloiale, cum ar fi contrafacerea unor design-uri sau mărci binecunoscute. Menționarea țării de origine ar putea constitui una dintre soluții. De asemenea, CESE salută activitățile asociațiilor de consumatori și consideră că acestea sunt aliați naturali ai producției cu un nivel ridicat de valoare adăugată. Sprijinul acordat de asociațiile de consumatori, atât din țările UE, cât și din afara UE, este de cel mai mare ajutor nu numai pentru consumatori, ci și pentru întreprinderile producătoare de bunuri de înaltă calitate.

1.13. Continuarea sprijinului politic și acțiunile concertate ale UE ar fi utile pentru:

- înlăturarea barierelor la import pe piețele din afara UE;
- îmbunătățirea accesului la informații utile privind piața, în folosul IMM-urilor;

- facilitarea accesului la achizițiile publice pe piețele emergente;
- înlăturarea barierelor în calea comerțului cu materii prime din China;
- promovarea reciclării în circuit închis a ambalajelor din sticlă în UE.

1.14. Performanțele de mediu excepționale ale multor produse din ceramică și sticlă (materiale de izolație, ferestre termopan etc.) ar trebui promovate ca reper de economisire a energiei în industria construcțiilor din UE. În plus, această tehnologie ar trebui inclusă în orice transfer de tehnologie prevăzut către țările care nu fac parte din UE și care dispun de un mare potențial de economisire a energiei. De exemplu, în țările post-sovietice există un potențial ridicat, în contextul viitoarelor modificări ale politicii de energie. Proiectele comune (cum ar fi MDC – mecanismele de dezvoltare curată) pot contribui și ele la compensarea emisiilor de CO₂ de către producătorii din UE.

1.15. Stimulețele acordate de guvernele statelor membre industriei construcțiilor pentru obținerea unei performanțe energetice optime a clădirilor sunt cel mai bun instrument de sprijinire a industriei sticlei și a politicii privind schimbările climatice.

1.16. CESE recomandă ca autoritățile UE să relanseze conceptul mai bune reglementări, care s-a pierdut pe parcurs, fără a fi dus, de fapt, la niciun progres palpabil (și atât de necesar). În plus, orice nou act de reglementare ar trebui analizat cu mult mai multă atenție, ar trebui discutat cu cei interesați și supus unei analize de impact mult mai riguroase, pe baza unor date realiste și nu a unor presupuneri neîntemeiate. Mediul de afaceri ar trebui extins, orice restricții suplimentare contravenind principiilor durabilității.

2. Introducere: considerații privind competitivitatea

2.1. Prezentul aviz, solicitat de Președinția cehă, examinează competitivitatea sectoarelor sticlei și ceramicii, ca exemple principale de ramuri industriale mari consumatoare de energie. Mai mult decât atât, această analiză, deși se axează pe impactul pachetului UE privind clima și energia, ia în considerare și alți factori care afectează competitivitatea ramurilor industriale mari consumatoare de energie în general și a sectorului sticlei și ceramicii, în special.

2.2. În acest sens, CESE adresează decidenților politici un număr de recomandări privind modul în care ar trebui reglementată industria sticlei și ceramicii pentru a-și păstra poziția concurențială și pentru a produce toate efectele benefice pe care le poate oferi în cadrul politicii UE în materie de schimbări climatice (a se vedea secțiunea precedentă).

2.3. Ceramica și sticla sunt materiale de bază, la fel cum sunt oțelul, aluminiul și alte metale neferoase, produsele chimice, cimentul, varul, celuloza și hârtia, de exemplu, a căror producere și prelucrare implică un mare consum de energie și reprezintă baza indispensabilă a lanțurilor de valori industriale ⁽²⁾.

2.4. *Factorii motrice ai competitivității ramurilor industriale mari consumatoare de energie pot fi descriși după cum urmează:*

2.4.1. *Munca bazată pe experiență și abnegație*, rezultat al îndelungatei tradiții a industriilor și meșteșugurilor și al educației și pregătirii de bună calitate, precum și al patrimoniului cultural și societal din zonele și comunitățile respective. De cele mai multe ori, aceste valori sunt greu de transferat în altă parte.

2.4.2. *Inovația tehnologică durabilă și inovația în materie de produse* Sunt vitale pentru consumul eficient de materii prime și energie, pentru calitate, fiabilitate, eficiență economică, reducerea efectelor asupra mediului și a.m.d.

2.4.3. *Disponibilitatea materiilor prime de bază*, preferabil în UE. Cu toate acestea, materialele importate din regiuni sigure din punct de vedere politic, la prețuri de transport rezonabile, sunt, de asemenea, binevenite.

2.4.4. *Disponibilitatea energiei*, inclusiv a surselor de energie primară Această disponibilitate nu poate fi evaluată numai pe baza unei rețele energetice funcționale și a prețului energiei: securitatea aprovizionării cu energie joacă și ea un rol crucial. Amprenta energetică trebuie calculată pentru tot lanțul de valori.

2.4.5. *Gestionarea competitivă a operațiunilor și finanțarea precaută a investițiilor*. Pe de o parte, materiile prime și aprovizionarea sigură cu energie sunt principalele componente ale prețului în ramurile industriale mari consumatoare de energie, reprezentând un procent relativ ridicat din costurile totale. Pe de altă parte, aceste ramuri industriale funcționează, de regulă, cu marje reduse de câștig și consumă mult capital. Toate acestea presupun gestionarea competitivă a operațiunilor și finanțarea precaută a investițiilor.

2.4.6. *Durabilitatea de mediu și cadrul de reglementare aferent în materie de schimbări energetice și climatice*. În UE, aceste cerințe sunt stringente pentru astfel de ramuri industriale de bază, mari consumatoare de energie, chiar dacă performanța de mediu a acestor ramuri s-a îmbunătățit simțitor în ultimele două decenii, fiind de așteptat o îmbunătățire treptată în continuare, ca urmare a punerii în aplicare a directivei IPPC (Directiva 96/61/CE privind prevenirea și controlul integrat al poluării).

2.4.6.1. Trebuie să se acorde o atenție deosebită recent adoptatului *pachet în materie de energie și climă al UE* ⁽³⁾, care va avea efecte importante asupra competitivității ramurilor industriale mari consumatoare de energie, astfel cum au confirmat CESE, Comisia Europeană, Consiliul și Parlamentul European în documentele lor pe această temă.

2.4.6.2. Recent, au fost prezentate numeroase studii de impact, atât de către autorități, cât și de către industriile interesate, înainte și după ce pachetul legislativ a fost adoptat. Acestea arată clar că ramurile industriale mari consumatoare de energie sunt sensibile la relocarea emisiilor de dioxid de carbon și că punerea în aplicare a pachetului legislativ trebuie gândită atent, pentru a ține seama de recesiunea economică și de rezultatul negocierilor COP15, care vor avea loc la Copenhaga în decembrie 2009.

2.4.6.3. Industriile producătoare de materii de bază, inclusiv sectoarele sticlei și ceramicii, utilizează preponderent combustibili fosili și sunt afectate în diferite moduri de costurile diverselor surse de energie. În plus față de problema combustibililor fosili, acestea prezintă și un consum relativ ridicat de energie electrică.

2.4.6.4. Până în prezent, costurile reprezentate de aplicarea măsurilor de politică a mediului sunt unilaterale – limitate la țările UE și operațiunile din cadrul UE, în timp ce țările care nu sunt membre UE nu utilizează în mod obligatoriu instrumente similare ETS din UE. Chiar și în cadrul Comunității, sarcina este limitată la instalațiile de producere a energiei și ramurile industriale mari consumatoare de energie.

2.4.6.5. De fapt, ramurile industriale europene mari consumatoare de energie au o atitudine pozitivă față de politica privind schimbările climatice și au raportat o reducere în termeni absoluți de 6 % a emisiilor de gaze cu efect de seră comparativ cu emisiile din 1990, cu toate că volumul producției a crescut. Aceasta demonstrează o disociere reală a emisiilor de creșterea economică. Pe de altă parte, acest exercițiu nu s-a făcut fără eforturi, iar limitele fizice ale tehnologiilor individuale din aceste sectoare ar trebui luate în calcul cu seriozitate când se vor mai stabili pe viitor mecanisme și obiective de reducere a emisiilor.

2.4.6.6. Sectorul producător de energie poate transfera costurile măsurilor luate ca urmare a schimbărilor climatice direct în politicile de preț al energiei, în timp ce ramurile industriale mari consumatoare de energie nu pot face acest lucru: ca urmare a concurenței acerbe la nivel internațional exercitate din partea țărilor din afara UE, aceste sectoare nu pot beneficia nici de transferuri de costuri, nici de profituri neașteptate.

2.4.6.7. Astfel, ramurile industriale mari consumatoare de energie sunt de două ori expuse efectelor ETS din UE: mai întâi, trebuie să facă față indirect creșterii prețurilor energiei electrice; în al doilea rând, trebuie să absoarbă costurile directe ale ETS din UE. Este posibil ca deciziile recente adoptate de Consiliu și de Parlamentul European să ușureze în parte sarcina financiară ce rezultă din licitarea cotelor – deși aceasta duce numai la transferarea acestei sarcini dincolo de anul 2020.

(2) Avizul CESE privind impactul dezvoltării continue a piețelor energetice asupra lanțurilor de valori economice industriale din Europa, JO C 77, 31.3.2009, p. 88-95.

(3) A se vedea comunicatul de presă al Comisiei nr. IP/08/1998, la adresa <http://europa.eu/rapid/>

2.4.6.8. Ramurile industriale mari consumatoare de energie au trecut în ultimii douăzeci de ani printr-o schimbare tehnologică profundă pentru a putea rămâne competitive. Așadar, reducerea absolută cu 6 % menționată anterior a fost obținută într-o perioadă când a avut loc chiar o creștere a emisiilor produse de sectorul energiei. Astfel, stabilind același an de referință (2005) și aceleași ținte în materie de reducere a emisiilor atât pentru ramurile industriale producătoare de energie, cât și pentru cele mari consumatoare de energie, se observă o și mai mare acutizare a situației dezavantajoase a celei din urmă. Acest fapt înseamnă că ele au obținut, în termeni reali, o reducere absolută de până la 50 % până în anul 2005 față de anul de referință 1990, fixat prin Protocolul de la Kyoto, iar noul sistem de comercializare a emisiilor le va forța să obțină o reducere de încă 21 % comparativ cu emisiile raportate în anul 2005. Supuși acestei presiuni, cei care au obținut rezultate bune vor fi penalizați și ar putea fi forțați fie să-și limiteze creșterea economică, fie chiar să-și reducă activitățile economice, transferându-le în cele din urmă în afara spațiului economic al UE.

2.4.6.9. Nu există nicio îndoială că această constrângere unilaterală poate duce la delocalizare și, prin urmare, la atât de temuta relocare a emisiilor de dioxid de carbon. Nici recesiunea actuală, nici potențiala capitalizare a cotelor economisite în actuala perioadă de comercializare, nici amânarea licitării cotelor pentru perioada viitoare nu pot remedia vulnerabilitatea industriei, dacă nu se adoptă un acord **adecvat** post-Kyoto la nivel internațional în 2009.

3. Industria sticlei și ceramicii din UE – principalele motoare ale competitivității

3.1. Sectorul sticlei ⁽⁴⁾ constă, în mare, din fabricarea de foi de sticlă, recipiente de sticlă, veselă (vase de uz casnic), fibră de sticlă și produse cu utilizări speciale. În 2007, sectorul sticlei din UE a produs aproximativ 37 de milioane de tone (mt) de diverse tipuri de sticlă, în valoare de circa 39 de miliarde EUR, reprezentând 32 % din producția mondială. Din anul 2000, producția a avut o creștere foarte limitată. Ca volum, recipientele din sticlă au reprezentat 58 % din producție în 2007, iar foile de sticlă, 27 %. Vesela a reprezentat 4 %, în timp ce fibrele de izolație și cele de ranforsare au reprezentat 6 %, respectiv 2 %, în vreme ce sticla pentru produse cu utilizări speciale reprezintă 3 % din tonajul sectorului sticlei.

3.2. În ce privește locul de producere, o mare parte a industriei este încă localizată în UE-15, în special în Germania, Franța, Italia, Spania și Marea Britanie, care – împreună – au reprezentat 68 % din producția pe 2007. Noile state membre UE au produs 15 %, iar restul statelor din UE-15, 17 %. Germania este cel mai mare producător la nivel comunitar, iar producția din UE-12 este concentrată în Polonia și Republica Cehă. Sectorul sticlei din Germania, Republica Cehă și Polonia face parte din patrimoniul național al acestor țări, care au o lungă tradiție în domeniu. Sticla decorativă și cristalul de înaltă calitate sunt considerate ca făcând parte din produsele artei tradiționale.

3.3. Din anul 2000, ocuparea forței de muncă din sectorul sticlei a intrat pe o pantă descendentă, ca urmare a combinării mai multor factori: cerințele de productivitate, creșterea automatizării, consolidarea sectorului și concurența cu produsele cu costuri reduse. În 2007, în sectorul sticlei din UE erau angajate 234 000 de persoane. UE-12 reprezenta aproape 40 % din forța de muncă ocupată în sector în 2007, ceea ce arată diferențele existente între UE-12 și UE-15 în ce privește mărimea capitalului și a forței de muncă. Majoritatea locurilor de muncă din UE-12 se găsesc în Polonia și Republica Cehă, care – împreună – reprezintă aproape 71 % din forța de muncă angajată în UE-12. În anul 2007, productivitatea per loc de muncă a fost de 160,5 tone.

3.4. Producția din sectorul sticlei este relativ concentrată în cazul principalelor subsectoare (foi de sticlă, recipiente), în timp ce în celelalte subsectoare (veselă, cristal) concentrarea nu este foarte mare. Prin urmare aceste subsectoare sunt expuse unor riscuri mai mari (piață, finanțare etc.), deoarece micii producători suferă de o lipsă de resurse, în special în actualele condiții economice mai dificile.

3.5. În general, majoritatea producției din sector se vinde în cadrul Comunității; cifra era de 90,7 % în 2007 (tonaj). 3,496 milioane de tone au fost exportate, ceea ce reprezintă aproximativ 9,3 % din producția totală. Produsele din cristal și cele de uz casnic (25,4 %) și cele de uz special (38,6 %) au reprezentat marea majoritate a producției destinate exportului. În 2007, exportul a crescut cu 5,3 %. Comparativ, importul a înregistrat o creștere anuală de 35,8 % în aceeași perioadă, depășind tonajul exportat (3,601 milioane de tone în 2007). Prețul mediu al sticlei exportate a fost de 1 780,1 EUR/tonă, ceea ce reprezintă un preț semnificativ mai mare decât cel de 1 159,5 EUR/tonă pentru sticla importată. Ca volum, cei mai mari importatori sunt China și Taiwan. O cantitate din ce în ce mai mare este importată, de asemenea, de India, Turcia și Japonia. Importurile chinezești de foi de sticlă au crescut de zece ori din 2004.

3.6. Sectorul sticlei din UE s-a confruntat cu o perioadă dificilă în perioada 2007-2009, ca urmare a încetirii activității economice la începutul crizei creditelor, iar cererea s-a redus. Sectorul construcțiilor pare să fie deosebit de vulnerabil, pe măsură ce încrederea și cheltuielile gospodăriilor se reduc, iar cererile de investiții scad. Această evoluție are, desigur, un efect semnificativ asupra industriei sticlei: aproximativ 90 % din produsele de sticlă sunt destinate sectoarelor industriale care produc bunuri de consum (industria autovehiculelor și a altor vehicule, industria electrotehnică, industria chimică, industria alimentară etc.) și sectorului construcțiilor. Sectorul sticlei este în mare parte dependent de stabilitatea și evoluția sectoarelor menționate anterior.

3.7. Aceste condiții dificile se vor înăspri în condițiile creșterii capacității de producție în țările învecinate UE. Între 2004 și 2009, se estimează că în diverse țări, printre care Rusia, Ucraina, Belarus, Qatar, EAU și Egipt, capacitatea de producție va spori cu circa 7,3 milioane de tone. Majoritatea acestei creșteri se va produce în subsectoarele foilor de sticlă și recipientelor de sticlă. Având în vedere această extindere, comerțul va continua probabil să crească, ceea ce face necesar ca decidenții politici să se asigure că producătorii din domeniu din UE operează în condiții echitabile.

(4) Contract-cadru pentru studii de competitivitate sectorială – competitivitatea sectorului sticlei, octombrie 2008.

3.8. Sectorul sticlei din UE se confruntă cu numeroase provocări în materie de competitivitate, multe dintre acestea apărând ca urmare a globalizării, a reglementării crescânde a protecției mediului și a costurilor tot mai mari ale energiei. Creșterea treptată a numărului de produse comparabile la preț redus, importate din țările în curs de dezvoltare, este un semn că scade avantajul competitiv al industriei sticlei din UE, în special în ceea ce privește piețele produselor cu valoare redusă.

3.9. Sectorul sticlei se confruntă cu reglementarea de mediu privind utilizarea energiei, emisiile de CO₂, prevenirea poluării și deșeurile, precum și reglementările în materie de protecție a mediului. Producătorii din afara UE, în special cei din țările în curs de dezvoltare, dispun de o legislație mult mai puțin strictă, beneficiind deci de mai puține constrângeri în materie de producție și de costuri de producție mai reduse. În plus, industria sticlei din UE se confruntă cu următoarele probleme în materie de competitivitate:

3.9.1. *Cereri de reducere a costurilor în aval.* Presiunea costurilor ce provine din concurența globală intensificată la care sunt expuse industriile europene, cum sunt producția de autovehicule, produsele electronice de larg consum, transportul aerian și comerțul în detaliu, poate avea un efect negativ asupra sectorului sticlei. Aceste industrii sunt toate clienți direcți sau indirecti ai producătorilor de sticlă din UE, într-o formă sau alta; ca urmare, globalizarea se repercutează asupra profilului cererii din sectorul sticlei din UE.

3.9.2. *Excesul de capacități de producție totale din sector.* Sectorul european al sticlei are un exces de capacitate în câteva dintre subsectoare, inclusiv în cel al foilor de sticlă. Aceasta poate afecta negativ sectorul european al sticlei, căci poate reduce marja de profit; pe de altă parte, poate permite creșterea rapidă a producției pentru a satisface cererile clienților, după ce criza va lua sfârșit.

3.9.3. *Presiunea în amonte asupra prețurilor energiei (și intrărilor).* La nivel global, creșterea cererii de energie afectează oferta pe termen lung și costurile în sectorul sticlei din UE. Aceasta reprezintă o amenințare serioasă la adresa sectorului, deoarece această industrie este una dintre cele mai mari consumatoare de energie, iar costul energiei reprezintă o mare parte a costurilor totale de producție. Este important să se atragă atenția asupra efectului de domino al pachetului privind energia și clima al UE: este de așteptat ca industria ceramicii și sticlei să absoarbă creșterea prognozată a prețului energiei în operațiunile sale. Această creștere se datorează unei combinații de factori, inclusiv comercializarea cotelor de emisii, investițiile în capacitățile de producție și rețelele de transmisie, precum și nevoia de a asigura o mai mare pondere a energiei din surse regenerabile în mixul energetic din sectorul producerii energiei. În plus, prețul materiilor prime brute, cum sunt carbonatul de sodiu sau nisipul, ar putea și el să crească, pe aceeași tendință a prețurilor energiei.

3.9.4. *Legislația privind condițiile de muncă.* Mai multe reglementări privind condițiile de muncă afectează materialele care intră în proces și modul în care acestea sunt stocate, manevrate sau utilizate în producție. Multe țări în afara UE dispun de reglementări mult mai puțin stricte și, în consecință, au costuri de producție mai reduse. Cu toate acestea, operatorii industriali din UE acceptă responsabilitatea pe care o au în materie de condiții de lucru.

3.9.5. *Restricțiile comerciale și contrafacerea pot afecta negativ exporturile pe piețele din afara UE.* Multe piețe de export aplică taxe produselor provenind din UE. De exemplu, în Statele Unite, produselor din UE li se aplică taxe foarte ridicate. Competitivitatea multor producători de sticlă din UE a suferit ca urmare a contrafacerii designurilor de origine de către întreprinderi din afara UE. Aceasta este în prezent o problemă gravă pentru mulți producători și este de așteptat ca situația să continue și în viitor dacă nu se iau măsuri adecvate și cuprinzătoare. În același timp, industriile bazate pe design beneficiază de sprijin sub forma unor inițiative cum sunt **Biroul Comisiei Europene de asistență pentru IMM-uri privind drepturile de proprietate intelectuală în China**, materialele de formare individualizate, atelierile și consultanța individualizată privind problemele drepturilor de proprietate intelectuală.

3.10. În anul 2006, *sectorul ceramicii din UE* ⁽⁵⁾ a produs și a comercializat produse de ceramică în valoare de aproximativ 39 de miliarde EUR. În ultimii ani, creșterea producției a fost foarte modestă. Cele mai mari două subsectoare sunt faianța și gresia, pe de o parte, și cărămizile și țiglele, pe de altă parte. Împreună cu tuburile din gresie ceramică, acestea constituie grupul materialelor de construcții din ceramică care reprezintă împreună 60 % din industria ceramicii ca valoare a produselor. Produsele refractare, vesela și produsele ornamentale, produsele sanitare și ceramica tehnică reprezintă 13 %, 9 %, 10 %, respectiv 5 % ca valoare a produselor. Cele mai mari țări producătoare sunt Germania, Marea Britanie, Spania și Italia. Germania este un producător important în aproape toate subsectoarele, cum este și Marea Britanie; Italia și Spania sunt centre principale de producere a gresiei și faianței, cărămizilor și țiglelor și, într-o mai mică măsură, a produselor sanitare. Producția din noile state membre ale UE pare să se fi concentrat în Republica Cehă, Polonia și Ungaria, care au sectoare puternice și exportă în mod tradițional către alte state din UE. Totuși, ponderea noilor state membre în sectorul ceramicii din UE este relativ scăzută.

3.11. De asemenea, merită menționat că, deși majoritatea factorilor care caracterizează și afectează sectorul sticlei se aplică și sectorului ceramicii, există totuși o diferență semnificativă. În timp ce sectorul sticlei este concentrat în mare măsură, sectorul ceramicii dispune de foarte puține centre de producție mari, concentrate și integrate.

3.12. Din anul 2000, ocuparea forței de muncă în sectorul ceramicii din UE a cunoscut o tendință descendentă. Nivelul său a continuat să scadă, în mare parte ca urmare a unei combinații de cerințe în materie de productivitate, în confruntarea cu concurența crescândă a produselor cu costuri reduse. În 2006, în sectorul ceramicii din UE erau angajate 330 000 de persoane, în scădere ușoară față de 2005, când existau 360 000 de angajați. Cei mai mari angajatori sunt cei din subsectoarele producătoare de faianță și gresie, cărămizi și țigle. În 2006, acestea reprezentau împreună aproape 52 % din forța de muncă angajată în sectorul ceramicii, urmate de sectorul veselei și produselor decorative, cu 22 %.

(5) Contract-cadru pentru studii de competitivitate sectorială – competitivitatea sectorului sticlei, octombrie 2008; Eurostat 2006.

3.13. De obicei, aproximativ 20-25 % din producția de ceramică a UE (mai mult de 30 % în cazul faianței și gresiei) se exportă în afara UE. Rata importurilor variază între 3 și 8 % pentru gresie și faianță și produsele refractare, fiind de peste 60 % în cazul veselei și produselor decorative. Cele mai importante piețe de export pentru sectorul ceramicii sunt Statele Unite, Elveția și Rusia. Tendința recentă a fost de deteriorare a balanței comerciale, ca urmare a concurenței pe piețele UE cu produse cu prețuri scăzute din țări cum sunt China și Turcia, a restrângerii în continuare a accesului pe unele piețe din afara UE și a aprecierii treptate a monedei euro față de majoritatea valutilor, începând din anul 2000. Ca urmare, comerțul, și în special termenii schimburilor comerciale pentru exportatorii UE, au devenit probleme fundamentale pentru sectorul ceramicii.

3.14. Sectorul ceramicii din UE se confruntă cu numeroase **provocări în materie de competitivitate**, multe dintre acestea fiind generate de globalizare și de reglementarea crescândă a protecției mediului.

3.15. Pentru unele categorii de produse, în special în subsectorul veselei, avantajul competitiv al UE, bazat pe inovare și design, dispăre ca urmare a exporturilor la prețuri scăzute din țări în curs de dezvoltare către UE și alte piețe esențiale. Cu toate acestea, UE încă este un actor global important în multe subsectoare, în special în producția de faianță și gresie.

3.16. Al doilea factor important în materie de competitivitate cu care se confruntă sectorul ceramicii din UE este reglementarea crescândă a protecției mediului și controlul în general, și, în special, sarcina generată de ETS din UE. Deși în industria ceramicii costurile energiei reprezintă, în medie, 30 % din costurile de producție, emisiile de CO₂ pe tonă sunt reduse. Industria ceramicii reprezintă peste 10 % din toate instalațiile industriale în cadrul ETS din UE, dar produce sub 1 % din emisiile industriale de CO₂. Ca urmare a adoptării Directivei ETS revizuite, aproximativ 1 800 de instalații din industria ceramică ar trebui să fie acoperite de ETS în 2013. Aceste instalații vor reprezenta sub 1,5 % din emisiile industriale de CO₂ acoperite de ETS. Este important de subliniat că, în general, fabricile de ceramică sunt instalații mici, 40 % dintre acestea producând sub 25 000 de tone de CO₂ pe an, iar 70 % dintre ele producând sub 50 000 de tone de CO₂ pe an.

3.17. Structurile de cost ale producătorilor de ceramică mari consumatori de energie sunt dezavantajate de prețurile tot mai mari ale materiilor prime – o caracteristică a unora dintre subsectoarele ceramicii din UE fiind aceea că se bazează în mare măsură pe o gamă de materii prime virgine, din care o proporție crescândă sunt importate din țări din afara UE. Această analiză ilustrează modul în care lipsa de competitivitate în cazul factorilor de producție a ceramicii, în special pe piețele energetice, reprezintă un handicap pentru competitivitatea producătorilor de ceramică din UE.

3.18. Principala problemă în materie de competitivitate cu care se confruntă sectorul ceramicii din UE este creșterea semnificativă a volumului importurilor de ceramică din țări din afara UE, în care reglementarea în materie de protecție a mediului este mai puțin drastică, iar legislația privind sănătatea și siguranța este mai relaxată. Un nivel relativ ridicat de reglementare în UE are drept

consecință faptul că producătorii de ceramică din UE nu mai concurează în condiții egale la nivel global, ceea ce a dus la un număr de dificultăți în materie de competitivitate, dar și la o gamă diversă de perspective.

3.19. În acest context, structura de preț a industriei ceramicii (costuri ridicate cu energia și forța de muncă), profitabilitatea relativ scăzută a sectorului și concurența crescândă, atât pe piața UE, cât și pe piețele de export, vor face foarte dificilă transferarea de către producătorii de ceramică a costurilor suplimentare generate de emisiile CO₂ către consumatori. Mai mult decât atât, tehnicile și tehnologiile folosite în producerea ceramicii pentru minimizarea energiei utilizate de cuptoare sunt deja avansate, de aceea este puțin probabil ca în viitorul apropiat să se obțină creșteri semnificative ale eficienței.

3.20. Sectorul ceramicii are nevoie de o forță de muncă înalt calificată și trebuie să dispună de instrumentele și competențele necesare pentru a utiliza tehnologiile existente și pentru ca diverse departamente să poată colabora indiferent de locul în care se află. Acest fapt reprezintă o provocare atât pentru IMM-urile care analizează posibilitățile de afaceri la nivel global, cât și pentru marile întreprinderi care operează în mai multe țări, așa cum se poate observa în cazul subsectorului cărămizilor. Baza de competențe poate fi îmbunătățită prin învățarea pe parcursul întregii vieți, prin creșterea atractivității sectorului și prin programe de formare specializate.

4. Cum poate contribui industria sticlei și ceramicii la durabilitatea UE, inclusiv în contextul agendei Conferinței de la Copenhaga?

4.1. Raportându-ne la durabilitate în ansamblul ei, ar trebui să evaluăm elementele pro și contra industriei sticlei și ceramicii. Ambele sectoare se bazează pe resurse minerale locale, de producție internă, care există în cantitate suficientă încât să se asigure longevitatea acestor sectoare atât în spațiul economic al UE, cât și la nivel global. Aceste sectoare și-au gestionat, într-o mare măsură, impactul asupra mediului și nu prezintă un risc deosebit pentru sănătate, fie aceasta a lucrătorilor sau a publicului larg.

4.2. În prezent, nu trebuie să ne așteptăm la nicio inovație revoluționară în procesele de fabricație a ceramicii și sticlei. Sticla se topește și ceramica se arde la temperaturi foarte mari, ceea ce înseamnă că există limite fizice în ce privește posibilitatea efectivă de a reduce emisiile de dioxid de carbon, limite de care cele două sectoare se apropie cu repeziciune. Din păcate, aceste limite fizice nu au fost avute în vedere atunci când s-a redactat ETS revizuit, industria sticlei și ceramicii nefiind inclusă în rândul altor ramuri industriale mari consumatoare de energie, cu emisii inerente produse de tehnologiile lor de fabricație.

4.3. Tehnologiile și procesele utilizate în aceste sectoare sunt avansate, de asemenea, în ce privește consumul energetic și intensitatea emiterii de dioxid de carbon. Ele nu reprezintă o problemă pentru climă, ci, mai curând, fac parte din soluția la problema climei. Sectorul sticlei, de exemplu:

- contribuie la reducerea emisiilor de dioxid de carbon prin economia de energie, sticla utilizându-se ca izolator;
- contribuie la generarea de energie fără carbon în producția de energie din surse regenerabile;
- produce emisii de carbon care sunt mult mai reduse decât beneficiile obținute din utilizarea carbonului și
- prezintă multe alte beneficii la nivelul societății, cum ar fi conservarea în domeniul medical și alimentar, ceea ce face ca aceste sectoare să fie durabile.

4.4. Sticla face parte dintr-un grup de materiale cu o rată de reciclare foarte ridicată. De obicei, procesul de fabricație cuprinde circuite de reciclare. În anumite privințe, este vorba despre o tehnologie care nu produce deșeurii. Sticla recuperată reprezintă o parte semnificativă din materialul utilizat, în special în producerea de recipiente de sticlă. Capacitatea de reciclare a sticlei nu are limite fizice în ceea ce privește ciclul de viață al acestui material. În întreaga Europă, s-au organizat sisteme de reciclare care au atins o rată de reciclare de 62 % în anul 2007 pentru recipientele de sticlă. Orice eforturi făcute în direcția creșterii ratei de recuperare și utilizare a sticlei recuperate pot duce la îmbunătățirea performanței în materie de mediu în trei moduri: (1) pot îmbunătăți eficiența energetică: creșterea cu 1 % a ratei de recuperare a sticlei duce la o scădere a consumului de energie de 0,25 %; (2) pot duce la scăderea emisiilor de dioxid de carbon: o creștere de 1 % a ratei de recuperare a sticlei reduce emisiile de CO₂ cu 0,47 % și (3) pot duce la economii de materii prime: utilizarea unei tone de sticlă reciclată pentru producerea de sticlă nouă economisește 1,2 tone de materii prime virgine.

4.5. În practică, produsele din sticlă pot contribui la reducerea consumului de energie și, prin aceasta, la reducerea emisiilor de CO₂, de exemplu în construcții, prin utilizarea de izolație din fibră de sticlă sau de geamuri cu un grad scăzut de emisivitate. Izolația acoperișurilor și a pereților ar reduce emisiile cu 460 de milioane de tone pe an (mai mult decât angajamentul total al UE pe baza Protocolului de la Kyoto). De exemplu, dacă toate geamurile simple sau duble din UE ar fi înlocuite cu geamuri duble sau triple cu un grad scăzut de emisivitate, aceasta ar reduce emisiile anuale cu 97 de milioane de tone CO₂. Aceasta echivalează cu 21 de milioane de tone de petrol sau cu consumul anual de energie al clădirilor pentru 19 milioane de locuitori. Fibra de sticlă utilizată pentru ranforsarea plasticului din turbinele eoliene și din materialele din sticlă utilizate în industria automobilelor, de exemplu pentru reducerea cererii de energie prin reducerea cerințelor pentru aerul condiționat, reprezintă alte aplicații care duc la reducerea emisiilor de CO₂.

4.6. Se preconizează că tehnologiile solare vor cunoaște o dezvoltare enormă în următorii zece ani, sticla având în prezent un rol esențial în materialele transparente pentru instalațiile fotovoltaice și în sistemele de concentrare a energiei solare, inclusiv coșurile solare, generarea de biocombustibili solari, fotocataliza solară, purificarea și desalinizarea apei. Aceste aplicații au o perioadă scurtă de amortizare a gazelor cu efect de seră și sunt compatibile cu principiile energiei durabile. Diferitele subsectoare implicate joacă un rol esențial în sprijinirea și dezvoltarea acestor aplicații, iar rămânerea lor în UE și pe viitor este de cea mai mare importanță, atât din punctul de vedere al cercetării, cât și al producerii acestora.

4.7. Emisiile de gaze cu efect de seră reprezintă 20 de milioane de tone în sectorul sticlei și 27 de milioane de tone pe an în sectorul ceramicii. În ambele sectoare, potențialul inerent de reducere este foarte limitat. Aceasta înseamnă că includerea sectoarelor ceramicii și sticlei în sistemul UE de comercializare a cotelor de emisii de gaze cu efect de seră nu este eficientă nici din punct de vedere fizic, nici economic. În plus, există riscul punerii în pericol a potențialelor reduceri ale emisiilor de gaze cu efect de seră. Se pot prezenta estimări similare pentru aproape fiecare ramură industrială de bază mare consumatoare de energie, orice costuri excesive trebuind evitate atunci când se iau decizii referitoare la problema relocării emisiilor de dioxid de carbon și la alocarea de cote pe baza unor parametri de referință pentru a treia perioadă de comercializare. Pentru a se ține seama de diversitatea diferitelor sectoare și subsectoare, sunt necesari parametri distincți. Aceștia ar trebui să aibă în vedere tehnicile de producție diferite, cerințele diferite în materie de energie, precum și potențialul fizic al fabricilor de a reduce emisiile.

4.8. Având în vedere nivelul redus de concentrare, marea varietate de produse și slaba calitate a statisticilor disponibile public, punerea în aplicare echitabilă a sistemului UE de comercializare a cotelor de emisii de gaze cu efect de seră va pune mari probleme industriei ceramicii. În ce privește evaluarea expunerii industriei ceramice la relocarea emisiilor de dioxid de carbon, problema disponibilității și consecvenței datelor poate fi rezolvată numai prin agregarea datelor relevante la nivel de 3 cifre (NACE rev. 2-2008). La acest nivel de agregare, expunerea la relocarea emisiilor de dioxid de carbon se poate demonstra pentru trei subsectoare, și anume produsele refractare (NACE 23.2), materialele de construcții din argilă (NACE 23.3) și alte produse din porțelan și ceramică (NACE 23.4).

4.9. Sectorul ceramicii nu are același potențial în materie de economie de gaze cu efect de seră ca sectorul sticlei, cu toate că proprietățile de izolație termică ale cărămizilor, faianței, gresiei și fibrei minerale moderne merită a fi menționate. Cu toate acestea, sectorul ceramicii constituie un bun exemplu de consum și producție durabile, datorită proprietăților inerente ale produsului, cum ar fi durabilitatea și igiena, precum și valorile estetice. Odată ce au fost produse, majoritatea obiectelor din ceramică au în mod potențial o viață lungă și multe dintre ele nu necesită întreținere.

4.10. În cadrul sectorului ceramicii, există un subsector extrem de important: producția de materiale refractare. Acestea sunt vitale pentru multe ramuri industriale care funcționează la temperaturi ridicate: fier și oțel, sticlă, var și ciment. Aceste produse chimice nu ar putea exista fără materiale refractare de înaltă performanță care să sprijine și să faciliteze utilizarea celor mai eficiente tehnologii în sectoarele menționate anterior.

4.11. Cea mai importantă condiție pentru progres din punctul de vedere al competitivității generale și, în special, al eficienței energetice și performanței de mediu o reprezintă activitatea de cercetare și dezvoltare extensivă și eficientă. Acest fapt este valabil pentru toate subsectoarele industriei sticlei și ceramicii și, mai ales, pentru cel al sticlei speciale, care, de regulă, alocă inovării cea mai mare proporție din veniturile obținute, dată fiind natura produselor fabricate, care evoluează cu rapiditate. Deși acest subsector nu este unul dintre cele mai semnificative în ceea ce privește tonajul și ocuparea forței de muncă, este totuși de cea mai mare importanță pentru evoluția acestuia ca el să fie localizat în continuare în UE.

4.12. Pe termen scurt, reglementările stricte în materie de energie și protecție a mediului și, în plus, absența unor condiții echitabile la nivel internațional vor exercita o presiune imensă asupra IMM-urilor din UE și vor înăbuși finanțarea privată a investițiilor inovatoare și a cercetării și dezvoltării. Cu toate acestea, reglementările în materie de protecție a mediului reprezintă un stimulent pentru a investi în cercetare și dezvoltare, cu scopul de a îmbunătăți eficiența energetică și de a limita dependența de sursele tradiționale de energie. În consecință, ponderea energiei în costurile de producție totale poate scădea. Totuși, acestea sunt efecte pe termen lung, care vor necesita acțiuni semnificative la nivel antreprenorial și asumarea unor riscuri.

4.13. Până în prezent, cerințele în materie de reglementare și standardele stricte au dus la creșterea numărului inovațiilor în materie de eficiență energetică și la optimizarea produselor din punctul de vedere al protecției mediului, al sănătății și siguranței. De asemenea, se dezvoltă noi tehnici de reciclare. Cu toate acestea, înregistrarea de noi progrese în materie de reciclare a ceramicii este oarecum limitată, având în vedere natura acestui produs.

4.14. Prin continuarea cercetării, ceramica poate deveni și mai atractivă ca alternativă curată. Un exemplu de produs obținut recent sunt blocurile de argilă cu termoizolație îmbunătățită, a căror producere consumă multă energie, dar care pot contribui la economisirea energiei când sunt utilizate în construcții. Un alt exemplu ar fi utilizarea ceramicii la automobile. Aici ea poate servi ca tehnologie de sprijin în cazul multor componente critice ale motoarelor viitorului, datorită rezistenței unice la căldură, uzură și coroziune, datorită masei scăzute și proprietăților electro și termoizolante. Automobilele viitorului vor putea prezenta elemente de ceramică integrate în structura motorului, precum și în aplicații rezistente la uzură pentru sistemele de alimentare cu carburant și în componentele suplimentare pentru comanda supapelor, cum sunt supapele și scaunul supapei. S-ar putea ca automobilele viitorului să fie dotate cu baterii cu pile de combustie din ceramică, a căror funcționare să permită eliminarea aproape completă a gazelor de eșapament.

Bruxelles, 16 iulie 2009

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Mario SEPI

Avizul Comitetului Economic și Social European privind relațiile UE-Bosnia și Herțegovina: rolul societății civile

(aviz exploratoriu)

(2009/C 317/03)

Raportor: dl ZOLTVÁNY

La 2 septembrie 2008, dna Margot WALLSTRÖM, vicepreședinte al Comisiei Europene, și dl Olli REHN, comisarul european pentru extindere, au solicitat printr-o scrisoare Comitetului Economic și Social European să elaboreze, în conformitate cu articolul 9 din Protocolul de cooperare dintre CESE și Comisia Europeană, un aviz exploratoriu cu privire la

Relațiile UE-Bosnia și Herțegovina: rolul societății civile.

Secțiunea pentru relații externe, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 23 iunie 2009. Raportor: dl ZOLTVÁNY.

În cea de-a 455-a sesiune plenară, care a avut loc la 15 și 16 iulie 2009 (ședința din 16 iulie 2009), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 147 de voturi pentru și 1 abținere.

1. Recomandările principale ale avizului

1.1. Recomandări către instituțiile și organismele Uniunii Europene:

- să încurajeze guvernul Bosniei și Herțegovinei să elaboreze o strategie de dezvoltare a societății civile ⁽¹⁾;
- să sporească, și în plan financiar, sprijinul acordat organizațiilor societății civile din Bosnia și Herțegovina, pentru a păstra independența acestora față de guvern și pentru a asigura durabilitatea proiectelor pe care le pun în aplicare;
- să creeze formule de sprijin financiar mai adecvate și mai eficiente pentru a reduce termenele procedurilor de solicitare și procesul decizional. Acestea se aplică și noului mecanism stabilit de Comisia Europeană pentru promovarea dezvoltării societății civile și a dialogului. Ajutorul ar trebui să fie disponibil unui larg evantai de organizații implicate și să răspundă cu suplețe nevoilor acestora;
- să accelereze negocierile privind regimul fără vize și să ofere sprijin în ceea ce privește standardele tehnice și de orice altă natură;
- să opereze o distincție între ONG-uri și partenerii sociali în ceea ce privește crearea și adoptarea strategiilor de asistență;
- să sprijine programele axate pe consolidarea capacităților partenerilor sociali, pentru a spori capacitatea acestora de a participa la un dialog social eficient;
- să sprijine activ dialogul social și civil în Bosnia și Herțegovina;
- să participe ca intermediar activ la elaborarea unei noi constituții;
- să insiste asupra punerii în aplicare a textelor ratificate la nivel internațional și a Constituției Bosniei și Herțegovinei, și să se asigure că sindicatele și organizațiile de angajatori se pot înregistra pe baza unui temei juridic specific, care să le permită să funcționeze eficient;
- să sprijine sistematic proiectele desfășurate de organizațiile societății civile, care pun accentul pe promovarea ideii de integrare europeană în rândul societății în ansamblu. O dezbateră sistematică a chestiunilor privind integrarea europeană ar trebui să înglobeze toate sectoarele societății, inclusiv societatea civilă;
- să sprijine proiectele axate pe transferul de competențe și de experiență dinspre statele membre către Bosnia și Herțegovina. Contribuția noilor state membre din Europa Centrală și de Est ar putea furniza o reală valoare adăugată. Importanța proiectelor de înfrățire ar trebui mai bine recunoscută, acestea trebuind să primească un sprijin mai substanțial din partea instituțiilor UE. Aceste activități ar putea să beneficieze de susținere în cadrul noului mecanism de promovare a dezvoltării societății civile și a dialogului;
- să permită reprezentanților organizațiilor societății civile din Bosnia și Herțegovina să viziteze instituțiile europene și să participe gratuit la conferințele și manifestările organizate de UE;

⁽¹⁾ În conformitate cu definiția Comitetului Economic și Social European, termenul de „societate civilă” înglobează organizațiile de angajatori, de salariați, precum și organizațiile neguvernamentale și grupurile de interese.

— să consolideze asistența acordată rețelelor regionale ale organizațiilor societății civile din Balcanii de Vest și să dezvolte programele regionale;

- să mențină un dialog sistematic cu ceilalți donatori, pentru a oferi organizațiilor societății civile din Bosnia și Herțegovina și din Balcanii de Vest în ansamblu un sprijin orientat, eficient și în timp util;
- să organizeze reuniuni periodice cu reprezentanții organizațiilor societății civile pentru a reacționa cu mai multă suplețe la așteptările și nevoile acestora.

1.2. Comitetul Economic și Social European își propune:

- să creeze un comitet consultativ mixt între CESE și organizațiile societății civile din Bosnia și Herțegovina, în vederea promovării și sprijinirii dialogului civil în Bosnia și Herțegovina;
- să participe activ la noul program de dialog *People to people*, gestionat de DG Extindere a Comisiei Europene. CESE ar putea pregăti și organiza vizite de studiu în UE (în special la Bruxelles) pentru reprezentanții unor organizații ale societății civile din Bosnia și Herțegovina;
- să ofere posibilitatea reprezentanților organizațiilor societății civile din Bosnia și Herțegovina să viziteze CESE și să se familiarizeze cu activitățile acestuia.

1.3. Recomandări către autoritățile din Bosnia și Herțegovina:

- să dezvolte un mediu juridic favorabil societății civile, așadar și organizațiilor de angajatori și sindicatelor;
- să elaboreze o strategie pentru dezvoltarea societății civile, ceea ce ar pune bazele unei societăți civile viabile, ca element necesar pentru o societate democratică matură. Această strategie ar trebui elaborată în strânsă colaborare cu organizațiile societății civile;
- să mențină un dialog sistematic privind chestiunile legate de organizațiile societății civile, cu reprezentanții acestora. Abordarea guvernamentală în ceea ce privește societatea civilă ar trebui să promoveze mai mult incluziunea;
- să introducă diferite stimulente, inclusiv de ordin financiar, destinate organizațiilor societății civile, pentru a sprijini dezvoltarea acestora și pentru a asigura durabilitatea activității lor. Ar trebui puse la punct formule de subvenționare transparente, care să permită organizațiilor societății civile să solicite asistență financiară de la bugetul de stat;
- să consolideze dialogul și cooperarea cu autoritățile publice pentru a asigura recunoașterea organizațiilor societății civile (OSC);

- să rezolve problema înregistrării Confederației sindicatelor din Bosnia și Herțegovina;
- să contribuie activ la crearea unui Consiliu Economic și Social la nivelul statului, în conformitate cu progresele înregistrate în crearea instituțiilor de stat active în aceste domenii;
- să accelereze procesul de îndeplinire a condițiilor necesare obținerii regimului fără vize;
- să introducă o educație cetățenească în domeniile de activitate ale societății civile.

1.4. Recomandări către organizațiile societății civile din Bosnia și Herțegovina:

- să stimuleze abordările „de jos în sus” și autoorganizarea societății civile, pentru a consolida angajarea socială a OSC;
- să sensibilizeze opinia publică cu privire la rolul societății civile în procesul politic;
- să faciliteze instituirea de rețele și de parteneriate, de exemplu pentru schimbul de informații, de competențe și de experiență;
- să îmbunătățească cunoașterea și înțelegerea integrării UE, a politicilor UE și a instituțiilor europene;
- să consolideze educația și formarea în cadrul organizațiilor societății civile;
- să stimuleze dialogul interetnic și interconfesional și creșterea nivelului de cooperare, de lucru în rețea și de înfrățire între OSC.

2. Contextul avizului

2.1. Obiectivele Uniunii Europene în Balcanii de Vest

Balcanii de Vest constituie una dintre prioritățile regionale principale ale politicii externe a Uniunii Europene. Obiectivul principal al UE în Balcanii de Vest este creșterea stabilității și prosperității regionale. Pregătirea țărilor din Balcanii de Vest pentru aderarea la UE poate fi menționată ca un obiectiv tot atât de important. Pentru realizarea acestuia, UE utilizează instrumente specifice de preaderare.

Procesul de stabilizare și asociere (PSA) a fost creat pentru a acorda asistență țărilor din regiune în vederea aderării la UE. Acesta include dialogul politic, un important regim comercial preferențial și ajutor financiar, precum și stabilirea unei relații contractuale complete, care ar trebui să ajute țările din regiune să se pregătească în vederea aderării. Dezvoltarea societății civile și democratizarea se numără printre obiectivele PSA și ar trebui să contribuie la stabilizarea politică, economică și instituțională a regiunii. Semnarea Acordului de stabilizare și de asociere (ASA) este considerată un semnificativ pas înainte către statutul de membru al UE.

2.2. *Comitetul Economic și Social European și Balcanii de Vest*

Comitetul Economic și Social European joacă un rol important în sprijinirea dezvoltării societății civile din Balcanii de Vest. În 2004, a fost instituit Grupul de contact „Balcanii de Vest”, care reprezintă singurul organism permanent și specific al CESE care se ocupă de această regiune. Acesta face parte dintr-o serie întregă de alte organisme UE care lucrează în acest domeniu și se concentrează pe valoarea adăugată pe care o poate aduce activităților generale desfășurate de UE pe această temă.

Obiectivele principale ale CESE în Balcanii de Vest sunt: monitorizarea schimbărilor care intervin în situația politică, economică și socială a țărilor din Balcanii de Vest și în relațiile UE-Balcanii de Vest, în special punerea în aplicare a Agendei de la Salonic și evoluția PSA; promovarea cooperării dintre CESE și, pe de o parte, organizațiile societății civile din Balcanii de Vest, iar, pe de altă parte, Consiliile Economice și Sociale naționale sau instituțiile similare; stimularea și dezvoltarea maximă a schimbului de bune practici între organizațiile societății civile ale UE și omologii acestora din Balcanii de Vest.

3. Progrese politice în Bosnia și Herțegovina

3.1. *Situația politică actuală*

Procesul politic din Bosnia și Herțegovina continuă să fie afectat de urmările războiului și ale Acordului de la Dayton, care a instituit statul independent Bosnia și Herțegovina în forma sa actuală. Forțele politice concurente se străduiesc să beneficieze de structura constituțională agreată la Dayton și, în același timp, să depășească constrângerile inerente acesteia. Atât la nivelul comunității internaționale, cât și al Bosniei și Herțegovinei, este din ce în ce mai recunoscută necesitatea raționalizării și modernizării modului de guvernare din această țară, deși instituțiile politice ale entităților sale constitutive acordă, în mare măsură la îndemnul comunității internaționale, un sprijin inegal acestui proces.

Provocarea politică majoră cu care se va confrunta această țară în anii care vin va fi reforma constituțională, fără de care se va înainta cu dificultate pe calea realizării unui stat mai democratic și mai eficient, a punerii în aplicare a cuprinzătoarei agende de reformă și a apropierii de UE. Reforma structurii constituționale de la Dayton nu poate fi impusă din exterior, chiar dacă comunitatea internațională în general și UE în special sunt gata să acorde sprijin. Aceasta va trebui să fie rezultatul unui consens între actorii politici din Bosnia și Herțegovina și să beneficieze de sprijinul larg al cetățenilor. Acest proces, care poate afecta toate domeniile, va fi foarte delicat, iar încheierea sa va necesita destul de mult timp.

Se cuvine subliniat că există diferite puncte de vedere, în rândul politicianilor, privind viitorul țării, precum și o oarecare neîncredere în rândul cetățenilor aparținând diferitelor etnii. La nivel general, a prevalat retorica naționalistă, iar liderii din Bosnia și Herțegovina nu au făcut niciun progres în ceea ce privește crearea, printr-o reformă a cadrului constituțional, a unor structuri de stat mai funcționale și mai accesibile, care să sprijine procesul de integrare europeană.

Din cauza problemelor privind stabilitatea politică din Bosnia și Herțegovina și din regiune, închiderea Oficiului Înaltului Reprezentant (*Office of the High Representative - OHR*) a fost amânată în câteva rânduri. În februarie 2008, Consiliul de implementare a păcii (*Peace Implementation Council - PIC*) a decis să condiționeze închiderea acestuia de progresele Bosniei și Herțegovinei în îndeplinirea a cinci obiective specifice și a două condiții particulare (semnarea ASA și o situație politică stabilă). În afară de decizia finală privind districtul Brčko, progresele în realizarea celor cinci obiective ⁽²⁾ au fost nesemnificative.

3.2. *Relațiile politice cu UE și țările învecinate*

3.2.1. *Relațiile cu Uniunea Europeană*

Negocierile privind un ASA cu Bosnia și Herțegovina au fost lansate în noiembrie 2005. ASA a fost inițiat la 4 decembrie 2007 și semnat la 16 iunie 2008, ca urmare a progreselor înregistrate în patru domenii esențiale definite de Comisia Europeană și Consiliu în 2005 ⁽³⁾. În așteptarea ratificării ASA de către toate statele membre UE, măsurile acestui acord privind schimburile comerciale au intrat în vigoare pe baza unui acord interimar, aplicabil începând cu 1 iulie 2008. Printre altele, ASA a oficializat regimul comercial preferențial acordat de UE produselor care provin din Bosnia începând din 2000 (în mod autonom) și a determinat Bosnia și Herțegovina să elimine progresiv restricțiile comerciale și să reducă taxele vamale la produsele provenind din UE. Până în prezent, punerea în aplicare a acordului interimar s-a dovedit satisfăcătoare.

(2) 1) Soluționarea acceptabilă și durabilă a chestiunii repartizării bunurilor publice între stat și celelalte niveluri de guvernare; 2) soluționarea acceptabilă și durabilă a chestiunii bunurilor militare; 3) aplicarea completă a sentinței definitive privind Brčko; 4) viabilitatea fiscală (încurajată printr-un acord privind o metodologie permanentă de calculare a coeficienților destinați autorității însărcinate cu fiscalitatea indirectă și prin crearea unui Consiliu fiscal național); 5) instaurarea statului de drept (demonstrată prin adoptarea unei strategii naționale privind crimele de război, a unei legi privind primirea străinilor și dreptul la azil și a unei strategii naționale de reformă a sectorului judiciar).

(3) 1) Punerea în aplicare a reformei poliției în conformitate cu acordul din octombrie 2005 privind restructurarea poliției; 2) cooperarea deplină cu TPII; 3) adoptarea și punerea în aplicare a întregii legislații necesare privind radioul și televiziunea; 4) dezvoltarea cadrului legislativ și a capacităților administrative, în vederea unei puneri în aplicare corespunzătoare a ASA.

În paralel cu negocierile privind ASA, s-a elaborat și s-a semnat, la 17 septembrie 2007, un acord privind facilitarea obținerii vizelor, care a intrat în vigoare în ianuarie 2008. Acest acord a redus și chiar a eliminat, pentru anumite categorii de cetățeni, taxele de eliberare a vizelor. Acordul a simplificat, de asemenea, condițiile de acordare a vizelor pentru multe grupuri de cetățeni, printre care studenții, oamenii de afaceri, jurnaliștii etc. La 26 mai 2008, Uniunea Europeană a lansat dezbateri privind introducerea unui regim fără vize pentru cetățenii bosniaci. În vederea finalizării negocierilor, Bosnia și Herțegovina ar trebui să realizeze progrese în procesul de îndeplinire a tuturor criteriilor.

În ceea ce privește asistența financiară de preaderare, în septembrie 2008 a fost adoptat Documentul indicativ de planificare multianuală 2008-2010 (*Multi-Annual Indicative Planning Document - MIPD*) pentru Bosnia și Herțegovina. Comisia Europeană a alocat un total de 74,8 milioane EUR Bosniei și Herțegovinei, conform programului 2008 privind instrumentul de asistență pentru preaderare (*Instrument for Pre-accession Assistance - IPA*). Domeniile principale de intervenție sunt: consolidarea statului de drept și a structurilor de administrație publică, dezvoltarea economică și socială și stabilizarea democratică. În cadrul instrumentului de finanțare pentru societatea civilă (*Civil Society Facility*), 6,5 milioane EUR au fost alocate dezvoltării societății civile, prin programele naționale 2007-2008 ale IPA. Organizațiile societății civile din Bosnia și Herțegovina beneficiază și de pe urma activităților regionale și programelor de vizite finanțate prin programul destinat mai multor beneficiari (*Multi-Beneficiary Programme*). În plus, 5,7 milioane EUR au fost alocate din fondurile Comunității pentru a sprijini bugetul OHR până în iunie 2009.

Asistența IPA și cea restantă CARDS este acordată prin intermediul Delegației CE la Sarajevo. Gestionarea descentralizată a ajutorului rămâne un obiectiv pe termen mediu pentru Bosnia și Herțegovina. Pregătirile pentru punerea în aplicare descentralizată au avansat ușor. Fondul Național și Unitatea Centrală de Finanțare și Contractare (*Central Financial and Contracting Unit - CFCU*) din cadrul Ministerului Finanțelor și al Trezoreriei (MFT) și-au acoperit parțial necesarul în materie de personal, iar procesul de recrutare este în curs de desfășurare. Mediul instituțional și politic complex din Bosnia și Herțegovina au întârziat ratificarea acordului-cadru al IPA, nefiind încă asigurată punerea în aplicare corespunzătoare a acordului. Prin urmare, punerea în aplicare a programului IPA 2007 este de asemenea întârziată.

3.2.2. Relațiile cu Croația

Relațiile cu Croația s-au modificat substanțial începând din anul 2000. Cele două țări au încheiat noi acorduri privind revenirea refugiaților peste granița Bosnia și Herțegovina - Croația și au semnat un acord de liber schimb, care a fost pus în aplicare aproape imediat. În februarie 2008, a fost aprobat de Adunarea Parlamentară din Bosnia și Herțegovina un acord cu Croația privind dubla cetățenie. Se estimează că aproximativ 400 000 de cetățeni din Bosnia și Herțegovina au și cetățenia croată. Mai rămân de soluționat anumite litigii privind frontiera și persistă o serie de obstacole în calea transferării între Bosnia și Herțegovina și Croația a cazurilor judiciare și în calea extradării persoanelor suspectate de fapte penale și de crime împotriva umanității.

3.2.3. Relațiile cu Serbia

Relațiile cu Serbia s-au îmbunătățit semnificativ după prăbușirea regimului Milosevic, la 15 decembrie 2000 stabilindu-se relații diplomatice. În 2003-2004, în cursul exercitării de către Bosnia și Herțegovina a președinției Procesului de cooperare în Europa de Sud-Est (*South East European Co-operation Process - SEECP*), miniștrii de externe din fosta Iugoslavie s-au întâlnit cu omologii lor din Europa de Sud-Est pentru a consolida angajamentul în ceea ce privește relațiile de bună vecinătate, stabilitate, securitate și cooperare în Europa de Sud-Est.

Campania electorală din octombrie 2006 din Bosnia și Herțegovina a fost marcată de o consolidare publică a legăturilor dintre Republica Srpska (RS) și Serbia, culminând cu semnarea, la 26 septembrie 2007, în Banja Luka, a unui acord revizuit privind relațiile paralele speciale, deși ambele părți au subliniat că acordul nu subminează în niciun fel suveranitatea, integritatea teritorială sau independența politică a Bosniei și Herțegovinei.

Cu toate acestea, există încă surse de tensiune potențiale în relațiile dintre Bosnia și Herțegovina și Serbia. În urma declarației de independență a provinciei Kosovo, s-a înregistrat o recrudescență a retoricii anti-Dayton și a amenințărilor secesioniste în Republica Srpska; la 21 februarie 2008, Adunarea Națională din Republica Srpska (ANRS) a adoptat o rezoluție care stabilește o legătură între poziția RS în Bosnia și Herțegovina și poziția Kosovo în Serbia și descrie circumstanțele în care RS ar fi îndreptățită să se separe.

3.2.4. Cooperarea regională

Relațiile cu Muntenegru sunt bune și s-au intensificat. Au fost semnate acorduri de cooperare în materie de apărare, cooperare polițienească, protecție civilă și cooperare transfrontalieră.

Relațiile cu Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei sunt satisfăcătoare, atât la nivel bilateral, cât și regional. Au fost încheiate acorduri privind readmisia, cooperarea polițienească și protecția civilă.

Relațiile cu Albania s-au intensificat, iar Bosnia și Herțegovina a hotărât să deschidă o ambasadă la Tirana.

Bosnia și Herțegovina participă activ la diverse programe și inițiative de cooperare regională, de exemplu în cadrul Acordului central european de comerț liber (CEFTA).

4. Evoluția economică din Bosnia și Herțegovina

4.1. Starea actuală a economiei în Bosnia și Herțegovina

În ciuda mediului politic dificil, Bosnia și Herțegovina se află în prezent în cel de-al patrulea an de funcționare economică stabilă, cu o creștere a PIB-ului estimată la 5,5 % în 2008. În primul trimestru din 2007, inflația a fost de numai 1,5 %, dar a început să

crească în cea de-a doua jumătate a lui 2007, antrenată de creșterea prețurilor alimentelor și transportului, atingând 4,9 % în decembrie și ajungând până la 9,5 % în august 2008. Deficitul de cont curent a scăzut de la 21,3 % din PIB în 2005 la 11,4 % din PIB în 2006, dar a crescut la 12,7 % din PIB în 2007. Deficitul comercial a scăzut de la 49,6 % din PIB în 2005 la aproximativ 37 % din PIB în 2006 și 2007. E improbabil deocamdată că acesta va continua să scadă, deoarece creșterea exporturilor a încetinit în 2007, importurile au crescut din nou iar investițiile străine directe vor scădea probabil în contextul crizei financiare mondiale. Excedentul bugetar total a fost de 3 % din PIB în 2006, ceea ce a rezultat, în principal, din creșterea veniturilor după introducerea TVA-ului. Excedentul a scăzut la 1,3 % din PIB în 2007, ceea ce ar putea duce la un deficit în 2008, în special din cauza unor factori precum creșterea rambursărilor de TVA.

La fel ca alte țări în tranziție, Bosnia și Herțegovina prezintă o economie în creștere, dar se confruntă cu sărăcia generalizată și cu dificultăți sociale. Estimările privind șomajul variază de la 16 % la 44 %. Bosnia și Herțegovina se confruntă cu consecințele crizei financiare și economice, ceea ce constituie un pericol pentru situația economică, socială și etnică, precum și pentru relațiile din cadrul UE și al regiunii.

Structura administrativă a țării este complexă și absoarbe peste 50 % din PIB. Structurile fragmentate, resursele limitate, lipsa de experiență și soluțiile ad-hoc adoptate pentru sprijinirea capacităților naționale subminează capacitatea guvernului de elaborare și de punere în aplicare a politicilor.

UE este principalul partener comercial al Bosniei și Herțegovinei (schimburile cu UE reprezintă peste 50 % din comerțul total al Bosniei și Herțegovinei). Semnarea ASA și intrarea în vigoare a acordului interimar ar trebui să determine consolidarea acestei relații și lărgirea schimburilor comerciale cu UE. Bosnia și Herțegovina exportă în principal în Italia, Germania și Slovenia, efectuând și importuri din aceste state UE și, în mai mică măsură, din Austria. Bosnia și Herțegovina exportă în principal metale, lemn și produse din lemn, produse minerale și produse chimice. Importurile includ, în special, utilaje, produse minerale, produse alimentare și produse chimice.

5. Situația actuală și rolul organizațiilor societății civile

5.1. Dialogul social

5.1.1. Cadrul juridic

Dialogul social nu există formal la nivelul Bosniei și Herțegovinei, întrucât constituția actuală nu conține dispoziții privind crearea de instituții guvernamentale care să se ocupe de politica socială sau de educație.

Toate cele opt convenții fundamentale ale Organizației Internaționale a Muncii (OIM) au fost ratificate de Bosnia și Herțegovina. Libertatea de asociere este garantată în constituțiile Bosniei și Herțegovina, Federației Bosniei și Herțegovinei și Republicii Srpska (RS). Cele două entități, precum și districtul Brčko, au legislații ale muncii separate.

Legea privind asociațiile și fundațiile din Bosnia și Herțegovina, adoptată în decembrie 2001, nu conține prevederi privind înregistrarea unei confederații sindicale la nivel național.

Cu toate acestea, potrivit Raportului de monitorizare al Comisiei din 2008, nu s-au realizat progrese în acest domeniu. Absența competențelor la nivel național în domeniul ocupării forței de muncă și în domeniul social constituie un obstacol în fața dezvoltării unei strategii naționale privind ocuparea forței de muncă. Invocând argumente de ordin constituțional, Republica Srpska se opune în mod sistematic acordării vreunui rol statului în problemele referitoare la piața internă a muncii. Deși cele două entități și districtul Brčko au elaborat strategii de ocupare a forței de muncă și proiecte de măsuri active privind ocuparea forței de muncă, nivelul coordonării acestora este foarte scăzut.

Situația este similară în domeniul dialogului social. Confederația sindicală nu a reușit să se înregistreze la nivel național. În virtutea legislației actuale, înregistrarea sindicatelor este sinonimă cu recunoașterea acestora și a reprezentativității lor. De asemenea, temeiul juridic și procedura aplicabile partenerilor sociali sunt aceleași ca pentru toate celelalte organizații ale societății civile, cum ar fi cluburile sportive sau asociațiile de consumatori, ceea ce apare ca disproportionat. Organizarea politică și socială națională complexă continuă să afecteze dialogul dintre partenerii sociali și nu se întrevăd soluții pe termen scurt. Din cauza lipsei de claritate în ceea ce privește înregistrarea legală a sindicatelor, nu s-a progresat în sensul încheierii convențiilor colective. Ar trebui elaborată o nouă lege, care să înlocuiască legea privind asociațiile și fundațiile menționată mai sus, pentru ca guvernul să nu mai dispună de puteri discreționare în ceea ce privește decizia de înregistrare a unei noi organizații.

5.1.2. Partenerii sociali

5.1.2.1. Angajatorii

În cazul Bosniei și Herțegovinei este dificil să se vorbească despre organizații de angajatori active la nivel guvernamental. Având în vedere că nu există un Minister al Muncii la nivel național și că numeroase chestiuni economice se află sub responsabilitatea guvernelor entităților, nu există coordonare sau cooperare oficială între organizații la scară națională.

Cele două principale organizații ale angajatorilor sunt Asociația angajatorilor din Federația Bosniei și Herțegovinei și Asociația angajatorilor din Republica Srpska. Amândouă participă în cadrul Consiliilor Economice și Sociale la nivelul entităților. Principala problemă cu care se confruntă organizațiile angajatorilor pe plan intern și extern este problema reprezentativității și reprezentării efective a intereselor membrilor lor pe lângă autoritățile publice.

5.1.2.2. Sindicatele

Cotele de sindicalizare din sectorul oficial sunt destul de ridicate în Federația Bosniei și Herțegovinei și în Republica Srpska. În timp ce Confederația Sindicatelor Independente (*Savez Samostalnih Sindikata Bosne i Hercegovine* - SSSBiH) reunește muncitorii în Federația Bosniei și Herțegovinei, Confederația Sindicatelor din Republica Srpska (*Savez Sindikata Republike Srpske* - SSRS) face același lucru în Republica Srpska. Confederațiile sindicale ale celor două entități ale Bosniei și Herțegovinei, Federația Bosniei și Herțegovinei și Republica Srpska, au înființat, cu ocazia adunării constituutive care a avut loc la Sarajevo, la 24 iunie 2005, o „organizație umbrelă” comună – Confederația sindicatelor din Bosnia și Herțegovina (KSBiH). KSBiH a depus o cerere de înregistrare la nivel de stat, însă până în prezent, nu a primit un răspuns favorabil.

5.1.3. Evaluarea mecanismelor existente

Nu a fost creat un CES la nivel național, în principal din cauza lipsei de voință de a ridica problema dialogului social la nivelul statului, în special din partea Republicii Srpska⁽⁴⁾. Există două coduri ale muncii, câte unul pentru fiecare entitate, și nu există un Minister al Muncii la nivelul statului. Principalele chestiuni care îi interesează pe partenerii sociali, precum politicile economice, dreptul muncii sau educația, sunt de competența entității și a autorităților locale. În Bosnia și Herțegovina nu s-a înființat încă o piață unică propriu-zisă (care să includă piața muncii). Consiliile Economice și Sociale nu funcționează decât la nivelul entităților și primesc finanțare din partea guvernului pentru activitățile pe care le desfășoară. Obstacolul formal care subzistă în calea înființării unui CES la nivel național este problema nerecunoașterii unei „organizații sindicale umbrelă”. De asemenea, trebuie menționat că partenerii sociali dispun în continuare de capacități scăzute și că se impune o profesionalizare sporită a activității acestora pe plan intern.

5.2. Dialogul civil

5.2.1. Cadrul juridic

Istoria dezvoltării societății civile din Bosnia și Herțegovina este „limitată”. Înainte de război, exista un evantai de organizații publice active în principal în domeniile culturii și sportului. În timpul războiului și după război, cele mai multe organizații neguvernamentale (ONG-uri) și-au concentrat activitatea pe distribuirea ajutoarelor umanitare, reorientându-și lent activitățile către obiective mai obișnuite.

ONG-urile se pot înregistra la nivel național, la nivel de entitate, la nivel cantonal (în cazul Federației Bosniei și Herțegovinei) sau la nivel local. Începând din 2002, legea privind asociațiile și fundațiile autorizează ONG-urile să se înregistreze la Ministerul de Stat al Afacerilor Civile și Comunicării și să opereze pe întreg teritoriul țării. Cu toate acestea, din cauza procedurilor greoaie necesare înregistrării la nivel național și a nerecunoașterii, la nivel de entitate (Republica Srpska), a înregistrării naționale, numeroase ONG-uri preferă să se înregistreze la nivelul entității. Un

⁽⁴⁾ Primul ministru al Republicii Srpska, Milorad Dodik, a declarat, la 22 august 2007, că guvernul Republicii Srpska nu va sprijini crearea unui CES la nivelul Bosniei și Herțegovinei, considerând că chestiunile economice și sociale fundamentale sunt tratate la nivelul entităților și că instituirea acestui consiliu este o problemă de ordin politic.

memorandum de înțelegere pentru stabilirea unui registru comun al asociațiilor și fundațiilor din Bosnia și Herțegovina, semnat în 2004 între stat, guvernele entităților și districtul Brčko, încurajează libertatea de mișcare a asociațiilor și fundațiilor, instaurând un sistem de acces rapid la informațiile privitoare la acestea.

Legea privind asociațiile și fundațiile a fost modificată și a intrat în vigoare în 2008. Regulamentul privind înregistrarea, care datează din 2002, este încă în vigoare, ceea ce complică procesul de înregistrare. Autoritățile din Bosnia și Herțegovina urmăresc modificarea acestuia, în scopul reducerii numărului de formulare necesare acestei proceduri. De asemenea, este prevăzută introducerea unui sistem de înregistrare online.

Conform unui studiu elaborat de Echipa de țară a ONU⁽⁵⁾, una din principalele probleme cu care se confruntă organizațiile societății civile este sistemul de TVA introdus recent. Legea privind TVA, intrată în vigoare în Bosnia și Herțegovina la 1 ianuarie 2006, a introdus o rată unică de TVA de 17 %, ceea ce reprezintă o creștere a impozitării. Acestor organizații li se aplică o serie de impozite suplimentare (sociale, de sănătate) atunci când angajează personal. Donațiile sunt supuse, de asemenea, regimului de impozitare. Sentimentul general este că, în sectorul societății civile, s-ar conveni introducerea scutiri de impozite, care ar ușura activitatea acestora.

Finanțarea publică a acestor organizații este o altă chestiune importantă. În cele mai multe cazuri, OSC consideră că procedurile de alocare a fondurilor publice nu sunt suficiente de transparente. Nu se aplică încă legislația privind voluntariatul. Problema punerii în aplicare ineficiente a legislației și problema necesității armonizării legislative sunt încă nerezolvate. Unele OSC observă că procesul de elaborare a legilor în Bosnia și Herțegovina nu este nici transparent, nici accesibil.

Organizațiile societății civile se consideră insuficient sprijinite de autoritățile publice, unele dintre acestea privind sectorul societății civile ca pe un rival. De asemenea, se constată în rândul autorităților locale o neînțelegere generalizată a valorilor și avantajelor unui parteneriat cu societatea civilă.

5.2.2. Situația din cadrul diverselor grupuri de interese

Numărul total al ONG-urilor înregistrate în Bosnia și Herțegovina se apropie în prezent de 8 000⁽⁶⁾, însă numărul celor active este cu mult mai mic. Venitul celui de-al treilea sector reprezintă 4,5 % din PIB, în timp ce cheltuielile de funcționare se ridică la 2,4 %. În acest sector lucrează 1,45 % din populația activă din punct de vedere economic⁽⁷⁾.

⁽⁵⁾ Concluzii asupra nivelului de cooperare între agențiile Națiunilor Unite și organizațiile societății civile din Bosnia și Herțegovina, ianuarie 2007, document de lucru al Echipii de țară a ONU din Bosnia și Herțegovina.

⁽⁶⁾ Cifra corespunzând lunii februarie 2005 - date incluse în raportul privind proiectul finanțat de UE „Studiu analitic al actorilor neguvernamentali din Bosnia și Herțegovina”, septembrie 2005.

⁽⁷⁾ „Ocuparea forței de muncă, prestarea serviciilor sociale și sectorul organizațiilor neguvernamentale (ONG-uri). Statut și perspective în Bosnia și Herțegovina. Analiză și implicații politice”, studiu calitativ #3, 2 aprilie 2005; proiect de politică socială și de muncă al DFID (*Department for International Development* - Departamentul pentru Dezvoltare Internațională din Regatul Unit).

Domeniul de activitate predominant al ONG-urilor îl constituie apărarea drepturilor omului. De asemenea, aceste organizații sunt foarte active în domenii precum educația, egalitatea dintre femei și bărbați, dezvoltarea economică, ajutorul umanitar, dezvoltarea societății civile, sănătatea, tineretul și copiii, dezvoltarea comunitară.

5.2.3. Evaluarea mecanismelor existente

S-au înregistrat anumite progrese în ceea ce privește instituționalizarea relației dintre autorități și sectorul neguvernamental la nivelul statului. La 7 mai 2007, Consiliul de miniștri din Bosnia și Herțegovina a semnat cu reprezentanții societății civile un acord de cooperare între Consiliul de miniștri din Bosnia și Herțegovina și sectorul neguvernamental din această țară.

În octombrie 2007, în cadrul acestui acord, a fost creat un Consiliu al societății civile. Chiar dacă nu reprezintă ansamblul societății civile, acest consiliu numără 31 de sectoare, devenind astfel cel mai puternic forum al ONG-urilor din țară. Cu toate acestea, autoritățile ar trebui să depună eforturi mai susținute pentru a stabili o comunicare regulată și sistematică cu societatea civilă și pentru a încuraja participarea acesteia la elaborarea politicilor.

Bruxelles, 16 iulie 2009

*Președintele
Comitetului Economic și Social European
Mario SEPI*

6. Rolul organizațiilor societății civile în procesul de integrare europeană

6.1. Organizațiile societății civile și procesul de integrare europeană

Ideea europeană nu este suficient de prezentă în activitatea organizațiilor societății civile. Cetățenii consideră că integrarea europeană a Bosniei și Herțegovinei constituie un proiect îndepărtat. Majoritatea OSC dețin o experiență limitată în materie de colaborare cu omologii din țările UE. Debaterea privind UE abia începe în Bosnia și Herțegovina. OSC își concentrează proiectele pe prioritățile fixate de donatorii de fonduri – organizațiile internaționale și donatorii guvernamentali și locali. Nu se observă cu adevărat o susținere a integrării europene a Bosniei și Herțegovinei în fiecare sector, cu excepția activității ONG-urilor internaționale. Cu toate acestea, 80 % din cetățenii Bosniei și Herțegovinei se pronunță în favoarea aderării țării lor la UE, ceea ce constituie un bun punct de plecare pentru a pleda în favoarea activităților OSC ce vizează îndeplinirea criteriilor de aderare.

Avizul Comitetului Economic și Social European privind emisiile provenite din transportul rutier – măsuri concrete pentru depășirea situației de stagnare

(aviz din proprie inițiativă)

(2009/C 317/04)

Raportor: **dl IOZIA**

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

Emisiile provenite din transportul rutier – măsuri concrete pentru depășirea situației de stagnare.

Secțiunea pentru transporturi, energie, infrastructură și societatea informațională, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 26 iunie 2009. Raportor: dl IOZIA.

În cea de a 455-a sesiune plenară, care a avut loc la 15 și 16 iulie 2009 (ședința din 16 iulie 2009), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 109 voturi pentru și 7 voturi împotriva.

1. Concluzii și recomandări

1.1. Numeroase instituții s-au angajat în lupta împotriva poluării aerului înconjurător și a poluării fonice. În acest sens, un rol fundamental revine instituțiilor Uniunii Europene, care au responsabilitatea de a promova și actualiza legislația, statelor membre, care trebuie să ia măsuri de punere în aplicare a acesteia, autorităților locale, care au sarcina de a controla substanțele poluante și zgomotul. Răspunderea pentru faptul că progresele au stagnat este una comună, fiind necesare mai multe eforturi, la toate nivelurile, pentru eliminarea sau reducerea la minimum a riscurilor la care sunt expuse sănătatea și bunăstarea cetățenilor.

1.2. Emisiile provenite din transportul rutier, privat, public sau de marfă provoacă boli grave și deteriorează calitatea vieții, mai ales în zonele urbane, deci în cazul a peste 75 % dintre cetățenii europeni. În pofida inițiativelor Comisiei care, inclusiv prin recentul „Pachet privind ecologizarea transporturilor”, urmărește adaptarea legislației europene, se observă încă în țările membre o stagnare a progreselor realizate în lupta împotriva poluării atmosferice și a celei fonice, cauzate de traficul rutier.

1.3. Deși legislația, cel puțin în ceea ce privește calitatea aerului înconjurător, a fost adaptată și perfecționată de-a lungul anilor, trebuie semnalată lipsa progreselor în domeniul controlului, cantitativ și calitativ, atât al emisiilor provenite de la autovehicule, inclusiv de la vehiculele cu două sau cu trei roți, cât și a cantității de gaze sau de pulberi în suspensie din atmosferă. Trebuie recunoscut meritul Comisiei, de a fi impulsiv și sub aspect tehnic și științific, prin programele Tremove, analizarea impactului pe care diverse politici îl au asupra sectorului transporturilor, precum și prin crearea sistemului COPERT 4 (*Computer Program for estimating Emissions from Road Transport* – Programul de estimare a emisiilor din transportul rutier), în cadrul activităților Centrului tematic european pentru aer și schimbări climatice, pe care Centrul Comun de Cercetare l-a dezvoltat ulterior. Această metodologie face parte integrantă din Ghidul privind inventarul emisiilor în Europa, EMEP/Corinair, elaborat de un grup operativ al Comisiei

Economice pentru Europa a Organizației Națiunilor Unite (CEE/ONU), care are ca obiectiv evaluarea și proiectarea datelor.

1.4. În „Pachetul privind ecologizarea transporturilor”, Comisia a prezentat o propunere de reducere a poluării fonice produse de traficul feroviar, iar la 22 iunie 2009 a fost aprobat Regulamentul privind siguranța generală a autovehiculelor [COM(2008) 316], care prevede o reducere semnificativă a nivelului zgomotului produs de pneuri.

1.5. CESE recomandă Comisiei, Consiliului Mediu, Consiliului Ocuparea Forței de Muncă, Politică Socială, Sănătate și Consumatori, precum și Parlamentului European, să întreprindă urgent acțiuni de consolidare a măsurilor de control, asigurând astfel protecția sănătății cetățenilor. Controlul emisiilor în afara ciclurilor și controale efectuate pe șosea, în special în timpul funcționării, ar dovedi faptul că autovehiculele de azi sunt mai zgomotoase decât cele de acum 30 de ani și că nivelul lor de emisii este cu mult mai ridicat decât cel înregistrat la ciclurile de probă.

1.6. CESE subliniază că lipsește o abordare consolidată: regulamentele CEE/ONU nu prevăd sisteme eficiente de control, precum regulamentele UE și modelul de autocertificare, și lasă verificările pe seama mecanismelor de control ale pieței, care s-au dovedit a fi insuficiente.

1.7. CESE a identificat multe acțiuni pe care diferitele autorități din Uniunea Europeană, din statele membre și din teritoriu le-ar putea întreprinde pentru a reduce efectele poluării aerului înconjurător:

- implicarea populației, căreia i se vor oferi modele de comportament vizând binele colectiv, prin transparență sporită și informație pusă la dispoziție pe panouri, site-uri web etc.;
- sprijinirea educației și a formării pe teme ambientale și ecologice;

- răspândirea bunelor practici, precum cardul de mobilitate, prin care se oferă transport public gratuit;
 - utilizarea, în cadrul transportului public urban, a tramvaielor electrice și a troleibuzelor, alimentate în prezent și cu baterii, astfel încât să poată fi utilizate în zone fără linii electrice aeriene;
 - limitarea traficului privat, prin îmbunătățirea și dezvoltarea transportului public;
 - adoptarea unui sistem diferențiat de impozitare a autovehiculelor și a carburanților, în funcție de gradul de poluare, introducerea accesului cu taxă în centrul orașelor, pe bază de permise distribuite în funcție de posibilitățile diferite de plată ale cetățenilor și de emisiile produse;
 - internalizarea costurilor externe, mai ales a celor legate de sănătatea cetățenilor;
 - elaborarea unor politici integrate de transport, prin determinarea gradului de durabilitate ambientală a diferitelor proiecte;
 - contribuția la modificarea stilului de viață, în sensul promovării sobrietății și protecției mediului;
 - încurajarea mobilității durabile, prin îmbunătățirea infrastructurilor de care dispun pietonii și bicicliștii, pentru parcurgerea traseelor scurte pe jos sau cu bicicleta;
 - evitarea deplasărilor inutile;
 - revizuirea gestiunii logistice și a producției operative (*just-in-time*);
 - promovarea muncii la distanță, acolo unde aceasta este posibilă;
 - fluidizarea traficului, prin utilizarea tuturor modurilor de transport, cu prioritate a transportului public;
 - susținerea cercetării și găsirea unor materiale și soluții tehnologice noi de reducere a agenților poluanți produși de trafic și de transportul rutier: de exemplu, pilele de combustie cu hidrogen pentru automobile, automobilele electrice și cele pe bază de hidrocarburi cu emisii scăzute, precum gazele de sinteză, metanul, gazul petrol lichefiat etc.;
 - efectuarea unor controale periodice mai riguroase, în special în țările în care parcul de autovehicule este mai învechit și mai poluant (în Polonia, de exemplu, 60 % din autovehicule au mai mult de 10 ani ...).
- 1.8. Pentru a atenua impactul poluării fonice, s-ar putea lua în considerare:
- limitarea traficului privat nocturn în zonele rezidențiale;
 - limitatoare de viteză instalate pe suprafața carosabilă;
 - asfalturi de calitate superioară;
 - panouri fonoabsorbante în zonele cu trafic intens;
 - sancțiuni cu un real efect disuasiv în cazul vehiculelor care depășesc nivelul maxim de emisii fonice, cu posibilitatea confiscării vehiculului, o atenție specială fiind acordată vehiculelor cu două sau cu trei roți;
 - verificarea nivelului de zgomot, măsurat în condiții „normale” de funcționare a vehiculelor;
 - vizite medicale mai frecvente pentru cei expuși unui risc mai mare de poluare fonică;
 - intervenții de fluidizare a traficului eficiente, cu o atenție specială acordată benzilor prioritare și celor rezervate transportului public.
 - norme specifice și amenajări corespunzătoare pentru persoanele care lucrează pe șosele, în aer poluat și/sau zgomot continuu.

1.9. Metodele de evaluare LCA (*Life Cycle Assessment* – evaluarea ciclului de viață) ar trebui să se aplice și emisiilor indirecte provenite din transport:

- producția și transportul carburantului (extracție, transport la rafinărie, la stațiile de benzină și, în cazul automobilelor cu baterie, emisiile rezultate din producția de energie electrică);
- procesul de producție a autovehiculelor (emisiile provenite din industrie, inclusiv din eliminarea deșeurilor);
- șosele și parcuri (dacă se construiesc pe locul unor parcuri sau al unor zone verzi, odată cu reducerea proceselor de fotosinteză va scădea și calitatea aerului).

1.10. Prezenta aviz are ca obiect emisiile de poluanți și zgomotul produs de transportul rutier. În urma discuțiilor, a rezultat și necesitatea unei reflecții asupra altor moduri de transport și asupra vehiculelor de agrement, precum și a poluării rezultate din agricultură. Trenurile, avioanele, vapoarele pentru navigația maritimă sau fluvială, dispozitivele mobile nerutiere, precum tractoarele sau utilajele de terasament, mașinile pentru construcții civile și pentru industria extractivă, ar trebui, de asemenea, luate în considerare ⁽¹⁾.

2. Introducere

2.1. Consiliul European a aprobat întregul pachet privind energia și schimbările climatice, nu fără unele dificultăți, fiind astfel pe deplin pregătit să participe la întâlnirea din decembrie, de la Copenhaga, pentru a-și confirma poziția de promotor al luptei concrete împotriva emisiilor de GES (gaze cu efect de seră).

⁽¹⁾ JO C 220, 16.9.2003, p. 16.

2.2. Nu același lucru se poate spune despre rezultatele obținute de inițiativele care au drept obiectiv combaterea emisiilor de agenți poluanți și de zgomot produse de mijloacele de transport.

2.3. Influențele negative ale traficului rutier asupra sănătății publice sunt urmarea a două fenomene principale: eliberarea de substanțe poluante în atmosferă și zgomotul. Principalele substanțe poluante provenite din trafic, care au efecte negative directe asupra sănătății, sunt: oxidul și bioxidul de azot (NO și NO_2), monoxidul de carbon (CO), bioxidul de sulf (SO_2), amoniacul (NH_3), compușii organici volatili (VOC) și pulberile în suspensie sau aerosolii. Acestea sunt substanțe primare, denumite astfel deoarece sunt produse direct de autovehicule, pe când alte substanțe, cele secundare, apar ca rezultat al reacțiilor din atmosferă. Printre acestea se numără: ozonul, azotatul de amoniu (NH_4NO_3), sulfatul de amoniu ($[\text{NH}_4]_2[\text{SO}_4]$) și aerosolii organici secundari.

2.4. În UE-27, transportul rutier este principalul responsabil pentru emisiile de NO_x (39,4 %), de CO (36,4 %), de NMVOC (17,9 %) (compuși volatili organici, cu excepția metanului) și a doua sursă de emisii de PM_{10} (17,8 %) și de $\text{PM}_{2,5}$ (15,9 %) (Agenția Europeană de Mediu – AEM, Raport tehnic 2008/7, 28 iulie 2008).

2.5. Pulberile în suspensie naturale primare provin din erupțiile vulcanice, din incendiile de pădure, din eroziunea și dezintegrarea rocilor, de la plante (polenuri și reziduuri vegetale), spori, săruri marine și fragmente de insecte. Pulberile în suspensie naturale secundare sunt constituite din particule fine provenite din oxidarea unor substanțe precum bioxidul de sulf și acidul sulfuric, eliberate în urma incendiilor sau de vulcane, din oxizii de azot eliberați de soluri și din terpenele (hidrocarburi) eliberate de vegetație.

2.6. Pulberile în suspensie primare de origine antropică se datorează: folosirii de combustibili fosili (încălzirea locuințelor, centralele termoelectrice etc.), emisiilor autovehiculelor, uzurii pneurilor, frânelor și suprafeței carosabile, diferitelor procese industriale (turnătorii, mine, fabrici de ciment etc.). Trebuie semnalate și cantitățile însemnate de pulberi care pot rezulta din diferite activități agricole. Pulberile secundare antropogene se datorează însă în special oxidării hidrocarburilor și oxizilor de sulf și de azot rezultați din diferite activități umane.

2.7. Pulberile în suspensie se clasifică în funcție de dimensiuni: de la nanoparticule la particule fine și, mai apoi, la pulberea vizibilă. Particulele cu diametru mai mic de 10 μm intră în categoria PM_{10} , iar cele cu diametru mai mic de 1 μm în categoria PM_{1} , particulele cele mai fine fiind și cele mai periculoase, deoarece pătrund mai adânc în plămâni.

2.8. Alte substanțe emise de autovehicule, precum gazele cu efect de seră, bioxidul de carbon (CO_2), metanul (CH_4) și oxidul de azot (N_2O), nu sunt dăunătoare sănătății în mod direct, dar, potrivit AEM, au efecte negative grave asupra mediului. Și acestea constituie o sursă majoră de îngrijorare la nivel social, iar legislația privind emisiile autovehiculelor prevede anumite niveluri de concentrație admisibile.

2.9. La aceleași niveluri de emisii provenite din trafic, concentrația la nivelul solului diferă în funcție de condițiile meteorologice. Într-adevăr, în condiții de temperatură scăzută la sol, în special cu inversiune termică, curenții de convecție care amestecă straturile de aer nu mai acționează, ceea ce determină acumularea de substanțe poluante în straturile inferioare ale atmosferei. Acest fenomen se produce în special în văile din zonele montane, în care efectele poluării atmosferice sunt deosebit de alarmante.

2.10. Studiile epidemiologice înregistrează apariția pe termen scurt a unor efecte dăunătoare ale poluanților asupra sănătății, precum bronșita cronică și emfizemul, asociate cu concentrații ridicate de particule; cât despre fenomenele alergice, ca astmul, rinitele și dermatitele, nu s-a stabilit o legătură clară între acestea și poluanții atmosferici.

2.11. Efectele zgomotului asupra sănătății sunt atât de tip auditiv, cât și extraauditiv și au determinat Comunitatea Europeană să introducă limite de expunere la zgomot pentru lucrători și rezidenți. Standardele de evaluare a expunerii la zgomot sunt prevăzute în ISO1996-1:2003, ISO1996-2:2006, ISO9613-1:1993, ISO9613-2:1996 și în Directiva 2002/49/CE.

2.12. Pentru a se ține seama de nivelul diferit de sensibilitate a sistemului auditiv la diferitele frecvențe ale spectrului acustic (de la 20 la 20 000 Hz), în procesul de evaluare a expunerii la zgomot se folosesc curbe de ponderare care măsoară densitatea spectrală în funcție de sensibilitatea aparatului auditiv. Cel mai des se folosește curba de ponderare A, care determină măsura ponderată a expunerii, exprimată în dB (A).

3. Legislația europeană

3.1. Calitatea aerului

3.1.1. Calitatea aerului este unul din domeniile în care Europa a depus cele mai multe eforturi în ultimii ani, pentru a pune la punct o strategie globală, prin stabilirea de obiective pe termen lung pentru calitatea aerului. S-au adoptat directive pentru a controla nivelul unora din poluanți și pentru monitorizarea concentrațiilor acestora în atmosferă.

3.1.2. În 1996, Consiliul Mediu a adoptat Directiva-cadru 96/62/CE privind evaluarea și gestionarea calității aerului înconjurător. Această directivă revizuieste legislația existentă și introduce noi standarde de calitate a aerului în cazul poluanților atmosferici care nu au fost reglementați anterior, stabilind și un calendar de elaborare a unor directive secundare privind o serie de poluanți. Lista de poluanți atmosferici din directivă cuprinde bioxidul de sulf (SO_2), bioxidul de azot (NO_x), pulberile în suspensie (PM), plumbul (Pb) și ozonul (poluanți reglementați de obiectivele precedente în materie de calitate a aerului înconjurător), benzenul, monoxidul de carbon, hidrocarburile aromatice policiclice, cadmiul, arsenicul, nichelul și mercurul.

3.2. Directive secundare

3.2.1. Directiva-cadru a fost urmată de alte directive, denumite „secundare”, care stabilesc valori numerice sau, în cazul ozonului, valori de referință, pentru fiecare poluant identificat. Pe lângă stabilirea unor valori-limită pentru calitatea aerului și a unor praguri de alertă, obiectivele directivelor secundare sunt: armonizarea strategiilor de monitorizare, a metodelor de măsurare și a metodelor de calibrare și de evaluare a calității aerului, pentru a se ajunge la măsurători comparabile pe tot teritoriul UE și pentru a pune la dispoziția publicului informații utile.

3.2.2. Prima Directivă secundară (1999/30/CE), privind valorile-limită pentru concentrațiile de NO_x , SO_2 , Pb și PM din aerul înconjurător, a intrat în vigoare în iulie 1999. Pentru a se putea ajunge la un sistem de raportare armonios și structurat, Comisia a stabilit măsuri detaliate, care să permită fiecărui stat membru să furnizeze informații cu privire la propriile planuri și programe. Aceste măsuri sunt prevăzute de Decizia 2004/224/CE.

3.2.3. A doua Directivă secundară (2000/69/CE), privind valorile-limită pentru benzen și monoxidul de carbon din aerul înconjurător, a intrat în vigoare la 13 decembrie 2000. Prezentarea rapoartelor anuale prevăzute de această directivă trebuie să aibă loc conform Deciziei Comisiei 2004/461/CE.

3.2.4. A treia Directivă secundară (2002/3/CE), privind ozonul, a fost adoptată la 12 februarie 2002 și stabilește obiective pe termen lung, în conformitate cu noile linii directoare și cu valorile de referință impuse de Organizația Mondială a Sănătății pentru concentrațiile de ozon din aerul înconjurător, care trebuie atinse până în 2010. Aceste obiective se înscriu în linia Directivei 2001/81/CE privind plafoanele naționale de emisie.

3.2.5. A patra directivă secundară (2004/107/CE) a Parlamentului European și a Consiliului din 15 decembrie 2004 se referă la reducerea concentrațiilor de arsenic, cadmiu, mercur, nichel și hidrocarburi aromatice policiclice în aerul înconjurător.

3.2.6. De curând a fost adoptată Directiva 2008/50/CE privind calitatea aerului înconjurător și un aer mai curat pentru Europa, care înglobează directiva-cadru și primele trei directive secundare, amânând încorporarea celei de-a patra directive secundare până în momentul dobândirii unei experiențe suficiente de punere în aplicare. Această nouă directivă stabilește măsurători ale particulelor fine $\text{PM}_{2,5}$, stabilind obiective naționale de reducere, indicatorul de expunere medie (IEM) și valoarea-limită de $25 \mu\text{g}/\text{m}^3$ (și de $20 \mu\text{g}/\text{m}^3$ începând cu 2020). Această directivă a fost adoptată după primirea raportului Organizației Mondiale a Sănătății (OMS), intitulat *Air Quality Guidelines Global Update 2005* (Linii directoare privind calitatea aerului – actualizare la nivel mondial pentru 2005), care a demonstrat pericolul prezentat de $\text{PM}_{2,5}$ și a identificat praguri de pericol pentru NO_x , SO_x și O_3 .

3.2.7. Principalul argument pentru utilizarea $\text{PM}_{2,5}$ este faptul că aceste particule reprezintă un instrument mai bun de măsurare a activităților antropogene, în special a surselor de combustie (Raportul Comitetului științific pentru riscurile asupra sănătății și mediului – *Scientific Committee on Health and Environmental Risk* - SCHER, 2005).

3.3. Poluarea fonică

3.3.1. Directiva 70/157/CEE privind apropierea legislațiilor statelor membre referitoare la nivelul de zgomot admis produs de transport datează din 1970.

3.3.2. Abia în 1986 a fost aprobată Directiva 46/188/CEE privind protecția lucrătorilor împotriva riscurilor generate de expunerea la zgomot.

3.3.3. Directiva 2002/49/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 iunie 2002 se referă la evaluarea și gestiunea zgomotului ambiental, definit ca sunetul exterior nedorit sau dăunător generat de activitățile umane, inclusiv zgomotul emis de mijloacele de transport.

3.3.4. În continuare, au fost adoptate Directiva 2007/34/CE a Comisiei, din 14 iunie 2007, de modificare, în vederea adaptării la progresul tehnic, a Directivei 70/157/CEE a Consiliului referitoare la nivelul de zgomot admis și la sistemul de evacuare al autovehiculelor, și Regulamentul nr. 117 al Comisiei Economice pentru Europa a Organizației Națiunilor Unite (CEE-ONU) – Dispoziții uniforme privind omologarea pneurilor în ceea ce privește emisiile sonore de rulare și aderența pe suprafețele umede (JO L 231, 29.8.2008). Se adaugă la acestea aprobarea recentă a Regulamentului COM(2008) 316 final privind siguranța generală a autovehiculelor, care prevede o reducere semnificativă a nivelului zgomotului produs de pneuri.

4. Situația actuală

4.1. Conform unui studiu al AEM (*Exceedence of air quality limit values in urban areas. Core set of indicators assessment* - Depășirea valorilor-limită pentru calitatea aerului în zonele urbane. Evaluarea principalilor indicatori - decembrie 2008) referitor la deceniul 1997-2006, procentul de populație din mediul urban potențial expusă unor concentrații din aerul înconjurător superioare limitelor prevăzute de UE pentru protecția sănătății umane a fost, în ceea ce privește:

- pulberile în suspensie (PM_{10}), de 18-50 % (nu trebuie depășită valoarea de $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ zilnic, pe durata a mai mult de 35 de zile dintr-un an calendaristic);
- bioxidul de azot (NO_2), de 18-42 % ($40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ pe an calendaristic), înregistrând o ușoară scădere;
- ozonul (O_3), de 14-61 % ($120 \mu\text{g}/\text{m}^3$ zilnic, pentru 8 ore în medie, nu mai mult de 25 de ori pe an calendaristic). Valoarea maximă, de 61 %, a fost atinsă în 2003, nefiind posibilă identificarea unei tendințe clare;
- bioxidul de sulf (SO_2), sub 1 % (limita stabilită este de $125 \mu\text{g}/\text{m}^3$, pentru maximum 3 zile dintr-un an calendaristic).

5. Daunele provocate de poluarea acustică și atmosferică

5.1. În prezent, zgomotul se numără printre principalele cauze ale deteriorării calității vieții în orașe. Într-adevăr, cu toate că tendința din ultimii 15 ani demonstrează în cadrul Comunității o diminuare a celor mai ridicate niveluri de zgomot din zonele cele mai afectate, s-a constatat în același timp o extindere a zonelor cu nivel de atenție, ceea ce a dus la creșterea procentului de populație expusă și a anulat urmările benefice ale primei tendințe.

5.2. Zgomotul este definit, de regulă, ca un „sunet nedorit” sau ca o „senzație auditivă neplăcută și supărătoare”.

5.3. Combaterea zgomotului se poate realiza pe trei căi:

- intervenind la nivelul sursei de zgomot (diminuarea emisiilor sonore la sursă sau îmbunătățirea condițiilor de mobilitate pe o anumită suprafață a teritoriului respectiv);
- intervenind la nivelul propagării zgomotului (prin îndepărtarea zonelor locuite de cele cu emisie sonoră puternică);
- prin adoptarea unor sisteme de protecție pasivă (bariere anti-zgomot) pentru clădirile cele mai expuse.

5.4. Maladiile cele mai frecvente provocate de zgomot sunt de natură auditivă sau extraauditivă. Hipoacuzii, acufene (vâjâitul care se aude uneori în interiorul urechii, provocat probabil de leziuni permanente ale celulelor ciliate cohleare), probleme legate atât de ansamblul cohlee-trasee nervoase auditive, cât și de trompa lui Eustachio. Expunerea la zgomot produce afecțiuni acute și cronice ale sistemului auditiv. Zgomotul din trafic nu atinge niveluri atât de înalte încât să producă afecțiuni acute. Sistemul auditiv se poate reface după ce a fost afectat prin expunere cronică la zgomot, dacă dispune de timp suficient de odihnă. Din această cauză, limitele de expunere cronică se referă la expunerea totală ponderată „A” a lucrătorilor, calculată pe durata celor 8 ore de lucru pe zi. În UE, limita individuală de expunere zilnică este de Lex, 8h = 87 dB(A).

5.5. În ceea ce privește maladiile de natură extraauditivă, acestea țin de patologia cardiovasculară, de aparatul digestiv – din cauza stresului – sau pot consta în cefalee acute și probleme endocrinologice, ca urmare a afectării unor funcții esențiale. Printre efectele extraauditivă cunoscute ale zgomotului se numără: starea de nervozitate, tulburările de somn și complicațiile unor maladii mentale preexistente. Legătura dintre gradul ridicat de nervozitate (care este un parametru subiectiv) și nivelul zgomotului produs de traficul rutier sau de cel feroviar a fost demonstrată de numeroase studii, în special în cazul zgomotului din timpul nopții. Tulburările de somn, provocate direct de zgomotul din traficul nocturn, antrenează deseori apariția altor maladii cardiovasculare și endocrine care, de obicei, nu regresează în condiții de expunere prelungită, așa cum se întâmplă cu tulburările de somn.

5.6. Altfel se pune problema poluării atmosferice. La nivel mondial, 500 000 de oameni mor în fiecare an din cauza poluării aerului înconjurător, iar speranța de viață este în scădere (aproape 3 milioane de decese cauzate de poluarea aerului din interiorul clădirilor). Conform unui studiu efectuat de Departamentul de epidemiologie ambientală și înregistrare a tumorilor de la Institutul Național pentru studiul și tratamentul tumorilor din Milano, dacă nivelul de pulberi în suspensie PM10 ar scădea de la 60 la 30 $\mu\text{g}/\text{m}^3$, numărul deceselor ar fi cu 1 575 mai mic, dintr-un total de 13 122. Această concluzie ar trebui să prezinte un interes deosebit pentru locuitorii orașului respectiv!

5.7. Este vorba despre o extrapolare pe termen lung a studiului efectuat de C. Arden Pope III (publicat în JAMA, 2002 – vol. 287, nr. 9) pe un eșantion de 1 200 000 de persoane membre ale *Cancer Society* pe o perioadă de observație cuprinsă între 1982 și 1998, intitulat *Lung Cancer, Cardiopulmonary Mortality and Long-term Exposure to fine Particulate Air Pollution* (Cancerul pulmonar, mortalitatea cardiopulmonară și expunerea pe termen lung la poluarea cu particule fine). OMS a acceptat parametrii rezultați din acest studiu, care estimează că riscul de deces la categoria de vârstă de peste 30 de ani este cu 6 % mai ridicat.

5.8. Poluarea aerului este cauza multor maladii, precum bronșitele acute și cronice, maladiile pulmonare și ale aparatului cardiocirculator, a dificultăților de respirație, precum dispneea, a creșterii numărului de cazuri de tumori și de crize astmatice, ca și a inflamațiilor acute ale ochilor.

6. Lucrătorii expuși la poluarea acustică și atmosferică

6.1. Categoriile de lucrători expuși vreme îndelungată poluării din mediul urban sunt numeroase. Este cazul celor care lucrează în stradă: muncitorii de la întreținere, jandarmii și polițiștii de la circulație, angajații de la stațiile de benzină, șoferii de autobuz și cei ai autovehiculelor de transport de marfă. Legislațiile europeană și națională supun unei analize aprofundate riscurile potențiale cu care se confruntă diferiții profesii și impun măsuri adecvate de siguranță.

6.2. Legislația privind poluarea atmosferică la locul de muncă este deosebit de strictă în cazul întreprinderilor industriale care folosesc materiale periculoase, iar în ceea ce privește zgomotul, orice echipament sau mașină care produce emisii sonore trebuie să respecte valorile-limită din documentul de omologare, cu excepția cazurilor speciale de depășire a limitelor sonore (ciocane pneumatice, mașini de găurit), în care este obligatorie utilizarea unor mijloace de protecție pentru urechi.

6.3. Nimic special nu a fost prevăzut pentru lucrătorii care își desfășoară activitatea în stradă, respirând un aer poluat și suportând un zgomot continuu. În ceea ce-i privește pe șoferii de autobuz, trebuie diminuate sursele de zgomot și de vibrație ale autovehiculului și îmbunătățită izolarea fonică a habitaculului. Zgomotul exagerat are influența negativă asupra randamentului conducătorului deoarece provoacă stres, crește tensiunea musculară și afectează precizia mișcărilor. Zgomotul acționează asupra sistemului nervos vegetativ, diminuând unele funcții deosebit de importante la condus ca, de exemplu, aprecierea vitezei și a distanței.

6.4. Responsabilitatea pentru îmbunătățirea condițiilor de sănătate și de siguranță ale lucrătorilor trebuie asumată la toate nivelurile politice și administrative, prin controale sporite și sancțiuni severe împotriva celor care nu respectă normele de siguranță. Lucrătorii sunt deseori victime ale unor accidente care ar fi putut fi evitate dacă normele de protecție ar fi fost actualizate corespunzător, pe baza celor mai recente studii și a evoluției tehnologice. Printre acestea se numără și ultimele studii epidemiologice asupra factorilor de poluare, care pot provoca și pierderea atenției, cu urmări iremediabile.

7. Ce acțiuni trebuie întreprinse împotriva stagnării progreselor?

7.1. Rapoartele agențiilor europene relevă faptul că lupta împotriva factorilor de poluare este încă departe de a fi câștigată. Trebuie consolidate instrumentele de protecție juridică a cetățenilor printr-un sistem adecvat de controale, independent de administrației și de guvernele locale.

7.2. Potrivit unui studiu foarte recent al AEM, cauza principală a creșterii emisiilor nocive se datorează cererii mai mari de transport, chiar dacă se iau în considerare și economiile realizate datorită eficienței energetice și carburanților: de multe ori cererea se datorează unor factori externi (deplasări pentru cumpărături, în interes de serviciu sau în vacanță). Deciziile luate în alte sectoare decât cel al transporturilor, fără a se ține seama de consecințe, influențează amprenta de carbon (gaze cu efecte de seră) a celui din urmă. Trebuie făcută o analiză detaliată a activităților economice din afara sectorului transporturilor (AEM, *Beyond transport policy – exploring and managing the external drivers of transport demand* – Dincolo de politica de transport – analiza și gestionarea factorilor externi ai cererii de transport, raport tehnic nr. 12/2008).

7.3. În unele orașe, pentru a nu perturba activitatea comercială prin restricții de trafic, s-a optat pentru mutarea centrelor comerciale din zonele cele mai poluate ale orașului către suburbii mai liniștite sau, pur și simplu, s-a renunțat la colectarea datelor din zonele respective.

7.4. Sistemul de autocertificare al producătorilor de pneuri, cu controale care depind de particularitățile asfaltului (rugozitate, capacitate fonoabsorbantă intrinsecă), este orientat mai degrabă către atenuarea zgomotului perceput în interiorul autovehiculului decât a celui din exterior, adică a celui perceput de cetățeni.

7.5. Poluarea fonică reprezintă insinuarea zgomotului în mediul locuit sau în cel exterior, susceptibilă să provoace disconfort ori să tulbure odihna și activitățile umane, să pună în pericol sănătatea, să provoace daune ecosistemelor, bunurilor materiale, monumentelor, mediului locuit sau celui exterior, ori să perturbe utilizarea legitimă a ambientului. Ea trebuie combătută printr-un demers inteligent de implicare a populației, care poate fi determinată să adopte modele de comportament în favoarea binelui colectiv.

7.6. Pe lângă aceasta, trebuie întreprinse acțiuni punctuale destinate generațiilor tinere, în colaborare cu școlile, încă de la nivelul învățământului primar, pentru o societate cu emisii reduse de CO₂ și de poluanți.

7.7. Trebuie sprijinit cu stimulente transportul în comun durabil din orașe. O inițiativă interesantă a avut orașul Basel care, în colaborare cu hotelierii, distribuie gratuit (adică în prețul hotelului), un „card de mobilitate” (*mobility card*) care oferă transport public gratuit pentru un număr de zile egal cu durata sejurului în hotel: o invitație la a lăsa mașina personală acasă.

7.8. Restricțiile impuse traficului urban și favorizarea transportului public de persoane ⁽²⁾, sistemul diferențiat de impozitare a autovehiculelor și a carburanților, în funcție de emisiile pe care le produc ⁽³⁾, așadar prin internalizarea costurilor externe ⁽⁴⁾, accesul cu plată în centrul orașelor, pe bază de permise, sunt măsuri care, după un prim impact pozitiv constând în reducerea traficului urban, tind cu timpul să își piardă totuși din eficacitate, așa cum s-a întâmplat la Londra, Stockholm sau Milano. Vehiculele sport-utilitare (SUV) ar trebui folosite în spații deschise, și nu în orașele mici din Europa, concepute inițial pentru trăsurile și cai (care, la rândul lor, produc emisii de CH₄!).

7.8.1. Producția și utilizarea de vehicule care respectă valorile-limită ale poluanților atmosferici sunt elemente de bază ale efortului de îndeplinire a obiectivelor stabilite de legislația europeană în domeniu.

7.9. Dezvoltarea sistemelor de transport inteligente (*Intelligent Transportation System – ITS*) ⁽⁵⁾ depinde de tehnologiile utilizate, de la sistemele de gestiune de bază, precum navigația prin satelit, sistemele semaforizate de control sau detectoarele de viteză pentru aplicațiile de monitorizare folosite la sistemele de camere de luat vederi cu circuit închis, până la aplicațiile avansate, care integrează în timp real date provenind din diferite surse externe, precum informațiile meteorologice, sistemele de dejivrare a podurilor și a.

7.10. Pot fi utilizate tehnologiile informatice integrate cu sisteme de operare în timp real, prin utilizarea microprocesoarelor folosite deja la mașinile noi, sistemul FCD (*floating car data* sau *floating cellular data*) care folosește semnalele telefoanelor mobile ale conducătorilor de vehicule posesori ai unui astfel de telefon, tehnologiile cu senzori interni sau externi, identificarea prin intermediul ciclurilor inductoare cu senzori integrați în asfalt, sau identificarea video.

7.11. Problema achitării taxei pentru autostradă sau a celei de trecere prin oraș poate fi rezolvată, de asemenea, electronic. ETC (*Electronic toll collection*), sistemul de colectare electronică a acestor taxe, este folosit nu numai la achitarea lor, ci și la monitorizarea aglomerărilor în trafic, prin contabilizarea trecerilor într-un interval de timp dat.

(2) JO C 168, 20.7.2007, p. 77-86.

(3) JO C 195, 18.8.2006, p. 26-28.

(4) A se vedea pagina 80 din prezentul Jurnal Oficial.

(5) A se vedea Avizul CESE 872/2009 TEN/382 privind implementarea sistemelor de transport inteligente. Raportor: dl Zboril (nepublicat încă în JO).

7.12. Ar trebui lansat un proces de reflecție pe tema vehiculelor de agrement (*buggies, quads*, motociclete de teren, scutere de apă, scutere de zăpadă, aeronave ultrașoare). De multe ori, zgomotul și emisiile puternice, urât mirositoare, sunt asociate acestor vehicule care, cu puține excepții, nu au plăcuțe de înmatriculare, dar pot fi transportate și parcate legal. Motoarele lor trebuie să respecte, în mod normal, regulile generale, dar se pune întrebarea dacă regulamentele respective acordă atenția cuvenită faptului că aceste vehicule sunt utilizate în zone cu o deosebită valoare naturală. Înmulțirea rapidă a unor astfel de vehicule ridică probleme de mediu și reprezentă, în același timp, o provocare tehnologică.

7.13. Internalizarea costurilor externe, în special a celor legate de sănătatea cetățenilor, și politici integrate de transport, prin stabilirea gradului de durabilitate ecologică a diferitelor proiecte, a raportului costuri-beneficii, prin îmbunătățiri aduse mediului, prin înființarea de locuri de muncă și prin impactul asupra aglomerațiilor din trafic.

7.14. Modificarea stilului de viață. Încurajarea mobilității durabile, prin îmbunătățirea infrastructurilor de care dispun pietonii și bicicliștii, pentru parcurgerea traseelor scurte pe jos sau cu bicicleta.

7.15. Revizuirea gestiunii logistice și a producției operative (*just-in-time*), care presupune mari cheltuieli pentru transportul de marfă. Standardizare în materie de design, pentru reducerea numărului de tipuri de piese de schimb.

7.16. Promovarea muncii la distanță, acolo unde aceasta este posibilă.

7.17. Susținerea cercetării și găsirea unor materiale și soluții tehnologice noi de reducere a agenților poluanți produși de trafic și de transportul rutier.

7.18. Pentru a atenua impactul poluării fonice, s-ar putea folosi limitatoare de viteză instalate pe suprafața carosabilă, asfalturi de calitate superioară, panouri fonoabsorbante în zonele cu trafic intens. S-ar putea aplica sancțiuni cu un real efect disuasiv în cazul vehiculelor care depășesc nivelul maxim de emisii fonice, chiar cu posibilitatea confiscării vehiculului. De asemenea, trebuie verificat nivelul de zgomot, măsurat în condiții „normale” de funcționare a vehiculelor.

7.19. Vehiculele cu două sau cu trei roți sunt principala cauză a zgomotelor neplăcute și dăunătoare. Trebuie efectuate mai multe controale ale emisiilor lor fonice și impuse restricții de circulație până în momentul prezentării unui certificat de conformitate cu legislația în vigoare.

Bruxelles, 16 iulie 2009

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Mario SEPI

Avizul Comitetului Economic și Social European privind piețele de componente și piețele din aval ale sectorului automobilelor

(aviz din proprie inițiativă)

(2009/C 317/05)

Raportor: **dl ZÖHRER**

Coraportor: **dl LEIRIÃO**

La 10 iulie 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

Piețele de componente și piețele din aval ale sectorului automobilelor

Comisia consultativă pentru mutații industriale, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 4 iunie 2009. Raportor: dl ZÖHRER; coraportor: dl LEIRIÃO.

În cea de-a 455-a sesiune plenară, care a avut loc la 15 și 16 iulie 2009 (ședința din 16 iulie), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 104 voturi pentru, 4 voturi împotriva și 9 abțineri.

1. Sinteză, concluzii și recomandări

1.1. Producția de automobile este una dintre industriile-cheie din UE. Aceasta constituie forța motrice pentru creșterea economică, ocuparea forței de muncă, export și inovare. De o importanță similară sunt furnizorii de componente și servicii de pe piețele din aval ale acesteia. Actorii de pe piața din aval sunt constructorii de automobile, furnizorii acestora și operatorii independenți sau autorizați din sectorul întreținerii, al pieselor de schimb și al accesoriilor, ca și din cel al producției, distribuției și comerțului cu amănuntul. Este vorba de o rețea de 834 700 de întreprinderi (în principal IMM-uri), cu o cifră totală de afaceri de 1 107 miliarde EUR și cu aproximativ 4,6 milioane salariați.

1.2. Atât constructorii de automobile, cât și comercianții sunt expuși unei concurențe intensificate, ceea ce conduce la marje de profit tot mai mici. Astfel, piețele situate în aval de vânzare câștigă din ce în ce mai mult în importanță, constructorii de automobile dobândind un rol dominant în raport cu operatorii independenți.

1.3. Criza piețelor financiare a lovit puternic, în a doua parte a anului 2008, unul dintre primele sectoare ale economiei reale, industria automobilelor și industria componentelor auto, și a cauzat prăbușirea dureroasă a vânzărilor. Regresul producției datorat acestei situații are consecințe grave atât pentru întreprinderi, cât și pentru angajații acestora. Întreprinderile de pe piețele din aval sunt și ele afectate. Pentru acestea, o problemă serioasă în momentul de față o reprezintă în special accesul mai dificil la mijloace financiare, ceea ce le amenință existența. De aceea, Comitetul solicită Comisiei și statelor membre să țină seama, la adoptarea deciziilor, în egală măsură, de actorii de pe piețele din aval.

1.4. Independent de situația actuală, există în sectorul automobilelor tendințe pe termen mediu și lung, care vor duce și pe piața din aval la restructurări considerabile. În câțiva ani, structurile acestui sector vor fi pe deplin reinnoite. Pe de o parte, se conturează transferul unor părți ale pieței în favoarea ofertanților independenți, pe de altă parte, multe întreprinderi – în special mici și mijlocii – nu vor supraviețui decât dacă elaborează noi concepte și realizează investiții.

1.4.1. CESE consideră că restructurarea piețelor din aval va continua prin crearea unor noi parteneriate (inclusiv cu alți actori ai societății civile) și a unor noi forme de relații cu clienții. Având în vedere legăturile strânse ale sectorului automobilelor cu alte sectoare și gama largă a industriei furnizoare și a comerțului cu autovehicule, orice formă de restructurare care are efecte negative severe asupra IMM-urilor va mai afecta, de asemenea, sute de mii de lucrători din toate statele membre. CESE este, așadar, de părere că restructurarea piețelor din aval ar trebui monitorizată atent de Comisie care, dacă este necesar, ar trebui să ia măsuri pentru a asigura menținerea concurenței.

1.4.2. Comitetul propune, prin urmare, în conformitate cu Strategia de la Lisabona, instituirea unui grup la nivel înalt care, pe baza rezultatelor CARS 21, să schițeze perspectivele pentru perioada de după criză și să identifice domeniile de acțiune. Ținând seama de evoluțiile din întreaga industrie a automobilelor, ar trebui stabilite următoarele priorități:

- dezvoltarea în continuare a cadrului juridic/accesului la o concurență liberă și echitabilă;
- punerea în aplicare a Strategiei de la Lisabona;
- definirea nevoilor de calificare;
- inovare;
- aspectele legate de consumatori;

- politica comercială;
- aspectele sociale.

1.5. CESE consideră că, datorită actualelor condiții-cadru economice și sociale, orice revizuire a legislației UE ar trebui să contribuie la menținerea unei concurențe libere și echitabile prin:

- evitarea unor schimbări perturbatoare în această perioadă de criză gravă;
- toate reglementările care conduc spre o concentrare prea mare a distribuției ar trebui cântărite bine;
- asigurarea cadrului adecvat pentru siguranță, protecției mediului și simplificarea regulilor;
- anticiparea obiectivelor comportamentului anticoncurențial datorat noii organizări a pieței;
- promovarea principiului „Prioritate pentru IMM-uri” propus de *Small Business Act*, pentru a favoriza dezvoltarea și inovarea în cadrul IMM-urilor și protecția locurilor de muncă.

1.6. Pentru a asigura locuri de muncă la un nivel cantitativ și calitativ adecvat, pentru a mări mobilitatea angajaților și pentru a îmbunătăți în general atractivitatea sectorului, este necesar ca sectorul și întreprinderile să abordeze și provocările sociale. Trebuie abordate în special aspectele legate de schimbările demografice, de evoluția modelelor de formare pe tot parcursul vieții și de perfecționare profesională, precum și de noile cerințe din domeniul sănătății și securității la locul de muncă. Comitetul solicită, prin urmare, actorilor implicați și Comisiei să intensifice dialogul social la toate nivelurile (în cadrul sectorului, la nivel național și în întreprinderi).

2. Context

2.1. Industria europeană a automobilelor este unul dintre cele mai importante sectoare din UE. CCMI a elaborat, în noiembrie 2007, Raportul de informare „Industria automobilelor din Europa: situația actuală și perspective”. Acest raport s-a limitat însă la segmentul central al sectorului, și anume la „producția de autovehicule și de părți componente” (conform NACE 29, nomenclatura ramurilor economice). După cum s-a explicat însă în document, mai multe activități de furnizare de componente și de servicii pentru industria automobilelor și o întreagă gamă de activități economice conexe nu sunt incluse în clasificarea NACE 29.

2.2. Piețele de componente și piețele din aval ale sectorului automobilelor reprezintă un ansamblu de activități diverse, unele dintre acestea depinzând de industrie (producția de echipamente electrice pentru motoare și autovehicule, producția de vopsele pentru industria automobilelor, producția de anvelope, produsele sintetice și cele textile, producția de instalații de climatizare, bateriile și instrumentele de măsură pentru automobile). Alte activități, precum întreținerea și repararea autovehiculelor, depind de sectorul serviciilor.

2.3. În Europa, actorii de pe piețele din aval sunt constructorii de automobile, furnizorii acestora și operatorii independenți din sectorul întreținerii, al pieselor de schimb și al accesoriilor, precum și din producție, distribuție și comerțul cu amănuntul. Aceste activități economice joacă un rol esențial în economia europeană deoarece acoperă un număr mare de sectoare (întreprinderi mari și IMM-uri) și au o contribuție importantă la ocuparea forței de muncă.

2.3.1. În general, piețele din aval se împart în trei domenii principale:

I. Distribuție, servicii, reparații și întreținere

Din această categorie fac parte propriile structuri ale producătorului (distribuția și serviciile) și partenerii contractuali care depind direct de producător (importatori generali, ateliere autorizate), ca și atelierele independente. Există ateliere generale și ateliere care s-au specializat în anumite domenii. Atelierele specializate pe anumite componente pot fi subordonate parțial și industriei de componente auto.

II. Piese de schimb

Producția și livrarea de piese de schimb au loc în primul rând chiar prin intermediul constructorilor de automobile sau al societăților care le furnizează acestora componente, dar și al comercianților. O parte din ce în ce mai mare a pieselor de schimb nu mai sunt însă piese originale, ci piese adaptabile. În afară de aceasta, există o serie de piese de schimb cu utilizare universală, care nu pot fi atribuite unui anumit producător de automobile (anvelope, jante, baterii, bujii, filtre, lămpi etc.).

III. Accesorii și tuning

În această categorie pot fi incluse, mai mult sau mai puțin, toate acele piese și componente care pot fi utilizate pentru îmbunătățirea designului individual, a gradului de confort sau a siguranței automobilului. Acesta este un domeniu foarte vast, care include de la componente electronice sau hidraulice complexe (de exemplu, sisteme de navigație GPS sau șasiuri) până la simple obiecte de plastic (de exemplu, suporturile de pahare).

2.3.2. Casarea și reciclarea autovehiculelor au o importanță crescândă pe această piață. Pe de o parte, unele părți ale autovehiculelor casate sunt recuperate și vândute. Pe de altă parte, aceasta operație este și o sursă de materii prime (de exemplu, oțel, aluminiu și plastic).

2.3.3. În plus, există o serie de alți participanți pe piață în sectorul serviciilor, de exemplu, benzinăriile, depănatorii, precum și centrele/inspectorii pentru revizie tehnică auto și caroserii.

2.4. Există un deficit de date statistice. Pentru aceste domenii ale producției industriale sau ale serviciilor, nu există date specifice decât în cazuri excepționale; în general este vorba despre domenii de producție și de servicii care fac parte din diferite sectoare industriale și de servicii.

2.4.1. Piețele din aval ale industriei automobilelor se compun din aproximativ 834 700 de întreprinderi, în cea mai mare parte întreprinderi mici și mijlocii (IMM-uri), fiind vorba despre structuri diferite în fiecare stat membru. În unele țări – în special în Europa de Sud – domină întreprinderile mici și microîntreprinderile (în cea mai mare parte, întreprinderi de familie), în timp ce, în alte țări, sectorul este caracterizat de un număr mai important de structuri mai mari, de exemplu, în Germania și Franța. Sectorul înregistrează o cifră de afaceri de 1 107 miliarde EUR și oferă locuri de muncă la aproximativ 4,6 milioane de persoane în Uniunea Europeană ⁽¹⁾.

3. Contextul economic, tendințele internaționale

3.1. Criza piețelor financiare a lovit puternic, în a doua parte a anului 2008, unul dintre primele sectoare ale economiei reale, industria automobilelor și industria componentelor auto. Dificultățile de pe piețele financiare au un dublu impact, care afectează acest sector în mod special. Pe de o parte, automobilul este, pe lângă construcția unei locuințe, cea mai mare investiție a gospodăriilor private. Într-o perioadă dificilă din punct de vedere economic, astfel de investiții sunt amânate, ceea ce a condus la prăbușirea imprevizibilă a vânzărilor pe piața autoturismelor personale. Pe de altă parte, accesul la credite este îngreunat și, prin urmare, în special întreprinderile mici și mijlocii au probleme cu finanțarea activităților lor. Aceasta are efecte negative și asupra investițiilor din cadrul întreprinderilor și, în consecință, se înregistrează o diminuare a numărului de vânzări de vehicule utilitare ⁽²⁾ ⁽³⁾.

3.1.1. Numărul automobilelor personale nou înmatriculate în Europa a înregistrat în anul 2008 un regres de 7,8 % în comparație cu anul precedent. Doar în ultimul trimestru, diferența s-a ridicat la 19,3 %. În cazul vehiculelor utilitare ușoare, desfacerea s-a redus cu mai mult de 10 %, iar în cazul camioanelor, cu 4 %. Această tendință continuă și la începutul anului 2009, chiar dacă, datorită diferitelor măsuri ale statelor membre (de exemplu, prime de mediu și de casare) se constată o ușoară atenuare în cazul autoturismelor personale. În sectorul autovehiculelor utilitare în schimb, aceasta evoluție se va înrăutăți în mod dramatic. Situația camioanelor în Europa, în 2009, este catastrofală, în trimestrul întâi al acestui an fiind înmatriculate cu 38,9 % mai puține camioane.

3.1.2. Regresul producției are consecințe grave nu doar pentru întreprinderi, ci și pentru angajați. Acesta conduce în primul rând la reduceri de personal (care-i afectează, în primul rând, pe lucrătorii temporari) și la șomaj tehnic sau la măsuri similare, care, toate, generează pierderi de venit.

⁽¹⁾ Sursa: FIGIEFA/WOLK & PARTNER CAR CONSULT GmbH.

⁽²⁾ A se vedea, în acest sens, Avizul CESE (nepublicat încă în JO) din 13 mai 2009 – CCMI/067.

⁽³⁾ Asociația Constructorilor Europeni de Automobile (ACEA) a definit trei categorii pentru sectorul vehiculelor utilitare: vehiculele utilitare ușoare cu greutate de până la 3,5 t („dube”), vehiculele comerciale mai grele de 3,5 t, excluzând autobuzele și autocarele mai grele de 3,5 t („camioane”) și vehiculele comerciale grele de peste 16 t, excluzând autobuzele și autocarele („camioane grele”).

3.2. Independent de aceste evoluții actuale, CCMI a realizat o analiză aprofundată a tendințelor majore din industria automobilelor în raportul său din noiembrie 2007 ⁽⁴⁾. Multe dintre aceste evoluții vor fi accelerate de criza actuală și vor conduce la o transformare structurală amplă a sectorului. Aceste tendințe au o influență imediată asupra evoluțiilor și transformărilor de pe piețele din aval. În continuare, CCMI dorește să le enumere pe acelea care sunt cele mai importante pentru piețele de componente și piețele din aval ale sectorului automobilelor.

3.2.1. Rezultatele principale sunt următoarele:

- Toate prognozele și studiile actuale cu privire la tendințele din sectorul automobilelor indică faptul că, pe termen mediu, acesta va constitui o ramură industrială aflată în creștere la nivel mondial, care însă va continua să fie caracterizată de restructurări masive.
- Creșterile valorii adăugate sau ale locurilor de muncă se concentrează în special în sectorul componentelor și sunt realizate prin intermediul externalizării continue.
- Externalizări suplimentare sunt de așteptat mai ales în cazul constructorilor „de masă” (din SUA); constructorii europeni (în special cei germani) de pe segmentul „vârf de gamă” sunt mai puțin afectați de acest fenomen.
- Creșterile în producția de automobile (sectorul autoturismelor) se concentrează la nivel internațional în statele BRIC (Brazilia, Rusia, India și China), în special în China și India, precum și în Europa.
- În ciuda tendinței generale de creștere, nu sunt de așteptat numai deplasări regionale ale centrelor de greutate ale creșterii:
 - anumiți producători finali individuali sunt amenințați să intre într-o criză care le va afecta însăși existența;
 - nu poate fi exclusă posibilitatea ca în SUA să aibă loc o evoluție internă asemănătoare celei din Regatul Unit din anii '90 (o restructurare amplă, cu deplasarea centrelor regionale de greutate);
 - relațiile dintre constructorii de autovehicule și furnizorii acestora continuă să se modifice, datorită proceselor de externalizare;
 - industria componentelor auto va suferi probabil, în continuare, o concentrare masivă;
- în urma evoluțiilor tehnice (printre altele, în sectoarele tehnologiei auto și al tehnologiei motoarelor), se prevăd restructurări considerabile în sectorul componentelor.

⁽⁴⁾ Raportul de informare al CCMI din 23 noiembrie 2007 intitulat „Industria automobilelor din Europa: situația actuală și perspective”. Raportor: dl ZÖHRER; coraportor: dl GLAHE

- Măsura în care anumiți producători de componente individuale sunt afectați de aceste procese de restructurare depinde de o serie de factori, precum:
 - portofoliul de produse al întreprinderii și calitatea de unic producător;
 - activitățile de cercetare-dezvoltare și distribuirea costurilor;
 - relațiile dintre constructorii de automobile și furnizorii acestora;
 - eficiența organizării producției;
 - gradul de participare în rețelele de creare a valorii adăugate și în relațiile dintre clustere;
 - structura întreprinderii și raporturile de proprietate;
 - resursele de capital și volumul fluxului de numerar disponibil;
 - prezența regională.
- Structura regională a industriei europene a automobilelor va fi caracterizată în continuare de o deplasare de la vest spre est.
- Este de așteptat ca, în continuare, creșterile accelerate ale productivității în industria automobilelor să depășească creșterile preconizate ale producției. Aceasta va duce la o presiune continuă asupra locurilor de muncă și a condițiilor de muncă (în special în industria componentelor).
- În industria mondială – dar și europeană – a automobilelor există o supracapacitate de producție considerabilă în domeniul producției de autoturisme. Presiunea exercitată de surplusul de capacitate va fi amplificată în continuare de extinderea suplimentară a capacităților.
- Nevoile din ce în ce mai diferențiate și mai complexe ale consumatorilor determină piața. Evoluția demografică, dar și evoluția veniturilor și a prețurilor de vânzare joacă în acest context un rol esențial.
- Problemele climatice, penuria de materii prime și securitatea reprezintă provocări majore. Acestea sporesc presiunea în direcția unei dezvoltări accelerate în domeniul sistemelor de propulsie (evitarea gazelor de eșapament, carburanții alternativi) și în cel al tehnologiei materialelor, precum și în ceea ce privește sistemele de trafic integrate intermodulare. Acest aspect va avea cea mai puternică influență asupra sectorului în viitorul apropiat și, din acest motiv, este necesară, de asemenea, definirea rolului viitor al transportului rutier și al automobilului în cadrul unui astfel de sistem.

3.3. Atât constructorii de automobile, cât și comercianții sunt expuși unei concurențe intensificate, ceea ce conduce la marje de profit tot mai mici. Comerțul este în mod special afectat de această situație, marjele fiind în acest domeniu de aproximativ 0,3 %. Această evoluție îi determină pe actorii din domeniu să se concentreze din ce în ce mai mult pe piețele din aval (service, întreținere, piese de schimb). Aici, constructorii de automobile au o poziție dominantă față de operatorii independenți.

4. Cadrul de reglementare al UE

4.1. Spre deosebire de piața primară, pe piețele din aval au fost identificate probleme în ceea ce privește concurența. Rețelele autorizate dețin cote înalte de piață (aproximativ 50 %), iar constructorii de automobile dețin cote înalte pe piața pieselor de schimb. Mai mult, există piese de schimb „incastrate” care nu sunt disponibile decât la constructorii de automobile. Comisia Europeană trebuie să impună respectarea accesului depanatorilor independenți la informațiile tehnice. Condițiile de concurență diferite în comparație cu piața primară sunt reflectate și de faptul că constructorii de automobile tind să obțină marje de profit considerabil mai mari din piesele de schimb și că rețele autorizate tind să obțină cea mai mare parte a profitului lor din reparații și întreținere, mai degrabă decât din vânzarea automobilelor noi.

4.2. Pentru protejarea concurenței și a alegerii consumatorului și pentru a asigura reguli echitabile în sectorul pieselor de schimb și al reparațiilor, Comisia Europeană a publicat în 2003 actualul Regulament privind exceptarea anumitor categorii de autovehicule (CE) 1400/2002, care stabilește reguli pentru actorii de pe piață și care va rămâne în vigoare până în 2010.

Regulamentul de exceptare pe categorii definește acordurile verticale care nu cad sub incidența articolului 81 din Tratatul UE, care interzice acordurile anti-concurențiale. Acestea oferă așadar o anumită securitate operatorilor de pe piață, care pot fi siguri că se conformează legislației UE în materie de concurență în cazul în care acordurile lor îndeplinesc condițiile stabilite de Regulamentul de exceptare pe categorii.

4.3. Fiind mult mai detaliat decât Regulamentul general de exceptare pe categorii, regulamentul de exceptare a anumitor categorii de autovehicule, specific sectorului, ridică probleme de înțelegere pentru operatorii de pe piață, în special pentru IMM-uri, dată fiind complexitatea sa sporită. Această situație confuză a fost identificată de Comisie pe baza numărului mare de cereri și plângeri primite din partea operatorilor de pe piață, fără legătură cu chestiuni de concurență. Pe piețele din aval, Regulamentul privind exceptarea anumitor categorii de autovehicule furnizează *a priori* o abordare mai generoasă întrucât, în anumite condiții, acordurile sunt acoperite până la o cotă de piață de 100 % (în Regulamentul general de exceptare pe categorii, doar până la o cotă de piață de 30 %), însă această abordare generoasă este limitată de anumite reguli specifice.

Ca urmare, regulamentul de exceptare a anumitor categorii de autovehicule este în continuare destul de controversat, întrucât comercianții autorizați doresc în cea mai mare parte menținerea actualului statut, iar constructorii de automobile cer reguli mai simple și mai puțin restrictive. Pe de altă parte, sectorul independent (reparatorii independenți și producătorii de piese de schimb) solicită o mai bună armonizare a legislației actuale.

4.4. O mai bună armonizare a actualului cadru legislativ ar include:

- regulamentul de exceptare pe categorii;
- difuzarea și punerea la dispoziție a informațiilor privind tehnologia din cadrul noilor modele și al noilor instrumente pentru toți operatorii;
- revizuirea Directivei 96/96/CE privind inspecția tehnică auto pentru autovehicule;
- drepturile de proprietate industrială (protecția designului și a patentului);
- dispoziții privind garanția;
- formare.

4.5. Toți operatorii de pe piață solicită certitudine juridică și ar dori să știe ce se va întâmpla după 2010. Actuala incertitudine privind viitorul conținut al Regulamentului de exceptare pe categorii este un motiv serios de îngrijorare, în special în rândul IMM-urilor, ceea ce este de înțeles, având în vedere durata contractelor și volumul de investiții necesare pentru a-i ține la curent pe toți operatorii cu noile tehnologii ale autovehiculelor și pentru a le permite accesul la piesele de schimb, la tehnologia informației, la noile instrumente și echipamente și la formare.

4.6. Comisia a consolidat cadrul legal prin Regulamentul 715/2007/CE (*Euro 5*), intrat în vigoare în ianuarie 2009, prin care se reglementează accesul la toate informațiile tehnice pentru vehiculele nou omologate.

4.7. CESE consideră că, date fiind actualele condiții economice și sociale, o revizuire a legislației UE ar trebui să contribuie la menținerea unei concurențe libere și echitabile prin următoarele măsuri:

- evitarea unor schimbări perturbatoare în această perioadă de criză gravă;
- toate reglementările care conduc spre o concentrare prea mare a distribuției ar trebui cântărite bine;
- asigurarea cadrului adecvat pentru siguranță, protecția mediului și simplificarea regulilor;
- anticiparea obiectivelor comportamentului anticoncurențial datorat noii organizări a pieței;
- promovarea principiului „să gândim mai întâi la scară mică” propus de *Small Business Act*, pentru a favoriza dezvoltarea și inovarea în cadrul IMM-urilor și protecția locurilor de muncă.

5. Situația actuală pe piețele din aval ale industriei europene a automobilelor

Piețele din aval din UE se confruntă cu transformări structurale majore datorită intervenției prin mecanisme noi și mai active de reglementare. Transformările tehnologice și ale proceselor reconfigurează modelul de afaceri de succes pentru participanții din toate etapele lanțului de producție, comercializare și distribuție de pe piețele din aval.

5.1. Întreținerea și reparațiile

Inovațiile tehnologice permit un mai bun control al emisiilor, mai multă siguranță și confort, dar aceste inovații au făcut din ce în ce mai dificilă întreținerea și reparația unui autovehicul. Această piață este caracterizată de o concurență puternică; aici predomină ca număr IMM-urile, care furnizează componente competitive și a servicii de calitate, jucând astfel un rol esențial în ocuparea forței de muncă și creșterea economică din Europa.

5.1.1. Mai precis, producătorii de aparate și instrumente pentru mai multe mărci au nevoie de informații specifice (de exemplu, informații specifice de diagnostic pentru aparate de diagnostic generice, în vederea asigurării unei funcționalități extinse a acestora). Fără instrumente generice sau adaptate mai multor mărci, aceste mici întreprinderi sunt obligate să cumpere câte un set de instrumente pentru fiecare marcă de vehicule care ar putea fi adusă la reparație. În acest scop, sunt necesare investiții care ar depăși în mod evident capacitățile financiare ale IMM-urilor. Pentru a ține pasul cu numărul în creștere de sisteme electronice care sunt adăugate tot mai des autovehiculelor, producătorii de instrumente au nevoie de informații și de date fiabile și precise de la constructori. Fără acestea, producătorii de instrumente de diagnostic nu pot produce software-ul necesar reparatorilor independenți.

5.2. Piesele de schimb

Producția și distribuția de piese de schimb originale specifice diverselor mărci sunt asigurate în mare parte de producătorii de echipamente originale sau de subcontractanții acestora. O pondere foarte importantă le revine însă părților utilizabile independent de marcă, precum anvelopele, roțile, bateriile, bujiile, diversele filtre etc.

În special producătorii de anvelope, baterii și roți se confruntă cu o concurență globală în creștere și au suferit în trecut o restruc-turare cuprinzătoare. În acest context, ar trebui recomandate analize complementare ale diferitelor subsectoare.

5.2.1. Piesele adaptabile și copierea pieselor de schimb

Furnizorii independenți alternativi au o importanță crescândă pe piața pieselor de schimb. Adesea, aceștia oferă piese de schimb care oferă clienților un raport preț-calitate mai bun (de exemplu, în cazul autovehiculelor mai vechi, un preț mai scăzut este mai important decât o durată de viață lungă). În acest caz, nu este vorba de o copie fidelă a originalului, ci de funcționalitate.

Adeesea sunt oferite însă și copii ilegale, de o calitate inferioară, sau piese falsificate. În acest caz este vorba în cele din urmă de înșelarea clientului, care poate fi combătută din ce în ce mai bine cu ajutorul instrumentelor de protecție a patentului, de protecție a proprietății intelectuale și al politicii comerciale.

5.2.2. Industria de tuning auto

Tuningul auto este un subsector în creștere rapidă al industriei automobilelor.

Industria de tuning auto urmărește să modifice un autoturism, îmbunătățindu-i performanța, aspectul general și siguranța. Conceptul de tuning poate fi aplicat tuturor componentelor unui automobil, cum ar fi roțile, anvelopele, suspensiile, motorul, interiorul, caroseria, sistemul de echipament etc.

Există un număr semnificativ de întreprinderi dedicate în întregime acestui sector, care își comercializează produsele pe piețele globale. În general, acestea utilizează idei și materiale inovatoare și lansează, de asemenea, noi tendințe în materie de inginerie care, în anumite cazuri, sunt adoptate de constructorii auto pentru a fi utilizate în producția de autovehicule clasice.

Comisia Europeană ar trebui să pregătească și să adopte legislația specifică pentru a reglementa sectorul tuningului auto.

5.3. Siguranța și avantajele durabile pentru mediu

Pentru a garanta că vehiculele se conformează standardelor de emisii și siguranță ale UE nu doar când sunt noi, la ieșirea din uzină, ci în cursul întregii lor existențe, este nevoie de inspecție periodică, întreținere adecvată și reparații. Operatorii independenți și reparatorii autorizați joacă un rol important atât cu privire la modelele noi, cât și la cele mai vechi, pentru a asigura că vehiculele rămân sigure și respectă normele de mediu în vigoare. Acest nivel de servicii poate fi oferit doar dacă constructorii de automobile asigură accesul continuu la informații, instrumente și echipament generice, la piese de schimb și la formare.

6. Restructurarea majoră a piețelor din aval

6.1. Industria automobilelor în ansamblul său, sectorul comercial și cel al serviciilor au fost afectate sever de criza economică și financiară. Principalele probleme pentru întreprinderi sunt cauzate de dificultățile în creștere cu privire la obținerea de împrumuturi (în special de către IMM-uri) și de scăderea dramatică a cererii de automobile noi. Pe de altă parte, piețele din aval din sectorul auto au fost influențate de mulți alți factori, printre care:

- creșterea vârstei medii a autovehiculelor, combinată cu reducerea numărului de kilometri parcurși pe an;
- descreșterea volumului de reparații datorită longevității sporite a componentelor și intervalelor mai lungi de întreținere;
- creșterea relativă a costurilor reparațiilor datorită utilizării sporite a componentelor cu înaltă tehnologie în autovehicule;
- presiunea asupra costului reparațiilor datorită veniturilor mai scăzute ale familiilor și sensibilității la prețuri a consumatorilor;

- extinderea electronicii în autovehiculele moderne, complexitatea sporită a echipamentelor;
- numărul în creștere al pieselor de schimb, explozia modelelor și a variantelor de echipamente;
- reparațiile și întreținerea, identificarea componentelor și designul instrumentelor devin mai complexe;
- investiții uriașe în sistemele informatice, instrumente, componente și în formare;
- politica pe care o practică constructorii de automobile, de a oferi clienților contracte de întreținere.

6.2. Prin urmare, apar schimbări fundamentale care conduc la diferite grade de restructurare, și anume:

- va continua și va fi accelerată, odată cu criza, tendința de concentrare pe piață, datorită fuziunilor și achizițiilor;
- va descrește numărul reparatorilor independenți și al comercianților *en gros* de componente;
- reparatorii mici și mijlocii și comercianții *en-gros* de piese de schimb tind din ce în ce mai mult să se alăture unor grupuri/lanțuri independente care oferă o gamă completă de servicii, pentru a face față cerințelor sporite ale profesiei lor;
- crește presiunea prețurilor asupra producătorilor și distribuitorilor de componente;
- datorită rentabilității scăzute a vânzărilor de noi autovehicule, constructorii de automobile își vor extinde activitățile pe piețele din aval.

6.3. În afară de aceasta, deși există anumite oportunități de creștere a vânzărilor de piese de schimb pe piețele din aval, se așteaptă din ce în ce mai mult de la furnizori să ofere produse postvânzare inovatoare, care să sporească performanța sau siguranța componentelor originale ale autovehiculului și care să impulsioneze astfel cererea pe piață, ceea ce conduce la o situație în care rețelele de comercianți autorizați de constructori se luptă pentru a-și păstra cota lor de piață, în principal datorită scăderii gradului de utilizare a componentelor pe segmentul automobilelor cu vârstă între 0 și 4 ani, acestea formând baza clientelei lor.

6.4. CESE consideră că restructurarea piețelor din aval va continua sub multe forme, inclusiv prin crearea de noi parteneriate și de noi tipuri de relații cu clienții. Având în vedere legăturile strânse ale sectorului automobilelor cu alte sectoare și gama largă a industriei furnizoare și a comerțului cu autovehicule, orice formă de restructurare care are efecte negative severe asupra IMM-urilor va afecta sute de mii de lucrători din toate statele membre. CESE este, așadar, de părere că restructurarea piețelor din aval ar trebui monitorizată atent de Comisie, care ar trebui să ia măsuri, dacă este necesar, pentru a asigura menținerea concurenței.

7. Aspectele sociale

7.1. Formarea și perfecționarea profesională

În general, sistemele de formare și perfecționare profesională sunt bine dezvoltate în acest sector. Aceasta se datorează, pe de o parte, obligațiilor constructorilor și, pe de altă parte, mutațiilor tehnologice rapide, care fac necesară o formare profesională continuă. Nu există probabil niciun alt sector în care cota lucrătorilor care beneficiază de perfecționare profesională anuală să fie atât de ridicată, diferențele depinzând de tipul și de mărimea întreprinderii. În special microîntreprinderile (mai ales cele familiale) au mari probleme să țină pasul în acest sens. Prin structura sa, formarea este prea adesea concentrată pe un loc de muncă specific sau pe o anumită marcă. Aceasta reduce mobilitatea lucrătorilor și face dificilă schimbarea locului de muncă. Din acest motiv, Comitetul sprijină eforturile de creare a unui sistem european unitar de certificare.

7.2. Sănătatea și securitatea

Dificultatea meseriilor din sectorul automobilelor diferă, de la standurile de fabricație, deseori automatizate și dispunând de mijloace tehnice importante, până la standurile de reparații, unde predomină încă sarcinile manuale. Caracterul lor repetitiv poate duce, destul de des, la apariția unor dureri invalidante sau a unor afecțiuni osteomusculare la salariați. Date fiind provocările demografice viitoare, vor deveni indispensabile transformările în organizarea muncii, pentru a menține personal suficient de calificat într-o stare de sănătate bună și pentru a le permite lucrătorilor să continue să lucreze până la vârsta pensionării. Altfel, se poate ajunge la o penurie de specialiști cu experiență în acest domeniu.

Planurile de prevenire a riscurilor profesionale și măsurile de adaptare a locurilor de muncă nu trebuie să țină seama numai de diferenții agenți poluanți sau toxici. Ele trebuie să asigure și protecția salariaților împotriva dificultăților cu care se confruntă în activitatea lor.

Atunci când apar noi tehnologii pe piață, apar și noi riscuri. În curând, vor trebui abordate riscurile de natură electrică ale sistemelor de înaltă tensiune și riscurile de explozie legate de hidrogen. Aceasta necesită pregătire. Pentru moment, încă nu se cunosc posibilele transformări ale locului de muncă tipic. Cu toate acestea, diferitele părți interesate au nevoie de semnale clare pentru a începe elaborarea strategiilor adecvate. Riscurile profesionale din industria automobilelor se află deci în centrul unui dialog pe care îl poartă partenerii sociali și pentru care trebuie stabilite dispoziții de încurajare a măsurilor preventive și a sprijinului pentru salariați.

CESE susține consolidarea inițiativelor și a mijloacelor dedicate de UE și de statele membre politicilor privind siguranța, sănătatea și recalificarea profesională.

7.3. Schimbările demografice

Îmbătrânirea populației are consecințe asupra piețelor din aval ale sectorului automobilelor. Va crește vârsta medie a forței de muncă, iar chestiunile legate de sănătate vor avea un impact mai mare asupra organizării muncii, asupra nevoilor de formare și asupra condițiilor de muncă.

7.4. Remunerarea

Remunerarea și salariile nu se numără printre competențele UE. Cu toate acestea, situația specifică a piețelor din aval justifică o serie de întrebări în acest sens. În aproape toate țările UE, salariile sunt sub presiune în acest sector, chiar mai mult decât în cazul lucrătorului mediu. La originea acestei presiuni se află în principal constructorii de automobile. Dependența comercianților de automobile/atelierelor de reparații auto de constructorii de automobile care le oferă concesiunile este extrem de mare. Constructorii decid cu privire la investiții și standarde pentru formare și, indirect, influențează prețurile pentru utilizatorii finali, de exemplu prin stabilirea termenelor, însă comerciantul/reparatorul este cel care trebuie să suporte povara financiară și toate riscurile economice. Partenerii sociali nu dispun așadar decât de o marjă de manevră limitată în cadrul negocierii colective, astfel că salariile sunt relativ scăzute în acest sector. Aceasta, împreună cu condițiile de muncă dificile, reduce atractivitatea sectorului în ochii tinerilor lucrători. Este probabil să apară dificultăți de recrutare pe viitor.

8. Provocări și oportunități

8.1. În anii ce vor veni, sectoarele din aval se vor confrunta cu schimbări importante, atât pozitive cât și negative. Performanțele acestor ramuri depind în mare parte de rezultatele industriei automobilelor. În afară de aceasta, există domenii importante în care concurența este influențată de alți factori, cum ar fi: normele privind distribuția și comercializarea, impactul ecologic, riscurile legate de securitate (produse suplimentare), măsurile de reciclare, drepturile de proprietate intelectuală (contrafacerea) etc. În astfel de domenii, inovația va juca un rol fundamental în toate aceste activități din aval.

8.2. De exemplu, anumite elemente reprezintă stimulente majore pentru creșterea concurenței în sectoarele furnizării de componente, comercializării autovehiculelor și reparațiilor: noi norme privind distribuția și vânzarea vehiculelor noi (menținerea Regulamentului de exceptare pe categorii) și un nou Regulament european privind distribuția pieselor de schimb pentru vehicule, comercializarea și repararea, de exemplu noua clauză privind reparațiile, care va fi introdusă în Directiva 98/71/CE privind protecția juridică a desenelor și modelelor industriale.

8.3. Ca o reacție la provocările tehnologice, juridice și politice, o gamă largă de operatori de pe piață care lucrează cu mărci multiple și de organizații auto s-au întrunit pentru a-și apăra dreptul de a repara și dreptul consumatorilor de a beneficia de întreținere și reparații pentru vehiculele lor, la atelierul pe care îl preferă. Regulile actuale expiră în 2010, iar eventualitatea ca acestea să fie sau nu reînnoite face subiectul unor controverse ⁽⁵⁾.

8.4. IMM-urile constituie coloana vertebrală a economiei și a ocupării forței de muncă în UE, reprezentând cea mai mare parte a întreprinderilor de pe piețele din aval. O legislație clară și specifică reprezintă o condiție esențială pentru garantarea unei

concrențe libere și echitabile pe piețele din aval ale sectorului automobilelor ⁽⁶⁾.

8.5. În situația actuală de criză, este esențial să se ia măsuri de sprijin eficiente pe termen scurt, care să permită întregului sector al automobilelor și celor care lucrează în cadrul acestuia să facă față recesiunii. Pe termen mediu și lung, în special întreprinderile mici și microîntreprinderile vor putea face față concurenței doar dacă dezvoltă noi concepte și realizează investiții. Deoarece multe întreprinderi mici nu pot realiza acest lucru singure, se va ajunge într-o măsură sporită la fuziuni și cooperări, precum și la noi parteneriate cu diferiții actori ai societății civile și la constituirea unor rețele specializate de independenți sau de specialiști în noile tehnologii (vehicule electrice, hibride).

Bruxelles, 16 iulie 2009

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Mario SEPI

⁽⁵⁾ Susținătorii Campaniei pentru dreptul de a repara sunt:
AIRC - Association Internationale des Réparateurs en Carrosserie;
CECRA - European Council for Motor Traders and Repairs;
EGEA - European Garage Equipment Association;
FIA - Fédération Internationale de l'Automobile;
FIGIEFA - International Federation of Automotive Aftermarket Distributors;

⁽⁶⁾ Avizul CESE privind Comunicarea Comisiei: Prioritate pentru IMM-uri. Un „Small Business Act” pentru Europa COM(2008) 394 final, JO C 182, 4.8.2009, p. 30.

Avizul Comitetului Economic și Social European privind spațiile urbane și violența juvenilă

(2009/C 317/06)

Raportor: dl ZUFIAUR NARVAIZA

La 10 iulie 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

Spațiile urbane și violența juvenilă.

Secțiunea pentru ocuparea forței de muncă, afaceri sociale și cetățenie, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 25 iunie 2009. Raportor: dl ZUFIAUR NARVAIZA.

În cea de-a 455-a sesiune plenară, care a avut loc la 15 și 16 iulie 2009 (ședința din 15 iulie 2009), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 174 de voturi pentru, 3 voturi împotriva și 7 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1. Societatea europeană este, în momentul de față, preocupată de fenomenul violenței și delincvenței în rândul minorilor și al tinerilor adulți, dorind totodată să promoveze dezvoltarea integrală a tinerilor și să încurajeze inserția socială și profesională a acestora. Dacă fenomenele de violență juvenilă sunt larg difuzate de mass-media naționale, este important să se precizeze faptul că, în general, statisticile ⁽¹⁾ privind delincvența în rândul minorilor nu înregistrează, în Europa, o creștere semnificativă, ci rămân, într-o măsură semnificativă, stabile. Prezentul aviz din proprie inițiativă își propune să ofere clarificări și recomandări privind violența juvenilă, fără a încerca să incrimineze tineretul sau să-l reducă la anumite comportamente deviate.

1.2. De-a lungul istoriei, fiecare ordine juridică a spațiului european și-a dezvoltat propriul sistem de justiție juvenilă, ceea ce explică disparitatea modelelor normative și a răspunsurilor la fenomenul violenței în rândul minorilor și al tinerilor. Într-adevăr, sistemele de justiție juvenilă în vigoare în statele membre ale UE prezintă diferențe considerabile în ceea ce privește anumite aspecte precum politicile din domeniul protecției sociale, măsurile preventive, vârsta răspunderii penale, procedurile utilizate, măsurile sau sancțiunile aplicabile, resursele disponibile etc. Totuși, această diversitate se manifestă în cadrul unor societăți animate de dorința unei construcții europene, lovite însă puternic de criză, motiv pentru care s-au redus mijloacele destinate politicilor de inserție a tinerilor.

1.3. Recomandările din prezentul aviz se axează pe două linii principale, prima fiind abordarea preventivă a acestui fenomen. Comportamentele violente sau antisociale sunt deseori provocate de probleme precum configurația și structurarea urbană, precum și pauperizarea și marginalizarea anumitor grupuri de populație. În plus, dacă tinerii sunt protagoniștii actelor de violență în aceste

împrejurări, ei sunt și victimele lumii în care trăiesc. De asemenea, reflecția asupra violenței colective a minorilor și tinerilor și asupra măsurilor preventive nu poate avea ca unic răspuns reprimarea și sancționarea faptelor comise. A doua axă a acestui aviz o constituie faptul că acest fenomen nu poate fi abordat exclusiv dintr-o perspectivă națională, date fiind interconexiunile din cadrul spațiului european în plan economic, în planul valorilor, al comportamentelor sociale și al comunicării.

1.4. Fapt incontestabil, fenomenele de violență și de delincvență în rândul minorilor există de mulți ani în țările europene, sub forme recurente. În general, aceste fenomene au fost percepute ca forme de patologie socială. În prezent, în schimb, ele sunt definite mai curând ca elemente de insecuritate, după cum se preciza în raportul Peyrefitte ⁽²⁾, care stabilea o diferență între crimă și teama de crimă.

1.5. Într-un context european în care chestiunea violenței minorilor suscită un interes aparte, **Comitetul Economic și Social European** a adoptat, la 15 martie 2006, un aviz privind *prevenirea delincvenței juvenile: modalități de abordare a delincvenței juvenile și rolul sistemului de justiție juvenilă în Uniunea Europeană* ⁽³⁾. Acest aviz, care sublinia importanța abordării preventive, a fost preluat de instituțiile europene ⁽⁴⁾, servind și de referință la diferite niveluri europene și internaționale pentru abordarea aspectelor legale, penale și sociale ale delincvenței juvenile.

1.6. Avizul invita la aprofundarea analizei fenomenului delincvenței juvenile. În acest sens, violența în rândul minorilor și al tinerilor (adolescenții cu vârste cuprinse între 13 și 18 ani și adulții tineri cu vârste cuprinse între 18 și 21 de ani, chiar 25 de ani în anumite țări, uneori făcând încă obiectul sistemului răspunderii penale pentru minori) este un fenomen care reține

(1) După cum demonstrează, de exemplu, raportul Ministerului Afacerilor Publice din Spania, țară în care delincvența a scăzut cu aproape 2 % în 2007, comparativ cu 2006.

(2) Raportul Comitetului de studii privind violența, criminalitatea și delincvența. „Réponses à la violence” (Răspunsuri la violență), Paris, Presse Pocket 1977, p. 41

(3) Avizul CESE din 15 martie 2006 privind prevenirea delincvenței juvenile: modalități de abordare a delincvenței juvenile și rolul sistemului de justiție juvenilă în Uniunea Europeană. Raportor: dl ZUFIAUR NARVAIZA (JO C 110, 9.5.2006)

(4) Rezoluția Parlamentului European din 21 iunie 2007 privind delincvența juvenilă: rolul femeilor, al familiei și al societății. http://www.europarl.europa.eu/oeil/DownloadSP.do?id=13705&num_rep=6729&language=fr

din ce în ce mai mult atenția societăților europene. Cu toate acestea, fenomenele de violență îmbracă diverse forme: acestea se manifestă în spațiul urban, în cadrul școlii, în special ca acte de hărțuire (*bullying*), dar și în cadrul familiei, în bandă sau în gașcă, în cadrul unor manifestări sportive sau prin intermediul noilor tehnologii de comunicare, cum ar fi internetul. Toate aceste expresii ale violenței merită desigur o analiză, dar am dorit să limităm prezentul aviz din proprie inițiativă la violențele colective comise de tineri în spațiile urbane.

1.7. Într-adevăr, problema violențelor colective se află în prim-plan de aproximativ douăzeci de ani, iar cartierele cele mai marginalizate sunt observate și studiate de cercetători (sociologi, etnologi, geografi, juriști, politologi etc.) Dacă factorii care determină comiterea acestor acte de dezordine sunt bine cunoscute: șomajul, precaritatea, întreruperea școlarizării, eșecul școlar, destructurarea familială, discriminarea etc., situația s-a agravat, iar mijloacele de răspuns utilizate s-au înăspriț în cursul ultimilor ani. Într-adevăr, crizele au accentuat problemele economice și sociale, antrenând un regres al tinerelor generații, în comparație cu cele ale părinților lor și, implicit, oprirea „ascensorului social”, ceea ce are drept corolar creșterea individualismului și a nevoii de satisfacție imediată, însoțite de refuzarea solidarității și a eforturilor de lungă durată. Acest fapt a produs anumite fenomene și un sentiment de nedreptate și de izolare, a căror exprimare colectivă devine manifestarea cea mai vizibilă a opoziției față de autorități.

1.8. Fără a dispune de o definiție oficială și legală, termenul de violență colectivă a fost deseori reținut pentru a califica evenimente violente care îmbracă multe forme și care se petrec în spațiile publice și se traduc fie prin atacuri provocate de probleme de discriminare etnică și rasială între comunități, declanșând astfel conflicte între bande rivale, fie prin relația dintre anumite grupuri de populație și instituții, raporturile dintre tineri și forțele de ordine fiind emblematice.

1.9. Aceste fenomene, care au căpătat amploare în decursul ultimilor ani pe continentul european, producându-se în Franța, Marea Britanie, Spania, Danemarca, Belgia, Grecia etc., nu au fost niciodată luate în considerare ca o problemă globală de către guvernele naționale și instituțiile UE, ci mai degrabă ca epifenomene punctuale și izolate.

1.10. Din acest motiv, prezentul aviz recomandă coordonarea acțiunilor întreprinse la nivel local, național și european, care necesită, de acum înainte, răspunsuri la nivel comunitar, prin intermediul programelor specifice din cadrul politicilor privind familia, tineretul, educația, formarea, ocuparea forței de muncă, prevenirea delincvenței și coordonarea juridică. Aceste răspunsuri concrete trebuie să tindă să se înscrie în strategiile de renovare urbană, de adaptare a serviciilor publice, de luptă împotriva tuturor formelor de discriminare, precum și în reconsiderarea raporturilor dintre stat și cetățenii săi, în special prin intermediul forțelor de ordine, prin lecții de educație civică, despre valori etice și sociale, despre utilizarea mass-media și prin sprijinul acordat părinților în materie de educație.

2. Caracteristicile și cauzele violenței colective în rândul minorilor în spațiile urbane

2.1. **Propunere de definiție:** nu există o definiție consensuală a violențelor colective comise de minori și adulții tineri în spațiile urbane. Dacă legislația belgiană a dezvoltat conceptul de „revoltă” urbană, alte legislații văd în aceste manifestări infracțiuni comise de delincvenți cunoscuți și identificați. Pentru a stabili premisa unei definiții minimale și globale, ne vom referi, în restul documentului, la aceste violențe ca la o concentrație de comportamente violente, comise în spațiul urban, care constituie mijlocul de exprimare al anumitor categorii de populație. Motivațiile participanților sunt diverse: discriminarea socială, conflictele cu forțele de ordine, ura rasială etc., aspecte ce pun în evidență, într-o oarecare măsură, carențele și insuficiența serviciilor sociale care, prin activitățile de protecție socială pe care le desfășoară, își propun să prevină violența de acest tip. Definiția utilizată încearcă să descrie violențele colective care se petrec în spațiile publice și care se traduc prin atacuri împotriva locuitorilor care aparțin unui grup etnic sau împotriva forțelor de poliție, precum și acte de distrugere însoțite de furturi, precum incendiile de clădiri publice sau de vehicule etc.

2.2. Trebuie menționat că sporirea actelor de violență (acte de distrugere și de vandalism, bătăi și agresiuni, furturi însoțite de violență, violuri etc.) nu se manifestă exclusiv în rândul tinerilor, epoca noastră fiind marcată de o recrudescență a violenței. Cu toate acestea, vârsta persoanelor care comit acte de violență urbană constituie un factor important de înțelegere și de soluționare a fenomenului, proporția minorilor și adulților tineri fiind, într-adevăr, considerabilă. Astfel, în cursul evenimentelor petrecute în Franța în 2005, cifrele poliției arată că, dintre cele aproape 640 de persoane arestate, 100 erau minori. Din perspectiva unei abordări preventive, este necesar să se acorde o atenție specială unor soluții permanente orientate către noile generații, motor al schimbării și dezvoltării.

2.3. **Studiu și caracterizare în curs:** fiecare stat membru și-a dezvoltat propria metodologie pentru a măsura și caracteriza violența colectivă în spațiile urbane. Sisteme complexe, precum scara Bui-Trong ⁽⁵⁾, care stabilește gradele de intensitate ale actelor de violență în funcție de numărul de persoane implicate, de organizare și de obiective etc., permit conceptualizarea fenomenului. De mai mulți ani și mai ales după evenimentele din 2005, Franța dezvoltă o serie de Indicatori de Violentă Urbană (INVU), bazați pe evaluarea nivelurilor de violență în cartiere sensibile, pe bază de anchete cantitative și calitative și de evaluare a victimizării. Acești indicatori, precum și indicatorii echivalenți utilizați în celelalte țări europene sunt, pe de o parte, încă prea recenți pentru a oferi o măsură precisă a intensității violențelor urbane, iar, pe de altă parte, se confruntă în continuare cu probleme legate de sursele și colectarea datelor.

(5) *Résurgence de la violence en France* (Resurecția violenței în Franța), BUI-TRONG Lucienne, Futuribles, februarie 1996, pp. 17-18

2.4. Cum s-a precizat deja în definiția fenomenului, reamintim că, deși exprimarea violențelor colective se înscrie într-un anumit context național, acestea prezintă totuși trăsături comune în Europa. Astfel, având în vedere faptele petrecute în mai multe țări europene în cursul ultimilor ani, este posibil să se stabilească o tipologie a desfășurării evenimentelor:

— **Confruntări sociale și politice:** aceste acte de violență colectivă apar ca o reacție la discriminare și la excluziunea socială, economică și geografică, căpătând forma unor reacții violente care se opun forțelor de ordine sau reprezentanților statului, considerați vinovați de aceste probleme sociale. Dimensiunea de protest împotriva sistemului și situațiilor percepute ca acte de nedreptate declanșează confruntările cu forțele de securitate, instituțiile publice care reprezintă statul și o societate catalogată ca represivă. Franța a fost profund afectată de confruntările sociale din cursul așa-numitei crize a periferiei, în cazul căreia absența mixității sociale și mai multe decenii de eșec în materie de politică de planificare urbană au condus la stigmatizarea acestor zone urbane. Aceste revolte cu caracter politic ⁽⁶⁾ iau forma unui ciclu în trei etape: declanșarea, legată de un eveniment adesea tragic, euforia și efectul de grup și, în final, faza de epuizare ⁽⁷⁾.

— **Fenomene de scăpare de sub control:** este vorba de manifestări de masă cu caracter politic, sportiv sau cultural care degenerază și se soldează cu scăparea de sub controlul organizatorilor și al forțelor de ordine publică. Actele de violență comise în timpul unor manifestări precum meciurilor de fotbal sau „rave party”, precum și scăpările de sub control ale unor manifestații publice constituie câteva exemple ale acestui fenomen. Un alt factor suplimentar îl reprezintă participarea provocatorilor, indivizi care urmăresc înmulțirea distrugerilor materiale. Uniunea nu trebuie să uite că violențele acestea incontrolabile suscită, în compensație, în anumite cazuri, tentația unor forme mai organizate de violență, care reprezintă o și mai mare amenințare la adresa democrației.

— **Conflict între bande violente:** departe de a fi violente prin definiție, bandele se constituie ca substitute ale familiei și mediului de apropiat, oferindu-i tânărului în cauză sentimentul apartenenței la un grup și, într-un fel, soluții concrete la îndoielile adolescenței. În cazul mai precis al bandelor violente, acest tip de comportament deviant se caracterizează prin acțiuni de natură infracțională, legate de constituirea de grupuri de adolescenți sau de adulți tineri care recurg cu predilecție la forță și intimidare și care organizează, în mod regulat, confruntări sau acte infracționale violente. Aceste bande se confruntă în mediul urban, atât pe stradă, cât și în centrele comerciale, pentru a controla fie un anumit teritoriu, fie un comerț ilicit, fie autoritățile, prin reprezentanții acestora: poliștii și agenții de ordine și siguranță publică, precum în nordul Parisului sau în sudul Londrei, unde, în mod regulat, au loc confruntări care opun grupuri rivale. În Spania și-au făcut apariția bandele latino-americane (numite „Maras” sau „Pandillas”, precum Latin kings și Netas). Fenomenul organizării în bandă constituie un mijloc prin care tinerii își asigură reciproc sentimentul de siguranță într-o lume ostilă, opunându-se „celorlalți”, care provin de pe o altă stradă sau

din cartierul vecin. Astăzi, aceste bande sunt constituite din persoane aparținând comunităților defavorizate din anumite cartiere periferice, iar actele de violență pe care le comit sunt legate de situația de eșec, precaritate etc. Este primordial ca aceste bande violente să primească o replică adecvată, pentru a se evita integrarea lor în crima organizată.

— **Confruntare de natură etnică și religioasă.** Prima trăsătură a acestui tip de violență o constituie dimensiunea sa etnică, actorii sau principalele ținte ale actelor de violență comise provenind din comunități etnice, religioase sau asimilate. Numeroase țări europene, precum Marea Britanie, Spania (revoltele din Alcorcon, din octombrie 2007, între tineri spanioli și latino-americani), Italia, Țările de Jos (octombrie 2007, Amsterdam), Danemarca (februarie 2008), Belgia (mai 2008, Anderlecht) etc. au cunoscut astfel de confruntări, în care intervin aspecte legate de migrație și religie, precum și o serie extrem de complexă de alți factori.

2.5. Episoadele violente din spațiile urbane sunt provocate de cauze multiple, asociate într-o măsură mai mare sau mai mică, în funcție de tipul de eveniment:

— Sărăcia, precaritatea, șomajul. Manifestările de violență colectivă din Europa s-au desfășurat mai ales în cartierele cele mai defavorizate, rezultat al marginalizării și excluziunii sociale. Destructurarea familială, șomajul în rândul tinerilor, precaritatea profesională, precum și lipsa de pregătire, care duce la imposibilitatea inserției socioprofesionale, fac ca aceste cartiere să fie extrem de sensibile la evoluția situației economice, în special în condițiile crizei financiare actuale.

— Accesul la arme și substanțe ilicite. Traficul de droguri puternice în marea majoritate a capitalelor naționale și regionale europene, activitate efectuată în general de adulți, nu de minori, favorizează apariția fenomenelor de violență legate de comercializarea ilicită a acestor substanțe și la propagarea armelor de foc. Victime ale unei lumi căreia nu-i pot face față, copiii și tinerii pot deveni ținta *dealerilor* care îi utilizează pe unii dintre ei.

— Urbanismul. Cartierele așa-numite „sensibile” ale orașelor europene prezintă caracteristici comune și sunt adesea considerate ghetouri suburbane, care nu răspund criteriilor actuale de mixitate socială și de urbanism. Aparținând fie zonelor centrale (Marea Britanie, Belgia), fie zonelor periferice (Franța, Germania etc.), aceste cartiere și imobile au fost insuficient întreținute și s-au deteriorat cu timpul, devenind insalubre și periculoase.

⁽⁶⁾ Le Goaziou(V.), Muchielli (L.), 2006, *Quand les banlieues brûlent. Retour sur les émeutes de 2005* (Când periferiile ard. Retrospectiva revoltelor din 2005), Paris, La Découverte.

⁽⁷⁾ Bachmann(C.), Le guennec (N.), 1997, *Autopsie d'une émeute. Histoire exemplaire du soulèvement d'un quartier* (Autopsia unei revolte. Istoria exemplară a răscdalei unui cartier), Paris, Albin Michel.

- Raporturile cu forțele de ordine. Numeroase manifestări de violență colectivă sunt întetite de resentimente provocate de receptarea anumitor evenimente ca abuzuri ale poliției față de minoritățile vizibile sau utilizarea excesivă a forței⁽⁸⁾. Centrul de analiză strategică precizează că ostilitatea locuitorilor față de prezența forțelor de ordine în cartier este la fel de palpabilă ca și lipsa de încredere în stat și instituțiile publice⁽⁹⁾.
- Mass-media. Mijloacele de comunicare în masă au deseori tendința să prezinte aceste evenimente într-o lumină negativă, contribuind la stigmatizarea locuitorilor cartierelor sensibile și alimentând manifestările de violență prin mediatizarea exagerată a acestor fenomene. În 2005, în Franța, mass-media au oferit zilnic informații cu privire la evenimentele petrecute, în timp ce în Belgia și în Germania guvernul a încercat să limiteze mediatizarea, pentru a evita declanșarea de noi conflicte inspirate de cele precedente.

3. Tipurile de răspuns la o problemă transnațională

3.1. În cadrul european, fie că sunt sporadice sau continue, actele de violență comise în spațiul urban sunt deosebit de grave, atât din punct de vedere politic, în măsura în care pun sub semnul întrebării capacitatea statului de a obliga la respectarea pactului social și de a-și proteja cetățenii, cât și din punct de vedere social, reflectând o fractură socială și probleme de integrare. În acest context, statul trebuie să ofere răspunsuri clare la problemele legate de actele de violență colectivă din orașe. Este necesar însă să se țină cont de faptul că aceste răspunsuri variază mult de la o țară la alta, având un caracter mai curând represiv în anumite cazuri și mai curând preventiv în alte cazuri. Prin urmare, ar fi necesar un efort permanent de evaluare, la scară europeană, a politicilor menite să rezolve acest fenomen și să se ia măsuri ca statisticile în materie să fie mai eficiente și comparabile (datele privind delincvența nu pot fi analizate numai în funcție de numărul de plângeri depuse, dar și de procentajul celor care au fost rezolvate). Este necesar să se dezvolte indicatori comuni, pentru a se favoriza utilizarea de registre judiciare și polițienești în locul unor studii subiective privind impactul asupra victimelor.

3.2. În general, răspunsurile statelor membre iau următoarele forme:

- inițiativele de discriminare pozitivă în favoarea cartierelor sensibile, precum zonele cu activități educative prioritare și de pregătire pentru ocuparea primului loc de muncă, din Franța sau Berlin, unde tineri benevoli și agenți de poliție efectuează împreună acțiuni regulate de patrulare pentru a evita și preveni situațiile care riscă să ducă la episoade de violență urbană. De când au fost create aceste patruli de poliție mixte (ceea ce a presupus convingerea șefilor de bandă să colaboreze), criminalitatea s-a redus cu 20 % în zonele în care intervin acestea⁽¹⁰⁾;

- consolidarea prezenței poliției și a supravegherii cu mijloace video în zonele sensibile, precum școlile sau spațiile de divertisment. Această măsură a provocat un efect de stigmatizare a spațiilor respective și sentimentul tinerilor că sunt ținta unui control permanent și a unei acțiuni represive;
- politicile de renovare urbană, mai mult sau mai puțin importante, în funcție de țară: în Franța, în special prin intermediul agenției pentru renovare urbană⁽¹¹⁾; în Germania, prin intermediul acțiunilor de renovare urbană întreprinse în perioada de reunificare a țării.

3.3. Pe de altă parte, o **politică de coeziune teritorială** eficientă poate contribui la evitarea fenomenului de concentrare, în zonele urbane, a factorilor care determină acte de violență juvenilă. Aceasta presupune eforturi comune de renovare și transformare a spațiilor urbane în spații de viață decente. Renovarea spațiilor urbane implică un proces de reflecție pe termen lung privind operațiile de renovare urbană în cadrul unui plan strategic de amenajare globală a teritoriului, în acord cu toate părțile implicate, inclusiv tinerii. Obiectivul este reintegrarea cartierelor în orașe și reabilitarea acestora în scopul promovării dezvoltării populației locale și al promovării funcției sociale, economice și culturale a acestor spații publice. Îmbunătățirea gradului de confort al spațiului urban („résidentialisation”) constituie o metodă specifică de recalificare urbană, care are drept obiectiv reglementarea problemelor specifice ale zonelor locuibile, făcând din oraș un loc de integrare și de prevenire, în scopul combaterii problemelor urbane actuale: traficul de droguri, ocuparea ilegală a locuințelor, violența și degradarea mediului. Principalul obiectiv este evitarea excluziunii, prin măsuri care să încurajeze circulația, astfel încât aceste cartiere să se poată deschide orașului, consolidând astfel vizibilitatea și integrarea populației urbane în ansamblu. Aceste măsuri de renovare urbană trebuie totuși însoțite de strategii eficiente în materie de educație, formare profesională și acces la un loc de muncă, fără de care nu se va produce nicio îmbunătățire.

3.4. Violența juvenilă își are cauza într-o anumită lipsă de coeziune socială, legată de o criză a sentimentului cetățenesc la nivelul orașelor. Spațiul public, a cărui principală caracteristică este co-existența unor cetățeni foarte diferiți, necesită respectarea unor reguli comune, care urmăresc protejarea libertăților individuale. Metropolele se confruntă însă cu fragila coabitare a unor grupuri de populație bazate pe coduri și culturi diverse, prin urmare diferite unele de altele, ceea ce poate determina fragilizarea legăturilor sociale și a anumitor relații de solidaritate⁽¹²⁾. Se impune un răspuns interinstituțional și multifactorial, care să permită punerea în aplicare a unor măsuri de prevenire eficace și utile pentru toți actorii implicați în mod direct sau indirect: poliția, justiția, serviciile sociale, aspectele privind locuințele, ocuparea forței de muncă sau educația. Autoritățile locale capătă totodată o importanță deosebită în această privință, competențele acestora exprimându-se, în special, în definirea spațiilor urbane și a serviciilor oferite cetățenilor.

⁽⁸⁾ *The Politics of Protest. Extra-Parliamentary Politics in Britain since 1970* (Politice privind acțiunile de protest. Politici extraparlamentare în Marea Britanie începând din 1970), Peter JOYCE, Palgrave MACMILLAN, 2002.

⁽⁹⁾ Centrul de Analiză Strategică, „Les violences urbaines: une exception française? Enseignements d'une comparaison internationale” (Violențele urbane: o excepție franceză? Concluziile unei comparații la nivel internațional), *La note externe de veille*, nr. 31, 23 octombrie 2006. (<http://www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/NoteExterneDeVeille31.pdf>)

⁽¹⁰⁾ *Jeunes et policiers font cause commune à Berlin* (Tineri și polițiști își unesc forțele la Berlin) http://www.oijj.org/news_ficha.php?cod=54117&home=SI&idioma=es.

⁽¹¹⁾ www.anru.fr

⁽¹²⁾ „La dynamique de la disqualification sociale” (Dinamica degradării sociale), *Sciences humaines* nr 28, mai 1993.

3.5. În Europa, violența urbană a minorilor se manifestă cu siguranță în diferite contexte și cu diferite grade de intensitate, dar examinarea acesteia, precum și studierea răspunsurilor se înscriu într-un context juridic și legal mai vast, la scara Uniunii Europene. În prezent, studiile și evaluările privind prevenirea delincvenței juvenile necesită o cooperare multidisciplinară și interinstituțională a agențiilor guvernamentale și, la un nivel mai practic, a profesioniștilor intervenției directe (asistenți sociali, poliție, tribunale, context profesional etc.) Țările, regiunile și orașele europene care au cunoscut episoade de violență colectivă se confruntă cu dificultăți în efortul de normalizare a situației, în vederea coabitării sociale și a respectării instituțiilor la scara întregii populații. În plus, violența urbană presupune costuri foarte ridicate, atât din punct de vedere material, cât și, mai ales, social și politic ⁽¹³⁾.

3.6. În condițiile în care delincvența juvenilă rămâne mai curând stabilă în Europa, dar violența actelor comise sporește semnificativ, anumite **programe locale** aplicate în diferite țări din Uniunea Europeană demonstrează importanța acțiunilor de prevenire și a strategiilor sociale și integrale destinate tinerilor din zonele urbane ⁽¹⁴⁾. Obiectivele fundamentale ale programului privind cartierele securizate din Birmingham (Premiul european pentru prevenirea delincvenței în 2004) au fost: reducerea diverselor forme de violență și a delincvenței, îmbunătățirea calității de viață a cetățenilor și încurajarea participării active a comunităților la asigurarea propriei lor integrări sociale ⁽¹⁵⁾.

3.7. Consolidarea unei societăți europene organizate și solidare cu ajutorul sprijinului acordat de Uniunea Europeană unor proiecte inovatoare care vizează probleme sociale și probleme privind integrarea garantează consolidarea siguranței și a dezvoltării urbane durabile. De exemplu, programele Urban constituie o inițiativă comunitară a Fondului european de dezvoltare regională (FEDER), care promovează dezvoltarea durabilă a orașelor și cartierelor în situație de criză, creând condițiile unei îmbunătățiri substanțiale a prevenirii violenței în rândul minorilor și a delincvenței în general.

3.8. În plus, dezvoltarea participării cetățenești la procesul decizional de la nivel local, la schimburile de experiență și de bune practici permite promovarea conceptului de „guvernanță urbană”, care se definește printr-o serie de studii de reorganizare și îmbunătățire a serviciilor publice, elaborarea și punerea în aplicare a noilor structuri de gestiune urbană; introducerea de indicatori stabili de evaluare a gestiunii locale; campanii de informare și de îmbunătățire a accesului la informații adresate cetățenilor, fără a cădea în stigmatizare și „mizerabilism”.

⁽¹³⁾ În cazul Clichy-sous-Bois, Franța, costurile materiale s-au ridicat, în 2005, la 150 de milioane de euro.

⁽¹⁴⁾ „Prévenir la délinquance en milieu urbain et auprès des jeunes. Recueil international de pratiques inspirantes”(Prevenirea delincvenței în mediul urban și în rândul tinerilor. Culegere internațională de practici cu valoare de model), Centrul Internațional pentru Prevenirea Criminalității, 2005. (www.crime-prevention-intl.org/publications/pub_113_1.pdf)

⁽¹⁵⁾ Rezultatul a fost reducerea cu 29 % în medie a delictelor comise de tineri, față de 12 % în alte domenii comparabile.

3.9. Există și alte inițiative, precum Pactul european pentru tineret, care urmărește îmbunătățirea acțiunilor de formare, a mobilității, a inserției profesionale și a incluziunii sociale a tinerilor europeni, promovând totodată concilierea vieții de familie cu viața profesională.

3.10. În general, participarea cetățenească activă a tinerilor este favorizată de imensa muncă încununată de succes a asociațiilor care-și desfășoară zi de zi activitatea pe teren, înscriindu-se astfel în cadrul strategiilor europene, naționale și locale de dezvoltare și de luptă împotriva excluziunii sociale.

4. Propuneri pentru o politică europeană privind violența juvenilă în spațiile urbane

4.1. Liniile directe sau orientările de mai jos reies din ideile expuse deja în prezentul aviz din proprie inițiativă:

- Diferitele strategii preventive și soluții alternative trebuie promovate printr-o politică europeană clară și durabilă, bazată pe priorități definite la nivelul Uniunii Europene, pentru a contribui la rezolvarea problemelor legate de violența juvenilă în spațiul urban și evitând, pe cât posibil, intervenția judiciară.
- Atât la nivel european, cât și la nivel național, trebuie să se acorde o recunoaștere specială structurilor sociale destinate tinerilor. Unele dintre aceste instituții, fie că sunt asociative sau publice, joacă un rol hotărâtor în viața tinerilor, propunându-le activități care să le ofere o ocupație, evitându-se astfel antrenarea lor în activități infracționale. Prin urmare, trebuie să se acorde atenția cuvenită rolului școlilor și asociațiilor, care trebuie sprijinite prin finanțare publică.
- Actele de violență colectivă, atât actele de delincvență, cât și actele antisociale și alte încălcări ale regulilor de bună conviețuire comise de minori necesită răspunsuri diferite. Acestea trebuie să facă obiectul unor evaluări și îmbunătățiri continue, consolidând componenta educativă și formativă, precum și participarea minorilor la propria dezvoltare și la propriul viitor.
- Sunt necesare, pe de o parte, armonizarea principiilor europene și internaționale privind violența și delincvența minorilor, prin intermediul normelor minime obligatorii în cadrul legislațiilor naționale și, pe de altă parte, utilizarea acestor principii ca indicatori ai garantării drepturilor minorilor. Având în vedere caracterul multidisciplinar al departamentelor și organelor guvernamentale implicate în gestionarea spațiului urban european, trebuie lansate inițiative și instaurate norme de bune practici, care vor putea fi evaluate și analizate de un observator european pentru justiția juvenilă, de exemplu, pentru a dispune de date statistice demne de încredere și comparabile cu privire la actele de violență comise de tineri în spațiile urbane.

- Sancțiunile și măsurile impuse de jurisdicțiile naționale trebuie să țină cont de interesul superior al adolescentului în funcție de vârstă, de maturitatea psihologică, de starea fizică, de gradul de dezvoltare și de capacitățile acestuia ⁽¹⁶⁾. Acestea trebuie continuu adaptate la condițiile personale (principiul individualizării măsurilor).
- Strategiile de renovare urbană, însoțite de politici sociale durabile, trebuie întotdeauna promovate de instituțiile UE din perspectiva unei mai judicioase repartizări și amenajări a teritoriului, pentru evitarea excluziunii și stimularea integrării urbane a grupurilor de populație mai vulnerabile.
- Autoritățile trebuie să furnizeze instituțiilor resurse suficiente pentru a le permite protejarea și reinserția minorilor, dotându-le cu mijloacele necesare și personalul adecvat pentru a garanta capacitatea acestora de a exercita o influență semnificativă.
- Trebuie garantate și permanent actualizate selecția adecvată a actorilor din domeniul social, juridic și al forțelor de poliție, precum și pregătirea specifică a acestora, pe cât posibil la nivelul standardelor europene de referință, printr-o cooperare interinstituțională și pluridisciplinară, în cadrul unor schimburi transnaționale, în special în scopul stabilirii dialogului și a unor relații între forțele de ordine și tineri.
- Instituțiile UE și statele membre trebuie să considere că anul 2010, proclamat Anul luptei împotriva sărăciei și excluziunii sociale, le oferă ocazia de a-și dovedi hotărârea în a promova protecția drepturilor tinerilor care încalcă legea, prevenirea violenței în spațiile urbane, ca o prioritate a luptei împotriva excluziunii sociale.
- Instituțiile UE ar trebui să creeze o linie bugetară destinată protejării tinerilor împotriva excluziunii sociale în spațiile urbane cele mai marginalizate, pentru a sprijini proiecte inovatoare în cadrul consolidării coeziunii sociale și a societății civile, favorizând prin aceasta spiritul de inițiativă și spiritul întreprinzător în rândul tinerilor.
- Aplicarea de criterii comune și de bune practici trebuie să aibă în vedere măsurile preventive, tratamentul și reinserția minorilor care încalcă legea.

Bruxelles, 15 iulie 2009

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Mario SEPI

⁽¹⁶⁾ A se vedea Declarația comună de la Valencia a Observatorului Internațional de Justiție Juvenilă

Avizul Comitetului Economic și Social European privind protejarea copiilor împotriva delinvențelor sexuale itineranți

(2009/C 317/07)

Raportor: **dna SHARMA**

La 10 iulie 2008, în conformitate cu articolul 29 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, Comitetul Economic și Social European a hotărât elaborarea unui aviz cu privire la

Protejarea copiilor împotriva delinvențelor sexuale itineranți.

Secțiunea pentru ocuparea forței de muncă, afaceri sociale și cetățenie, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 25 iunie 2009 Raportor: dna SHARMA.

În cea de-a 455-a sesiune plenară, care a avut loc la 15 și 16 iulie 2009 (ședința din 15 iulie 2009), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 157 de voturi pentru, 2 voturi împotriva și 4 abțineri.

1. Recomandări – „Copiii nu trebuie să devină victimele turismului sexual”⁽¹⁾

1.1. *Este necesar să se adopte, să se pună în aplicare și să fie recunoscută ca prioritară o strategie europeană pentru protejarea copiilor împotriva delinvențelor sexuale itineranți.*

Delinvenții sexuale NU TREBUIE să rămână în responsabilitatea jurisdicțiilor străine. În afara Uniunii Europene, condamnările nu constau întotdeauna în pedepse cu închisoarea. Recidiviștii rămân, adesea, în aceeași țară sau călătoresc în altele pentru a nu fi reperați. Aceasta înseamnă că autoritățile și guvernele naționale europene nu sunt înștiințate cu privire la pătrunderea în Europa a unei persoane care a săvârșit abuzuri sexuale. **Acest fapt sporește riscul pentru copiii europeni.**

Se impune o abordare consolidată, holistică și centrată pe copil, care să cuprindă:

- prevenirea abuzurilor. Este necesar să se întreprindă cercetări asupra antecedentelor delinvențelor sexuale itineranți⁽²⁾;
- protejarea copiilor expuși acestui risc și a victimelor, prin identificarea copiilor vulnerabili⁽³⁾ și prin crearea de servicii telefonice de ajutor și a unor linii telefonice de urgență;
- urmărirea penală a celor care comit abuzuri, cu aplicarea dispozițiilor legale;
- stabilirea de parteneriate cu ONG-urile și cu organizațiile care nu sunt încă implicate;
- participarea tinerilor și a societății civile la sensibilizarea opiniei publice.

(1) Slogan al campaniei organizate de Organizația mondială a turismului.

(2) Organizația *Save the Children* (Salvați copiii), Danemarca. Raportul „Sex Offenders without Borders” (Delinvenți sexuale fără frontiere), mai 2009.

(3) Declarația și Planul de acțiune de la Rio de Janeiro privind prevenirea și eradicarea exploatarea sexuale a copiilor și a adolescenților, noiembrie 2008.

CESE este de acord cu recomandările Comunicării Comisiei intitulate „Către o strategie europeană privind drepturile copilului”, cu recomandarea PE⁽⁴⁾ și cu Convenția Consiliului Europei⁽⁵⁾, focalizate asupra combaterii exploatarea copilului. Cu toate acestea, CESE solicită ca toate statele membre care nu au făcut-o încă⁽⁶⁾ să semneze și să ratifice de urgență Protocolul ONU CRC⁽⁷⁾ și Convenția Consiliului Europei, pentru ca Europa să poată revizui eficient tratamentul rezervat cetățenilor europeni care comit abuzuri sexuale asupra copiilor, atunci când lucrează în străinătate sau când fac turism.

1.2. *Măsurile necesare pentru o strategie eficientă și proactivă trebuie să includă:*

- parteneriate internaționale eficiente combinate cu o mai bună partajare a informațiilor, care să includă cooperarea dintre organele polițienești și îmbunătățirea instrumentelor informatice destinate urmării delinvențelor sexuale itineranți;
- acorduri de cooperare bilaterală mai puternice cu țările în cauză;
- constituirea de echipe comune de investigații cu alte organisme de aplicare a legii;
- acorduri cu guverne din străinătate privind expulzarea și escortarea delinvenților recunoscuți vinovați;

(4) Recomandarea Parlamentului European către Consiliu, din 3 februarie 2009, privind combaterea exploatarea sexuale a copiilor și a pornografiei infantile [2008/2144(INI)].

(5) Convenția Consiliului Europei privind protecția copiilor față de exploatarea și abuzurile sexuale, adoptată la 25.10.2007, <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/treaties/Html/201.htm>.

(6) <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=201&CM=&DF=&CL=ENG>. Statele membre care nu au ratificat încă Protocolul facultativ ONU CRC sunt: Germania, Ungaria, Irlanda, Luxemburg, Malta și Marea Britanie. Statele membre care nu au semnat încă Convenția Consiliului Europei sunt: Republica Cehă, Ungaria, Letonia, Luxemburg, Malta și Slovacia. Grecia este singura țară care l-a ratificat.

(7) Protocolul facultativ la Convenția privind drepturile copilului referitor la vânzarea de copii, prostituția copiilor și pornografia infantilă, adoptat în mai 2000 și intrat în vigoare în ianuarie 2002. A se vedea <http://www.unhcr.ch/html/menu2/6/crc/treaties/opsc.htm>.

- prevederea posibilității utilizării Ordinilor de călătorie în străinătate (*Foreign Travel Orders* - FTO), în vederea restricționării călătoriilor pentru delincvenții sexuali cu risc ridicat;
- controlul prealabil și neacordarea dreptului de a lucra în străinătate delincvenților sexuali ⁽⁸⁾;
- lansarea unei campanii de sensibilizare a cetățenilor la nivel european și, dacă este posibil, la nivel global, privind denunțarea delincvenților sexuali. Aceasta ar trebui sprijinită prin crearea unui număr verde internațional, cu un mecanism de denunțare online „în timp real” ⁽⁹⁾;
- implicarea societății civile și a partenerilor sociali în sensibilizarea opiniei publice;
- crearea unor mecanisme de educare, consiliere și a unor servicii medicale/terapeutice destinate victimelor, precum și formarea de specialiști în acest domeniu.

1.3. Provocarea esențială constă în sensibilizarea opiniei publice cu privire la amploarea acestei probleme, ceea ce s-ar putea realiza prin inițierea unui proiect european intitulat „*Europa împotriva exploatării sexuale a copiilor*” ⁽¹⁰⁾. Instituțiile UE ar putea juca un rol de pionier, făcând referire la politica privind turismul etic și combaterea a exploatării sexuale a copiilor pe toate formularele de rambursare a cheltuielilor de călătorie.

1.4. Prezentul aviz nu abordează nici problema traficului de copii, nici a răpirilor de copii, întrucât acestea presupun o legislație și măsuri specifice și trebuie să facă obiectul unui aviz separat.

2. Context

2.1. Prezentul aviz se referă la turismul și exploatarea sexuală a copiilor pe teritoriul și în afara Europei.

2.2. **Majoritatea persoanelor care comit abuzuri sexuale asupra copiilor sau îi exploatează în scopuri sexuale este constituită din localnici.** Aceasta se întâmplă peste tot în lume. Cu toate acestea, la ora actuală, exploatarea sexuală a copiilor în cadrul turismului face parte dintr-o lucrativă industrie a sexului solid implantată la scară globală.

2.3. Ieftinirea călătoriilor, absența vizelor și noile tehnologii le permit delincvenților să-i identifice pe cei mai vulnerabili copii din lume, inclusiv din Europa, în special acolo unde sărăcia, lipsurile, carența afectivă și degradarea condițiilor sociale ating cote maxime. Actele comise sunt adesea înregistrate digital și difuzate

la nivel global. Multe ONG-uri, dintre care ECPAT ⁽¹¹⁾ este cea mai cunoscută, colaborează cu poliția și cu industria călătoriilor și turismului pentru a-i proteja pe acești copii.

2.4. Primul Congres mondial împotriva exploatării sexuale a copiilor în scopuri comerciale s-a desfășurat la Stockholm, în 1996. 122 de țări s-au angajat într-un „*parteneriat global împotriva exploatării sexuale a copiilor în scopuri comerciale*”. În prezent, conferințe locale ⁽¹²⁾ și internaționale ⁽¹³⁾ denunță în mod repetat aceleași obstacole care se ridică în calea unei preveniri eficiente.

2.5. În UE, s-au înmulțit angajamentele și rapoartele ⁽¹⁴⁾. Cu toate acestea, după cum observa raportul recent al Parlamentului European ⁽¹⁵⁾, multe state membre încă nu au semnat sau ratificat aceste convenții.

2.6. Aceasta înseamnă că, din păcate, deși s-au obținut și rezultate excelente ⁽¹⁶⁾ și în ciuda numeroaselor măsuri practice adoptate la scară comunitară ⁽¹⁷⁾, Europa a eșuat în ceea ce privește protejarea celor mai vulnerabili copii, prevenirea abuzurilor comise de cetățenii europeni și îndeplinirea angajamentelor asumate la Stockholm. **Numai printr-o aplicare concretă a măsurilor, copiii vor fi protejați, acasă și în străinătate.**

2.7. Este imposibil să se estimeze câți copii sunt victime ale delincvenților sexuali itineranți. Caracterul ascuns și natura criminală a abuzurilor sexuale asupra copiilor, precum și vulnerabilitatea acestora, mai ales a celor care trăiesc în sărăcie, fac foarte dificilă colectarea de date. Abuzurile sexuale ce vizează copiii este parte a fenomenului global de exploatare sexuală a copiilor în scopuri comerciale. Acesta include:

- cumpărarea și vânzarea copiilor în scopul prostituției;
- abuzurile sexuale împotriva copiilor legate de pedofilie;
- producerea de imagini conținând abuzuri față de copii și alte forme de pornografie în care sunt implicați copii.

⁽¹¹⁾ ECPAT (*End Child Prostitution, Child Pornography and the Trafficking of Children for Sexual Purposes*) - Eliminarea prostituției în rândul copiilor, a pornografiei infantile și a traficului de copii în scopuri sexuale. ECPAT are un statut special consultativ în cadrul Consiliului Economic și Social al Organizației Națiunilor Unite (ECOSOC).

⁽¹²⁾ „*When Travelling, Put a Stop to Indifference*” (Când călătoriți, nu dați dovadă de indiferență), sloganul inițiativei Stopchildprostitution.be al ECPAT Belgia, și reuniunea pe tema „*Travelling abusers in Europe*” (Cei care comit abuzuri sexuale în Europa), mai 2007.

⁽¹³⁾ Cel de-al treilea congres mondial împotriva exploatării sexuale a copiilor și adolescenților, noiembrie 2008.

⁽¹⁴⁾ A se vedea notele de subsol 4 și 5. A se vedea și http://www.nspcc.org.uk/Inform/policyandpublicaffairs/Europe/Briefings/councilofeurope_wdf51232.pdf și <http://www.unhchr.ch/html/menu2/6/crc/treaties/opsc.htm>

⁽¹⁵⁾ A se vedea nota de subsol 4.

⁽¹⁶⁾ PE 410.671, ianuarie 2009.

⁽¹⁷⁾ COM(1996) 547 final; COM(1999) 262 final; Decizia-cadru a Consiliului 2000/375/JAI (JO L 138, 9.6.2000); Decizia-cadru a Consiliului 2004/68/JAI (JO L 13, 20.1.2004) și COM(2009) 135 final.

⁽⁸⁾ „*The End of the Line for Child Exploitation*” (Sfârșitul exploatării copiilor). A se vedea raportul ECPAT 2006.

⁽⁹⁾ A se vedea organizația Childwise - ECPAT Australia.

⁽¹⁰⁾ A se vedea Anexa 1.

2.8. De regulă, cei care săvârșesc astfel de abuzuri merg în locuri în care consideră că nu vor fi prinși, adesea caracterizate printr-un grad scăzut de educație al populației, sărăcie, ignoranță, corupție, apatie, neaplicarea legii sau a politicilor guvernamentale. Abuzurile împotriva copiilor sunt comise și de persoane care în mod deliberat au creat orfelinate⁽¹⁸⁾, proiecte pentru copii și școli în comunități vulnerabile, doar în scopul de a-și continua, atât ei, cât și asociații lor, comportamentul abuziv. Recidiviștii călătoresc dintr-o țară în alta, evitând astfel a fi reperați prin mecanismele de supraveghere a delincvenților sexuali. Este necesară realizarea unor cercetări mai aprofundate privind procesul mental implicat în abuzurile sexuale comise asupra copiilor. Finkelhors identifică patru condiții prealabile, în funcție de existența cărora delictelor sexuale sunt comise sau nu⁽¹⁹⁾:

- motivația comiterii abuzului;
- inhibițiile interne legate de etica personală;
- inhibițiile externe;
- rezistența victimei.

2.9. Profesioniștii care se ocupă de protecția copiilor și publicul larg dispun de cunoștințe reduse despre infracțiunile comise în străinătate. Mass-media acoperă doar cazurile senzaționale. Se vorbește prea puțin despre riscul la care sunt expuși copiii europeni atunci când infractorii se întorc în țara de origine.

2.10. CEOP⁽²⁰⁾ folosește termenul potrivit de „delincvenți sexuali itineranți” pentru a-i descrie pe cei care călătoresc în străinătate și abuzează de copii. Cetățenii presupun că, dacă o persoană săvârșește o infracțiune în străinătate, aceasta este automat înscrisă în registrul delincvenților sexuali. Cu toate acestea, acest lucru se întâmplă rareori, dat fiind că, din motive diverse și complexe, fie că aceste registre nu există, fie că informațiile nu sunt transmise sau reglementările privind protecția datelor nu permit monitorizarea.

2.11. **Turismul sexual trebuie considerat un fenomen care merge dincolo de turismul „de vacanță”.** În prezent, multe întreprinderi sunt delocalizate, au filiale sau duc negocieri în întreaga lume. Este necesar ca angajatorii și organizațiile și sindicatele angajaților să dea limbă de leș la abuzurile sexuale asupra copiilor nu vor fi absolut de loc tolerate.

3. Responsabilitatea globală

3.1. Guvernele au o responsabilitate la nivel global față de cetățenii lor privind protejarea copiilor vulnerabili, oriunde s-ar afla aceștia. Extinderea turismului în ultimii 50 de ani a fost însoțită, mai recent, de creșterea numărului delincvenților sexuali itineranți care au ca victime copii. Majoritatea persoanelor care comit astfel de fapte profită de avantajul de a se afla într-o altă țară pentru a putea încălca tabuurile sociale care, în mod normal, le controlează comportamentul.

⁽¹⁸⁾ Făptuitorii utilizează adesea termenul „orfelinat” pentru a-și camufla activitățile. Este vorba despre cămine pentru copii înființate special în scopul comiterii de abuzuri asupra copiilor.

⁽¹⁹⁾ Organizația *Save the Children* (Salvați copiii), Danemarca. Raportul „*Sex Offenders without Borders*” (Delincvenți sexuali fără frontiere), mai 2009.

⁽²⁰⁾ CEOP (*Child Exploitation and Online Centre*) - Centrul online împotriva exploatării copiilor, Marea Britanie.

3.2. Codul global de etică pentru turism⁽²¹⁾ stabilește un cadru de referință pentru dezvoltarea responsabilă și durabilă a turismului în lume. Pentru Europa, ar trebui să fie o rușine la nivel comunitar faptul că europenii se află printre cei care exploatează sexual copii pe teritoriul UE și în întreaga lume. Cetățenii europeni sunt în responsabilitatea Europei, iar faptul că acești infractori pot fi judecați în țara de origine, pentru ca apoi să li se permită să călătorească liber în alte țări, fără monitorizare, este total inacceptabil. Europa trebuie să abordeze dihotomia juridică care, permițând libera circulație a cetățenilor săi, le permite și delincvenților sexuali să circule fără restricții.

3.3. La nivel internațional, există un principiu juridic care împiedică ca o persoană să fie condamnată de două ori pentru aceeași faptă. Când un infractor se întoarce în țara-gazdă, trebuie continuată aplicarea pedepsei în țara-gazdă sau, pe bază de noi dovezi, se poate iniția un nou proces. În consecință, cooperarea internațională este esențială. Comitetul salută noua decizie-cadru a Comisiei care abordează această chestiune⁽²²⁾.

3.4. Este necesară coordonarea activităților, monitorizarea și evaluarea statisticilor și elaborarea unor recomandări practice și prompte. Cu toate acestea, în Uniunea Europeană, dat fiind că deciziile luate pot duce la privarea de libertate și, astfel, la îngrădirea libertăților fundamentale ale persoanei, doar statele membre sunt competente să dispună, cu respectarea legilor care guvernează practicile polițienești și judiciare de pe tot teritoriul Uniunii. ONG-urile europene și internaționale desfășoară o muncă excelentă în domeniul protecției copiilor, dar nu pot înlocui poliția sau justiția.

Dezvoltarea cooperării și a asistenței în materie de ieșire din sărăcie⁽²³⁾, educație, sănătate și dezvoltare socială trebuie să sprijine mai mult protecția copiilor împotriva abuzurilor sexuale. Trebuie luate în considerare și sprijinite mai mult ONG-urile, precum și partenerii sociali, în materie de formare și de sprijin emoțional/psihologic. Este esențială îmbunătățirea educației și a formării celor care lucrează în acest domeniu și în sectorul serviciilor în sensul cel mai larg (de exemplu media, industria hotelieră, învățământ, asistență socială, poliție) pentru a înțelege și suprima obstacolele care împiedică denunțarea faptelor. După cum subliniază raportul filialei daneze a organizației *Save the Children* (Salvați copiii)⁽²⁴⁾, copiii, și în special cei mai expuși riscului, trebuie îndrumați, pentru a deveni conștienți de pericol și a ști cum să se ferească. În țările dezvoltate și în cele în curs de dezvoltare, este necesară instruirea copiilor în vederea utilizării în siguranță a internetului, astfel încât să fie preveniți împotriva practicilor abuzive ale celor care știu să folosească acest instrument pentru a identifica victime.

⁽²¹⁾ Adoptat prin rezoluția A/RES/406(XIII) la cea de-a 13-a Adunare Generală a Organizației ONU a Turismului Mondial (UNWTO) (27 septembrie - 1 octombrie 1999).

⁽²²⁾ COM(2009)135 final.

⁽²³⁾ A se vedea „*Thematic Study on Policy Measures concerning Child*” (Studiu tematic al acțiunilor privind sărăcia în rândul copiilor).

⁽²⁴⁾ Idem.

3.5. Este indispensabil să se prevadă o terapie și servicii de consiliere destinate celor care comit abuzuri, pentru a favoriza reabilitarea acestora ⁽²⁵⁾.

4. Responsabilitatea societății civile

4.1. Societatea civilă europeană are responsabilitatea de a se ridica împotriva infracțiunilor și de a acționa atunci când există o amenințare pentru alții - indiferent dacă aceasta se întâmplă acasă sau în străinătate - și mai ales în cazul comiterii de abuzuri asupra copiilor. Se consideră că, în prezent, în Europa, între 10 % și 20 % dintre copii sunt victime ale abuzurilor sexuale, fenomen care se intensifică și se extinde geografic. Unii cetățeni europeni sunt delincvenți sexuali itineranți, călătorind în interiorul și în afara Europei.

4.2. Prin urmare, este necesar să se elaboreze strategii comune și să se întreprindă acțiuni suplimentare de prevenire și combatere a acestui flagel. În cazul angajatorilor europeni, lupta împotriva prostituției infantile și a pornografiei infantile ar trebui percepută ca o chestiune de responsabilitate socială a întreprinderii.

4.3. **4,5 % dintr-un total de 842 de milioane** (2006) de călători sunt delincvenți sexuali, iar **10%** dintre aceștia sunt pedofili ⁽²⁶⁾. **Începând din 2003**, agențiile de voiaj pot subscrie la „Codul de conduită pentru protejarea copiilor împotriva exploatarea sexuală în călătorii și turism” ⁽²⁷⁾. În prezent, peste 600 de companii, din peste 30 de țări, au semnat acest cod de conduită. Totuși, responsabilitatea exploatarea sexuală a copiilor prin turism nu revine numai industriei turismului. Toate sectoarele comerciale ar trebui să împiedice astfel de activități.

4.4. Confederația sindicală internațională (CSI) își încurajează membrii să creeze structuri de funcționari, comitete și grupuri de lucru care să sprijine strategiile. Pentru a pătrunde pe teren, CSI a adoptat o abordare sectorială și a creat parteneriate importante pentru a pune în aplicare acordurile-cadru internaționale. Dat fiind că exploatarea sexuală a copiilor constituie o gravă încălcare a drepturilor omului și ale celor ce muncesc, acest aspect face parte integrantă din lupta CSI împotriva celei mai dure forme de

muncă la care sunt supuși copiii ⁽²⁸⁾. Prin urmare, sindicatele continuă să-și îndeplinească rolul, prin promovarea ratificării normelor internaționale în materie, monitorizarea aplicării efective a politicilor și a reglementărilor adoptate de guverne și de angajatori ⁽²⁹⁾, sensibilizarea propriilor membri și a opiniei publice ⁽³⁰⁾, precum și prin abordarea acestei chestiuni în cadrul negocierilor colective ⁽³¹⁾.

4.5. În Convenția sa, adoptată de către Comitetul de Miniștri la 12 iulie 2007, Consiliul Europei a afirmat că „*fiecare parte va încuraja sectorul privat, precum și societatea civilă, să participe la elaborarea și punerea în practică a unor politici de prevenire a exploatarea sexuală și a abuzurilor sexuale împotriva copiilor și pentru aplicarea normelor interne prin autoreglementare și coreglementare*”. **Prin urmare, este posibil un proiect european comun.**

5. Măsuri concrete

5.1. Orice acțiune întreprinsă trebuie să-și fixeze ca obiectiv unic STOPAREA abuzurilor comise asupra copiilor și protejarea celor vulnerabili. Dacă abuzurile asupra copiilor ar fi definitiv stopate, nu ar mai fi victime. Acest lucru trebuie să constituie prioritatea și obiectivul principal al tuturor politicilor privind protecția copilului.

5.2. Instituțiile UE ar putea juca un rol de pionier, condamnând în mod explicit exploatarea sexuală a copiilor în cadrul politicii lor privind turismul etic și menționând acest lucru pe toate formulele de rambursare a cheltuielilor de călătorie.

5.3. Măsurile și exemplele de mai jos pot fi expuse aici numai pe scurt și au fost elaborate în colaborare cu ECPAT ⁽³²⁾, una dintre cele mai importante organizații de apărare a drepturilor copiilor la nivel global, care militează pentru protejarea copiilor împotriva exploatarea sexuală în scopuri comerciale. ECPAT este activă în peste 70 de țări, la cel mai înalt nivel de guvernare, implicând totodată și profesioniști și persoane care lucrează direct cu copii, prin activități de cercetare, formare și consolidare a capacităților.

5.3.1. **Control prealabil și interdicere.** În prezent, școlile din străinătate nu au niciun mecanism de verificare a candidaților sau a măsurii în care profilul acestora le-ar permite să lucreze cu copii. Aceasta constituie o carență enormă în protejarea copiilor vulnerabili. Trebuie adoptate mecanisme care să permită organizațiilor internaționale înregistrate sau poliției să aibă acces la astfel de informații.

⁽²⁸⁾ Convenția nr.182 a OIM.

⁽²⁹⁾ http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/FINAL_EU_CLS_2009_report_2_.pdf.

⁽³⁰⁾ <http://www.itfglobal.org/campaigns/traffickingstate.cfm>.

⁽³¹⁾ http://www.iiicongressomundial.net/congresso/arquivos/thematic_paper_csr_eng.pdf.

⁽³²⁾ ECPAT (*End Child Prostitution, Child Pornography and Trafficking of Children for Sexual Purposes*) - Eliminarea prostituției în rândul copiilor, a pornografiei infantile și a traficului de copii în scopuri sexuale.

⁽²⁵⁾ Sarah Macgregor: „*Sex offenders treatment programs: effectiveness of prison and community based programs in Australia and New Zealand*” (Programele de tratament al delincvenților sexuali: eficacitatea închisorii și a programelor bazate pe comunitate din Australia și Noua Zeelandă): <http://www.indigenousjustice.gov.au/briefs/brief003.pdf>; Dario Dosio, Friedemann Pfafflin, Reinhard Eher (editori.): „*Preventing Sexual Violence Through Effective Sexual Offender Treatment and Public Policy*” (Prevenirea violenței sexuale prin tratarea eficientă a delincvenților sexuali și prin politici publice), cea de-a 10-a conferință a Asociației internaționale pentru tratarea delincvenților sexuali (International Association for the Treatment of Sexual Offenders - IATSO): www.iatso.org.

⁽²⁶⁾ Sursa: ACPE (*Association against child prostitution*) - Asociația împotriva prostituției în rândul copiilor.

⁽²⁷⁾ Acest cod a fost inițiat în 1998 de către ECPAT Suedia. În prezent, este acceptat de UNICEF și OMC. Pentru mai multe informații, a se vedea: www.thecode.org.

5.3.2. **Acorduri de cooperare bilaterală.** ONG-urile din întreaga lume schimbă tot mai multe informații vitale privind delincvenții sexuali. Acest lucru favorizează acțiuni rapide și prompte. În mod ironic, guvernele, înglodate în birocrăție și reguli de protejare a datelor, nu pot acționa prompt și lasă în sarcina ONG-urilor să facă ceea ce acțiunea internațională de tip polițienesc nu reușește. **Protejarea copiilor ar trebui să primeze întotdeauna în fața regulilor de protejare a datelor.** Consolidarea încrederii și a cunoașterii reciproce între țări, prin stabilirea unui cadru de cooperare, asigură posibilitatea de a acționa din timp în combaterea abuzurilor sexuale. Pentru a fi eficient, acest demers ar trebui să depășească și să completeze faza de pregătire și de consolidare a capacității instituționale.

5.3.3. **Trebuie prevăzute servicii telefonice de ajutor și linii telefonice de urgență la scară internațională** pentru evitarea unui scenariu clădit pe o cultură a tăcerii și pe o politică a struțului. Mecanismele trebuie să permită o acțiune „în timp real”. Trebuie creat un sistem integrat de protecție a copilului, în care organismele profesionale și furnizorii de servicii să colaboreze cu ONG-urile pentru a sprijini protejarea și identificarea victimelor sau a copiilor expuși riscului.

5.3.4. **Echipe de investigație comune și agenții naționale de aplicare a legii.** Europa are nevoie de agenții specializate, cu priorități în domeniul protecției copiilor, care să poată acționa în străinătate, cu resurse adecvate de investigare a delincvenților sexuali itineranți sau de colectare de probe privitoare la cei care comit astfel de fapte în alte țări.

5.3.5. **Acorduri de deportare și escortare a infractorilor condamnați:** Sistemele de raportare a proceselor sau condamnărilor între țări nu sunt obligatorii, prin urmare delincvenții sexuali pot fi condamnați în străinătate, iar acest lucru să nu fie cunoscut în țara de origine. Este de datoria ambasadelor și misiunilor diplomatice să informeze țara de origine, în situația în care acestea intră în posesia informației. După ce au fost condamnați și și-au îndeplinit pedeapsa în străinătate, mulți delincvenți rămân în aceeași țară sau se mută în alta, dar nu se întorc în țara de origine, evitând astfel să fie trecuți în registrul delincvenților sexuali. În cazul celor care sunt condamnați și trimiși înapoi în țara de origine, deoarece această operațiune presupune călătoria cu avionul pe distanțe mari, cu escale, există riscul ca aceștia să poată fugi. De aici, nevoia de a încheia acorduri de cooperare bilaterale și de a apela și la escortă în vederea aplicării legii.

5.3.6. **Modelul de acorduri de protecție publică între agenții (Multi-Agency Public Protection Arrangements - MAPPA).** Este un model utilizat în Marea Britanie pentru evaluarea și „gestionarea” delincvenților sexuali din interiorul comunității. Modelul implică mai multe agenții (din domeniul justiției, protecției sociale, locuinței, sănătății) pentru a reduce la minimum riscurile grave la care sunt expuși cetățenii și pentru a ajuta la reperarea infractorilor recidiviști. Cadrul cuprinde patru funcții de bază, dar nu-i acoperă în prezent pe cetățenii britanici care călătoresc în străinătate:

- identificarea infractorilor;
- schimbul de informații relevante pentru evaluarea riscului;
- evaluarea riscului de daune grave;
- gestionarea riscului.

5.3.7. **Utilizarea și eficiența Ordinilor de călătorie în străinătate (Foreign Travel Orders - FTO).** Acestea pot fi utilizate de tribunale pentru a interzice persoanelor să călătorească în străinătate, fie către o anumită destinație, fie oriunde în lume. Acest lucru se poate aplica fie pentru protejarea unui anumit copil, fie pentru protejarea copiilor în general. Aceste ordine sunt valabile pentru o perioadă de timp determinată. În 2005, guvernul Australiei a modificat legea australiană privind pașapoartele (*Australian Passport Act*) pentru a permite poliției să solicite anularea pașapoartelor delincvenților sexuali cu risc ridicat.

5.4. **O măsură specifică: proiectul european „Europa SPUNE NU exploatării sexuale a copiilor!”**

Putem construi un proiect european care să adune la un loc toate măsurile și toate cartele deja elaborate și care să contribuie la sensibilizarea opiniei publice, implicând organizațiile în combaterea exploatării sexuale a copiilor, prin simpla punere în evidență a principalelor fapte existente. Un „cod” sau o „cartă” adoptată deja la nivel global ar putea însoți declarația propusă în Anexa I. Legile deja adoptate sau cele noi, dacă sunt aplicate în mod eficient, ar putea, de asemenea, veni în sprijinul acestei cauze.

Bruxelles, 15 iulie 2009

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Mario SEPI

*Anexa I***Europa împotriva exploatării sexuale a copiilor****Abuzul sexual asupra unei persoane cu vârsta sub 18 ani constituie o INFRAȚIUNE oriunde în lume****Instituțiile europene și partenerii sociali nu vor accepta acest lucru!**

Oriunde în lume, copiii au dreptul să crească în pace și să fie protejați de orice formă de exploatare sexuală, fizică sau pe internet.

Declarația de principii a (numele organizației):

- contribuim la o creștere economică etică și responsabilă;
- respectăm și protejăm drepturile copilului;
- condamnăm exploatarea sexuală de orice natură, fizică sau prin intermediul internetului, a copiilor;
- ne rezervăm dreptul de a denunța persoanele suspectate de activități ce ar putea duce la lezarea demnității sau la abuz sexual asupra unei persoane sub 18 ani.

Angajații (numele organizației) se obligă:

- să adere la principiile întreprinderii, enumerate mai sus, și să respecte drepturile fundamentale în materie de protecție a copilului;
- să contribuie la o creștere economică etică și responsabilă;
- să respecte și să protejeze drepturile copilului;
- să nu furnizeze informații sau materiale care să conducă la o potențială exploatare sexuală a copiilor;
- să informeze persoanele competente, inclusiv poliția, despre activități suspecte care ar putea conduce la punerea în primejdie sau la exploatarea sexuală a unui copil.

Așteptările clienților și ale furnizorilor (numele organizației):

Cunoaștem și respectăm legislația globală în vigoare privind protejarea copiilor împotriva exploatării sexuale. Ne luăm angajamentul să nu ne implicăm în astfel de practici, fie fizic, fie prin intermediul internetului, acasă, în misiuni de serviciu sau în concediu.

Avizul Comitetului Economic și Social European privind viitorul zonelor neurbane în societatea cunoașterii

(aviz din proprie inițiativă)

(2009/C 317/08)

Raportor: dl SANTILLÁN CABEZA

La 10 iulie 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

Viitorul zonelor neurbane în societatea cunoașterii (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 24 iunie 2009. Raportor: dl SANTILLÁN CABEZA.

În cea de-a 455-a sesiune plenară, care a avut loc la 15 și 16 iulie 2009 (ședința din 16 iulie 2009), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu unanimitate de voturi.

1. Excepționala diversitate a Europei

1.1. UE adăpostește o diversitate teritorială de o extraordinară bogăție, precum și un model unic de așezare a populației. Acesta contribuie atât la calitatea vieții locuitorilor din orașele aflate aproape de zonele rurale, cât și la cea a locuitorilor acestora din urmă, care beneficiază de un acces imediat la servicii. Acest model este și mai rentabil, deoarece evită problemele marilor concentrații urbane, precum și nivelurile ridicate de utilizare a energiei și a suprafețelor de teren caracteristice expansiunii urbane, care vor căpăta dimensiuni din ce în ce mai considerabile, pe măsură ce schimbările climatice vor progresa, în paralel cu măsurile de adaptare la acestea și de combatere a lor ⁽¹⁾.

1.2. Pentru a deosebi zonele rurale de cele nerurale, OCDE stabilește o distincție între unitățile administrative locale (UAL de nivel 1 sau 2) și regiuni (nivel NUTS 3). O unitate teritorială locală este o colectivitate rurală dacă densitatea populației sale este de sub 150 de locuitori pe kilometru pătrat. Regiunile (NUTS 3) se deosebesc prin gradul de ruralitate, altfel spus prin proporția populației care locuiește în unități teritoriale locale de tip rural.

(1) Există cam 5 000 de orașe mici și aproape 1 000 de orașe mari pe tot cuprinsul Europei, care joacă rolul de focare ale activității economice, sociale și culturale. Această rețea urbană relativ densă numără totuși puține orașe foarte mari. În UE, doar 7 % din populație trăiește în orașe cu mai mult de cinci milioane de locuitori, comparativ cu 25 % în SUA, și numai cinci orașe europene figurează printre cele 100 cele mai mari orașe ale lumii [Cartea verde privind coeziunea teritorială - COM(2008) 616 final].

1.2.1. Potrivit OCDE, există trei tipuri de regiuni:

- *regiunile predominant rurale*, în care peste 50 % din populație trăiește în colectivități rurale;
- *regiunile cu important caracter rural*, în care o proporție de 15-50 % din populație trăiește în colectivități rurale;
- *regiunile predominant urbane*, în care sub 15 % din populație trăiește în colectivități rurale.

Peste 50 % din teritoriul UE-25 este reprezentat de zone rurale.

1.2.2. În concepția Eurostat, gradul de urbanizare împarte zonele în trei categorii:

- *zonă dens populată*, adică un ansamblu de unități locale conexe, având fiecare o densitate de peste 500 de locuitori pe kilometru pătrat, populația totală a zonei fiind de cel puțin 50 000 de locuitori;
- *zonă intermediară*, adică un ansamblu de unități locale conexe care nu aparțin unei zone dens populate, având fiecare o densitate de peste 100 de locuitori pe kilometru pătrat, populația totală a zonei fiind de cel puțin 50 000 de locuitori sau zona fiind aflată lângă o zonă dens populată;

- zonă slab populată, adică un ansamblu de unități locale conexe care nu aparțin nici unei zone dens populate, nici unei zone intermediare ⁽²⁾.
- În majoritatea statelor membre, o „unitate locală” corespunde unei comune sau unui municipiu. Zonele slab populate reprezintă aproape 84 % din întreg teritoriul UE-25 ⁽³⁾.

2. Zonele urbane și rurale: evoluții divergente

2.1. Ideea că intensificarea eforturilor în materie de cercetare-dezvoltare va permite UE să facă față provocării reprezentate de globalizare este acceptată de mai mulți ani. Strategia de la Lisabona conține de altfel obiectivul explicit de a spori investițiile în domeniu până la un nivel de 3 % din PIB.

2.2. Trebuie studiat mai bine potențialul regiunilor, care diferă în funcție de caracteristicile demografice (ritmul diferit al îmbătrânirii populației) și sociologice (capitalul uman), de factorii economici (mobilitatea capitalurilor și a lucrătorilor calificați și, în consecință, mobilitatea unei părți a bazei de impozitare) și de structura de producție (moștenirea istorică, potențialul atractiv pentru investitori).

2.3. Deși zonele rurale nu pot fi asociate automat cu declinul, și nici zonele „intermediare” cu dezvoltarea ⁽⁴⁾, se poate afirma că, în general, zonele predominant rurale (17,9 % din populația europeană) și cele intermediare (37,8 %, ceea ce conduce la un total de 55,7 %) se află într-o situație mai puțin avantajoasă. În plus, în statele membre în care veniturile sunt mai mici, diferențele între zonele urbane și neurbane sunt mai mari ⁽⁵⁾.

2.4. În ultimii ani, au fost create sau perfecționate mai multe instrumente de stimulare a inovării (al șaptelea Program-cadru de cercetare-dezvoltare, programul-cadru pentru inovație și competitivitate, instrumentul financiar JEREMIE, inițiativele tehnologice comune, „piețele-pilot” etc.). Această activitate contrastează cu dezinteresul pentru regiunile care nu au capacitatea de a concretiza astfel de posibilități cu speranța unui randament pozitiv al investiției.

2.5. Având în vedere că cea mai mare parte a activității economice se concentrează în orașe, trebuie găsit un echilibru în ce privește dezvoltarea societății cunoașterii.

⁽²⁾ Un ansamblu de unități locale care nu depășește 100 km² și nu atinge gradul necesar de densitate, dar care se găsește cu totul în interiorul unei zone dens populate sau al unei zone intermediare, trebuie considerat ca făcând parte din zona respectivă. Dacă acest ansamblu este situat între o zonă dens populată și o zonă intermediară, se consideră că face parte din zona intermediară.

⁽³⁾ Regiunile: anuarul statistic 2006 (date 2000-2004; p.162).

⁽⁴⁾ În perioada 1995-2004, creșterea PIB-ului în zonele predominant rurale a depășit media în 43 % dintre ele, față de 36 % în zonele urbane și 39 % în regiunile intermediare.

⁽⁵⁾ „Al patrulea raport privind coeziunea economică și socială” COM (2007) 273 final.

3. Propuneri de reechilibrare în favoarea zonelor neurbane

3.1. Servicii de interes general (SIG) de calitate pentru a garanta coeziunea socială și teritorială

3.1.1. În Comunicarea privind SIG ⁽⁶⁾, Comisia Europeană s-a angajat „să prezinte Parlamentului o analiză amplă și actualizată cu privire la efectele «liberalizării» (...) [să analizeze], de asemenea, progresul privind aplicarea protocolului, odată cu intrarea în vigoare a noului tratat [și să publice] din doi în doi ani un raport privind serviciile sociale, care va servi drept instrument de schimb cu părțile interesate”. CESE consideră că ar fi extrem de importantă o analiză a Comisiei asupra impactului eventual al liberalizărilor asupra coeziunii teritoriale. Analiza sa ar trebui să furnizeze date defalcate în funcție de natura urbană/rurală a colectivităților teritoriale și de percepțiile populației acestora.

3.1.2. Accesul la serviciile medicale prevăzute în Carta Drepturilor Fundamentale (articolul 35) poate fi deosebit de problematic în zonele neurbane, din cauza lipsei de personal calificat, de infrastructură adaptată și de resurse bugetare. Comisia ar trebui să lanseze o dezbatere cu colectivitățile teritoriale și federațiile patronale și sindicale europene interesate, pentru a vedea cum pot fi concepute instrumente (acorduri între parteneri sociali, ajutoare de stat, inițiative comunitare) de redinamizare a acestui sector.

3.2. Societatea informațională și societatea cunoașterii

3.2.1. Deși uneori se face confuzie între cele două, conceptul de societate a cunoașterii (văzută ca un ideal sau o etapă în evoluția umanității) trebuie deosebit de cel de societate informațională (caracterizată de utilizarea pe scară largă a tehnologiilor informației și comunicării). Informația reprezintă doar un instrument de dobândire a cunoașterii.

3.2.2. Educația reprezintă un factor esențial în evoluția către societatea cunoașterii. În zonele neurbane, evoluția demografică (emigrația, rata înaltă de dependență, îmbătrânirea populației etc.) joacă un anumit rol. În fiecare an, unele școli mici situate în zone mai puțin dinamice trebuie să-și închidă porțile din cauza numărului insuficient de elevi. Aceasta poate încuraja exodul, părinții preferând să se instaleze în regiuni mai dinamice, în care apar locuri de muncă și în care există școli și infrastructuri de primire ⁽⁷⁾.

⁽⁶⁾ „Servicii de interes general, inclusiv servicii sociale de interes general: un nou angajament european” - COM(2007) 725 final.

⁽⁷⁾ CESE a propus instituirea unui Fond demografic, care să se ocupe de toate aceste probleme.

3.2.3. În ceea ce privește procentajul adulților cu pregătire medie sau superioară, în UE se înregistrează o tendință continuă de reducere a diferențelor între regiunile predominant rurale și cele intermediare pe de o parte, și cele predominant urbane, pe de altă parte. Țările din nordul Europei și unele dintre noile state membre (FR, NL, FI, IE, BE, PL, CZ, HU) se prezintă mai bine din acest punct de vedere (< 10 puncte diferență) iar în altele (UK, DE, AT) nivelul de educație este mai ridicat în zonele rurale decât în cele urbane. Cele mai mari diferențe (> 20 de puncte) se întâlnesc în țările mediteraneene (GR, ES, IT, PT).

3.2.4. Procentajul de adulți care beneficiază de educație și de formare profesională (*Life-long learning* – învățarea pe parcursul întregii vieți) este relativ redus (aproximativ 12 % în UE-25), neexistând o diferență semnificativă între zonele rurale și cele urbane. Unele țări sprijină substanțial formarea adulților (DK, ES, NL, AT, SL, SK, SE, UK), în vreme ce altele o fac în mai mică măsură. Există o tendință de sporire a gradului de participare la formare a adulților din zonele rurale, față de cei din zonele urbane⁽⁸⁾.

3.2.5. Deși proximitatea crește nivelul de participare a studenților din zonele rurale apropiate, distanța la care sunt situate centrele universitare nu pare să constituie un obstacol pentru accesul la o educație superioară, dar poate să limiteze opțiunile în privința carierei.

3.2.6. Comisia Europeană a atras atenția că anumite state membre nu fac suficiente eforturi pentru a combate abandonul școlar și a încuraja învățarea pe tot parcursul vieții, în vederea îndeplinirii obiectivelor Agendei de la Lisabona.

3.3. *Învățământul online (e-learning) și importanța conexiunilor în bandă largă*⁽⁹⁾

3.3.1. Concentrarea unor niveluri ridicate ale cheltuielilor pentru cercetare și dezvoltare într-un număr destul de mic de regiuni ale UE este îngrijorătoare: 70 % dintre acestea sunt localizate în Germania, Franța și Regatul Unit. Estimările privind cheltuielile pentru cercetare și dezvoltare pe regiuni indică faptul că în 35 de regiuni există o concentrare a acestor cheltuieli care depășește obiectivul de la Lisabona⁽¹⁰⁾.

3.3.2. CESE ar dori să reamintească faptul că în zonele rurale și în orașele mici din Comunitate în special, aplicarea tehnologiilor informației și comunicațiilor pentru învățarea pe tot parcursul vieții este condiționată în primul rând de susținerea UE și a guvernelor statelor membre pentru instalarea de conexiuni internet în

(8) „Furnizarea unei educații de calitate în zonele rurale – furnizarea de servicii inovatoare: răspunsul la provocările din zonele rurale” (*Delivering quality education to rural regions - Innovative Service Delivery: Meeting the Challenges of Rural Regions*), de Elena Sarraceno. Köln, 3-4 aprilie 2008.

(9) A se vedea Avizul CESE „Regiuni europene competitive datorită cercetării și inovării - O contribuție în favoarea consolidării creșterii și a îmbunătățirii cantitative și calitative a locurilor de muncă”, JO C 211, 19.8.2008, p. 1.

(10) Aceste 35 de regiuni concentrează 46 % din cheltuielile totale pentru cercetare și dezvoltare, adică de două ori mai mult decât procentul lor din PIB. La nivelul cel mai ridicat, cheltuielile pentru cercetare și dezvoltare ating 7 % din PIB în Braunschweig (Germania) și depășesc 4 % în alte 12 regiuni. „Al patrulea raport intermediar privind coeziunea” - COM(2006) 281.

bandă largă⁽¹¹⁾, care permit accesul la sistemele de învățare pe cale electronică.

3.3.3. În decembrie 2007, acoperirea în termeni de bandă largă (DSL) a atins o medie de 98 % a populației din zonele urbane, în timp ce în zonele rurale acoperirea se limita la 70 % din populația rurală a UE-27⁽¹²⁾.

3.3.4. Accesul la conexiunea în bandă largă face parte dintr-o strategie mai amplă, care urmărește recunoașterea accesului la serviciile electronice ca serviciu de utilitate publică⁽¹³⁾. O atenție specială merită acordată costului acestui serviciu, care este foarte ridicat în unele state membre.

3.4. *Forța de muncă și localizarea geografică*

3.4.1. În prezent, blocajele afectează 10 % din rețeaua rutieră europeană, cu precădere marile artere care leagă regiunile periferice folosite ca zone rezidențiale și centrele urbane furnizoare de locuri de muncă pentru populația acestor zone. Costurile lor reprezintă în fiecare an 0,5 % din PIB. Pentru a diminua problema, Comisia ar putea, după consultarea partenerilor sociali, să promoveze și mai mult lucrul la distanță. Astfel, acest element de flexibilitate ar fi pus în serviciul coeziunii teritoriale, deoarece s-ar încuraja comerțul de proximitate și s-ar reduce costurile de mediu⁽¹⁴⁾.

3.4.2. Eficiența căutării unui loc de muncă poate descrește odată cu distanța față de locul de muncă (măsurată în timp consumat pentru transport plus costuri aferente) pentru că persoanele dispun de mai puține informații asupra oportunităților de lucru situate departe de domiciliul lor⁽¹⁵⁾.

(11) Accesul la internet de mare capacitate (bandă largă): canal de comunicare de mare capacitate care permite un acces flexibil și rapid la sursele de informare și la proiectele de învățare pe cale electronică (sursa – <http://www.elearningeuropa.info/>).

(12) Comunicarea Comisiei „Îmbunătățirea accesului zonelor rurale la tehnologiile moderne ale informației și comunicării (TIC)” - COM(2009) 103 final. Acoperirea în zonele rurale continuă să fie redusă în Slovacia (39 %), Polonia (43 %), Grecia (50 %) și Letonia (65 %), precum și în Bulgaria și România.

(13) Avizul CESE privind „Învățarea pe tot parcursul vieții cu ajutorul tehnologiilor informatice: contribuția la competitivitatea europeană, la mutațiile industriale și la dezvoltarea capitalului social”, JO C 318, 23.12.2006, p. 20.

(14) Peste 50 % din consumul de carburanți rezultă din aglomerația rutieră sau din șofatul neadaptat. Costurile totale de mediu (poluarea aerului, poluarea fonică, încălzirea planetei) în sectorul transportului sunt estimate la 1,1 % (cf. Comisia Europeană, „Evaluarea intermediară a Cărții albe în domeniul transporturilor publicată în 2001”, COM(2006) 314 final, 22 iunie 2006).

(15) Y. Zenou, *Les inégalités dans la ville* („Inegalitățile în oraș”), în „Villes et économie”, La documentation française, 2004.

Locuință, apă, electricitate, gaz și alți combustibili, în % total cheltuieli (2005)

	Muncitori	Funcționari	Independenți	Șomaj	Pensionari	Alte persoane inactive	Diferența între valori minimale și maxime	Diferența între media inactivă și activă
be Belgia	26,3	22,5		36,3	29,9	23,7	13,8	5,6
dk Danemarca	27,8	25,6	28,7			33,1	7,5	5,7
de Germania	29,9	27	27,6	35,8	32,5	35,5	8,8	6,4
ie Irlanda	20,3	21,1	22,3	25	30,4	28,3	10,1	6,7
gr Grecia	22,1	22,1	20,6	24,7	29	31,5	10,9	6,8
es Spania	26,3	28,9	26,9	29,5	35	34,9	8,7	5,8
fr Franța	25,8	23,2	22	30,9	31,1	33,4	11,4	8,1
it Italia	25,8	27,2	26,6	28,1	34,2	35,3	9,5	6,0
lu Luxemburg	29,6	27,4	30,9	32,9	34,9	34,2	7,5	4,7
nl Olanda	23,6	22,3	24,3	32	32,8	28,8	10,5	7,8
at Austria	22,2	20,7	21,5	27,1	24,3	23,4	6,4	3,5
pt Portugalia			26,3	27,1	30,6	31,7	5,4	3,5
fi Finlanda	25	23	26,6	34,4	35,6	27,1	12,6	7,5
se Suedia	28,4	27,5		32,9	35,5	30,8	8	5,1
uk Regatul Unit	27,9	25,4	25,4	39,5	39,7	34,8	14,3	11,8

Sursa: Eurostat; calcule proprii

3.4.3. Însă, datorită faptului că sunt relativ depărtate, zonele periferice pot oferi avantaje sub aspectul locuinței și al calității vieții. Există un important potențial de dezvoltare, mai ales în țările cuprinse în politica de coeziune, fiindcă atunci când venitul crește cu 1 %, gospodăriile își cresc și ele cu 0,7-0,8 % consumul de spațiu rezidențial, odată luat în calcul efectul prețurilor.

3.4.4. Se impune menționarea fenomenului denumit „expansiune urbană” (*urban sprawl*) care este extrem de pronunțat în țări/regiuni cu o densitate a populației ridicată și cu un dinamism economic accentuat și/sau care au beneficiat de fonduri structurale. În total, între 1990 și 2000, ariile urbane s-au extins cu peste 8 000 de km², suprafață de peste trei ori mai mare decât cea a Luxemburgului ⁽¹⁶⁾. Acest lucru nu este lipsit de consecințe, mai ales la nivelul biodiversității.

3.5. Turismul cultural ca factor de dezvoltare

3.5.1. Turismul reprezintă între 3 și 8 % din PIB-ul statelor membre. Forța de muncă din acest sector în UE este de 9 milioane de persoane. Turismul reprezintă, de asemenea, „un motor important pentru alte ramuri ale economiei, precum industria (mai ales sectoarele din domeniul modei), transporturile, comerțul și alte categorii de servicii” ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁶⁾ Agenția Europeană de Mediu, „Expansiunea urbană în Europa: o provocare ascunsă”, 2006.

⁽¹⁷⁾ A se vedea Avizul CESE din proprie inițiativă intitulat „Turism și cultură: doi factori de creștere economică”, JO C 110, 9.5.2006, p. 1.

3.5.2. Promovarea patrimoniului artistic, evenimentele, târgurile și manifestările, enologia, gastronomia și agroturismul, turismul cinematografic și parcurile cu tematică culturală pot duce la investiții importante și crearea de locuri de muncă. CESE face trimitere la propunerile pe care le-a formulat recent în vederea încurajării acestui sector.

3.5.3. În acest domeniu, merită evidențiate inițiativele adoptate în contextul programului „Natura 2000” ⁽¹⁸⁾.

4. Rețelele de orașe facilitează difuzarea TIC

4.1. Tratatul de la Lisabona introduce o nouă dimensiune a coeziunii economice și sociale, și anume coeziunea teritorială. O viziune cuprinzătoare asupra dezvoltării economice și sociale nu poate avea succes decât dacă este completată printr-o abordare din perspectiva amenajării teritoriului, instrument principal al coeziunii teritoriale, care să țină seama de impactul tehnologiilor informației și comunicațiilor.

4.2. Acțiunile publice trebuie să ia în considerare toate zonele geografice. Mediul rural are nevoie de consolidarea legăturilor cu orașele mici și mijlocii pentru a îndeplini noul obiectiv al coeziunii teritoriale. Rețelele de orașe mici și mijlocii pot și trebuie să contribuie la realizarea coeziunii teritoriale, acționând ca verigi intermediare în procesul de introducere a TIC în mediul rural.

⁽¹⁸⁾ Directiva 92/43/CEE a Consiliului din 21 mai 1992 privind conservarea habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică.

5. Concluzii și recomandări

5.1. **Să spunem „nu” fatalismului: zonele neurbane au un viitor.** În UE există multe zone rurale în care există o foarte bună calitate a vieții. În cele aflate într-o situație defavorabilă, înzestrarea cu infrastructuri corespunzătoare, eforturile sporite de îmbunătățire a educației, utilizarea eficientă a TIC pot contribui în mare măsură, pe lângă alți factori, la promovarea spiritului antreprenorial ⁽¹⁹⁾, la încurajarea progresului și la creșterea calității vieții, atât în cazul zonelor rurale, cât și în cel al zonelor intermediare.

5.2. **Este necesară consolidarea legăturilor dintre zonele rurale și cele urbane.** Vreme de decenii, dezvoltarea urbană și cea rurală au fost percepute ca două lucruri diferite. În mod tradițional, politica rurală s-a concentrat în mod exclusiv pe producția agricolă. Dar lucrurile s-au schimbat, ceea ce a făcut ca, odată cu sporirea interacțiunilor și comunicării dintre oraș și zona rurală, distincția „clasică” între cele două să fie mai puțin evidentă, iar granița dintre ele mai impalpabilă. Este nevoie așadar de o abordare integrată a politicilor de dezvoltare ⁽²⁰⁾.

5.3. **Potențialul TIC în zonele rurale.** În prezent, există politici specifice de promovare a TIC în mediul rural, prin intermediul fondurilor structurale și al FEADR, dar eliminarea diferențelor existente impune acțiuni mai hotărâte în favoarea exploatarea agricole, a întreprinderilor mici și mijlocii și microîntreprinderilor, a tinerilor, a femeilor (mai ales sub aspectul promovării spiritului antreprenorial al acestora în zonele rurale), a persoanelor în

vârstă și a grupurilor defavorizate ⁽²¹⁾. Rețelele de orașe mici și mijlocii sporesc coeziunea teritorială și contribuie la inovarea tehnologică în mediul rural.

5.4. **Fondurile structurale ca instrumente cu caracter general.** O reflecție aprofundată din partea CESE asupra viitorului acestor regiuni, care s-ar înscrie într-un demers prospectiv, ar permite o mai bună calibrare a fondurilor structurale, pentru a le maximiza efectul și, după caz, ar propune noi direcții.

5.5. **Participarea societății civile.** Marea diversitate a UE-27 împiedică îndeplinirea obiectivelor de dezvoltare ale zonelor rurale dacă acestea sunt urmărite într-o manieră centralizată. Este așadar esențial ca societatea civilă din regiunile rurale să participe la elaborarea politicilor care afectează viitorul acestora ⁽²²⁾.

5.6. **Indicatorii adecvați.** După cum CESE a subliniat deja, ar trebui să se creeze „un indicator de coeziune mai reprezentativ (care ar include), pe lângă PIB, variabile ca rata ocupării forței de muncă și a șomajului, amploarea protecției sociale, gradul de acces la serviciile de interes general etc ⁽²³⁾. Acestor indicatori ar trebui să li se adauge și indicatori privind inegalitatea veniturii (coeficientul Gini sau raportul veniturii celei mai bogate cvintile și al celei mai sărace cvintile) și emisiile de CO₂ (pe cap de locuitor sau sub aspectul evoluției acestora începând cu 1990). În general, este imperativă consolidarea instrumentelor statistice europene, în special la nivel de NUTS, și întărirea legăturilor dintre Eurostat și institutele de statistică naționale, pentru a dispune cât mai curând de cele mai complete și precise date ⁽²⁴⁾ ⁽²⁵⁾”.

Bruxelles, 16 iulie 2009

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Mario SEPI

⁽¹⁹⁾ De exemplu, producerea de energie regenerabilă, inclusiv eoliană, poate constitui o sursă importantă de venituri în zonele rurale.

⁽²⁰⁾ În ianuarie 2009, DG REGIO a organizat un seminar pe această temă, ocazie cu care au fost prezentate cazuri de legături urban-rural de succes. De exemplu, programul operațional Skane-Blekinge din Suedia. A se vedea *Urban-Rural linkages fostering sustainable development in Europe* („Relațiile urban-rural în sprijinul dezvoltării durabile în Europa”), Inforegio.

⁽²¹⁾ Comunicarea Comisiei „Îmbunătățirea accesului zonelor rurale la tehnologiile moderne ale informației și comunicării (TIC)” - COM(2009) 103 final.

⁽²²⁾ A se vedea Avizul din proprie inițiativă CESE intitulat „Necesitatea de acțiuni concertate la nivelul UE pentru consolidarea societății civile în zonele rurale, în special în noile state membre”, JO C 175, 28.7.2009, p. 37.

⁽²³⁾ A se vedea Avizul din proprie inițiativă CESE intitulat «Dincolo de PIB – indicatori ai dezvoltării durabile», JO C 100, 30.4.2009, p. 53.

⁽²⁴⁾ Cu ocazia relansării Strategiei Lisabona în martie 2005, Consiliul European a precizat că această strategie se înscrie în domeniul mai vast al dezvoltării durabile, conform principiilor căreia trebuie să se răspundă nevoilor prezente fără a se compromite capacitatea generațiilor viitoare de a răspunde nevoilor lor. Consiliul European și-a reitrat intenția ca dezvoltarea durabilă să rămână un principiu-cheie, care să guverneze ansamblul politicilor și acțiunilor Uniunii. A se vedea Concluziile Consiliului European din iunie 2005.

⁽²⁵⁾ A se vedea Avizul CESE privind al 4-lea patrulea raport de coeziune economică și socială, JO C 120, 16.5.2008, p. 73.

III

(Acte pregătitoare)

COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN

A 455-A SESIUNE PLENARĂ, DIN 15 ȘI 16 IULIE 2009

Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind drepturile consumatorilor

COM(2008) 614 – 2008/0196 (COD)

(2009/C 317/09)

Raportor: **dl Hernández BATALER**

Coraportor: **dl MULEWICZ**

La 6 noiembrie 2008, în conformitate cu articolului 95 din Tratatul de instituire a Comunității Europene, Consiliul a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind drepturile consumatorilor

COM(2008) 614 final – 2008/0196 (COD).

Secțiunea pentru piața unică, producție și consum, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 22 iunie. Raportor: dl HERNÁNDEZ BATALER; coraportor: dl MULEWICZ.

În cea de-a 455-a sesiune plenară, care a avut loc la 15 și 16 iulie 2009 (ședința din 16 iulie 2009), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 68 voturi pentru și 1 abținere.

1. Concluzii

1.1. CESE recomandă ca propunerea privind drepturile consumatorilor prezentată de Comisie să fie reformulată luând în considerare propunerile prezentului aviz. În consecință, aceasta nu ar trebui să urmărească o armonizare deplină, ci să se limiteze la o armonizare orizontală în ceea ce privește vânzările negociate în afara spațiilor comerciale și vânzările la distanță, acestea fiind domeniile cele mai afectate de comerțul transfrontalier.

1.2. Ar trebui eliminate din propunerea de directivă alineatele referitoare la clauzele abuzive, precum și la vânzarea de bunuri și la garanțiile conexe, deoarece acestea abordează aspecte care, în contextul evoluției dreptului comunitar actual, nu pot face obiectul unei armonizări depline.

1.2.1. Propunerea nu aduce contribuții inovatoare în ceea ce privește unele aspecte relevante, precum serviciile postvânzare și piesele de schimb sau responsabilitatea directă a producătorului și a rețelelor de distribuție

1.3. CESE consideră că existența unor definiții „comune” le poate oferi comercianților și consumatorilor mai multă certitudine și siguranță juridică. În opinia sa, Comisia va trebui să elimine din propunere contradicțiile care există în prezent în această privință.

1.3.1. Din motive de siguranță juridică, CESE solicită Comisiei să precizeze în textul propunerii dacă definițiile incluse sunt armonizate integral sau, după caz, dacă statele membre dispun de o marjă de apreciere pentru completarea acestor concepte.

1.3.2. Consumatorul european nu poate fi văzut doar în lumina pieței interne și nici considerat ca un agent rațional pe piață, în cunoștință de cauză și informat, ale cărui hotărâri se conformează unei logici a concurenței și a cărei protecție se limitează doar la a i se furniza informații mai ample și superioare din punct de vedere calitativ.

1.4. CESE constată faptul că deficiențele grave care s-au manifestat în ceea ce privește soluționarea conflictelor și acordarea despăgubirilor constituie un factor hotărâtor, „chiar factorul cel mai important”, căruia i se datorează insuficienta dezvoltare a comerțului transfrontalier. Cu toate acestea, propunerea Comisiei ignoră aceste motive de îngrijorare reflectate de Eurobarometru.

2. Introducere

2.1. Propunerea este rezultatul unui proces de discuții ample, derulat la nivel comunitar, cu privire la posibilitatea unei unificări a regulilor din domeniul contractelor, pe baza unui „cadru comun de referință” în acest domeniu, referitor la care Comisia a adoptat o comunicare privind legislația europeană a contractelor⁽¹⁾. Au avut loc discuții și în domeniul politicii privind protecția consumatorilor. Acestea au abordat tema revizuirii acquis-ului comunitar în domeniul consumului, cu trimitere la aspecte orizontale⁽²⁾ și verticale⁽³⁾ deopotrivă, și vizând directivele existente privind protecția consumatorilor în materie de contracte.

2.2. În Avizul privind revizuirea acquis-ului comunitar în domeniul consumului⁽⁴⁾, CESE afirmă că „politica de protecție a consumatorilor este [...] nu numai o componentă integrantă a strategiei UE privind piața internă, ci și un element important care afirmă cetățenia”. În ceea ce privește armonizarea la scară comunitară, Comitetul consideră că aceasta trebuie să aibă drept principiu călăuzitor adoptarea celui mai bun și mai ridicat nivel de protecție dintre cele existente în diferitele state membre.

(1) JO C 241, 7.10.2002.

(2) JO C 256, 27.10.2007.

(3) JO C 175, 27.7.2007 și JO C 44, 16.2.2008.

(4) A se vedea nota de subsol nr. 2.

3. Rezumatul propunerii

3.1. Propunerea prezentată de Comisie este precedată direct de Cartea verde privind revizuirea acquis-ului în domeniul protecției consumatorilor – COM(2006) 744 final, adoptată de Comisie la 8 februarie 2007, ale cărei motivație și obiectiv erau simplificarea și completarea cadrului juridic existent și care acoperea opt directive privind protecția consumatorilor⁽⁵⁾. Răspunsurile referitoare la Cartea verde sunt analizate într-un raport amănunțit comandat de Comisia Europeană, referitor la care trebuie semnalat că jumătate din contribuțiile primite provin din sectorul comercial (150), cealaltă jumătate fiind împărțită între organizații care activează în domeniul protecției consumatorilor (53), specialiști din domeniul juridic și din alte domenii (33), autorități publice (39) și cadre universitare (32)⁽⁶⁾.

3.2. Propunerea cuprinde cincizeci de articole, împărțite în șapte capitole: I) Obiect, definiții și domeniu de aplicare (articolele 1-4); II) Informațiile destinate consumatorilor (articolele 5-7); III) Informații destinate consumatorilor și dreptul de retragere din contractele la distanță și cele negociate în afara spațiilor comerciale (articolele 8-20); IV) Alte drepturi ale consumatorilor specifice contractelor de vânzare (articolele 21-29); V) Drepturile consumatorilor privind clauzele contractuale generale (articolele 30-39); VI) Dispoziții generale (articolele 40-46); VII) Dispoziții finale (articolele 47-50). Propunerea are și cinci anexe, din care două referitoare la clauze.

3.3. Comisia dorește să se treacă la abrogarea integrală (a se vedea art. 47) a următoarelor directive comunitare: (i) Directiva 85/577/CEE a Consiliului, din 20 decembrie 1985 privind protecția consumatorilor în cazul contractelor negociate în afara spațiilor comerciale; (ii) Directiva 93/13/CEE privind clauzele abuzive în contractele încheiate cu consumatorii; Directiva 1997/7/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 20 mai 1997 privind protecția consumatorilor cu privire la contractele la distanță, precum și (iv) Directiva 99/44/CE, privind anumite aspecte ale vânzării de bunuri de consum și garanțiile conexe.

4. Observații generale

4.1. *Armonizare deplină.* Diferenții actori ai societății civile organizate au întâmpinat propunerea Comisiei în diverse moduri:

4.1.1. *Asociațiile de întreprinderi* susțin propunerea pentru că, în opinia lor, aceasta ar putea să contribuie la o mai bună funcționare a pieței interne și la o competitivitate sporită, prin atenuarea reticențelor cu privire la tranzacțiile transfrontaliere, precum și prin reducerea poverilor administrative și a costurilor de conformitate pentru comercianți. Aceste aspecte sunt relevante în special pentru IMM-uri.

(5) Procesul de revizuire a fost descris în Comunicarea „Dreptul contractual european și revizuirea acquis-ului: calea de urmat”, COM (2004) 651 final, JO C 14, 20.1.2005.

(6) Lucrare pregătitoare de evaluare a impactului revizuirii acquis-ului comunitar în domeniul consumului/Raport analitic GP din 6 noiembrie 2007, elaborată de GHK/CIVIC Consulting/Bureau Van Dijk, disponibilă pe site-ul internet al Comisiei Europene.

4.1.2. *Asociațiile de consumatori* consideră că propunerea aduce atingere unor drepturi dobândite anterior, care fac parte din *acquis-ul comunitar*, și că orice limitare a drepturilor consumatorilor este inadmisibilă. Se consideră că propunerea va determina o limitare a drepturilor consumatorilor, efectele armonizării depline dovedindu-se excesive și disproporționate în raport cu obiectivele propunerii și împiedicând o evoluție viitoare.

4.1.3. Pentru a depăși divergențele, Comitetul propune:

- a) Limitarea domeniului de aplicare a propunerii exclusiv la vânzările din afara spațiilor comerciale și la vânzările la distanță, pentru că este vorba despre domenii de aplicare a tranzacțiilor transfrontaliere din calea cărora propunerea încearcă să înlăture piedicile și în care armonizarea deplină pare a fi mai coerentă. În materie de clauze abuzive și de garanții ale vânzărilor, armonizarea totală ar fi exclusă.
- b) Introducerea definițiilor comune și, totodată, eliminarea contradicțiilor din propunere.
- c) Introducerea altor modificări, așa cum se propune în prezentul aviz.

4.2. *Lipsa de coerență internă a propunerii*

4.2.1. Ținând seama de așteptările generate de numeroasele debateri, lucrări și studii asupra dreptului european al contractelor, realizate în ultimele două decenii, cu mult înainte de publicarea Cărții verzi sau odată cu aceasta și, totodată, în contextul proiectului paralel de Cadru comun de referință (CCR) (7), CESE consideră că propunerea prezentată de Comisie nu corespunde speranțelor și așteptărilor.

4.2.2. Pe de o parte, obiectivul de revizuire a *acquis-ului comunitar* identifică opt directive, în vreme ce propunerea de revizuire și de integrare prezentată de Comisie se limitează la patru dintre acestea. Pe de altă parte, lucrările efectuate în cadrul CCR urmăreau înlăturarea neconcordanțelor și consolidarea regulilor din *așanumitul drept european al contractelor*, pentru ca acesta să devină un instrument opțional, la îndemâna specialiștilor, a consumatorilor, a celor care aplică legea și a legiuitorului.

4.2.3. În acest context, în pofida unor aspecte pozitive, conținutul concret propus în prezent se limitează la reunirea dispozițiilor celor patru directive într-un singur text, precedat de un ansamblu de definiții comune, și se dovedește așadar prea puțin novator și structurat, neținând seama de consolidarea, clarificarea și perfecționarea pe care le reclamă nivelul ridicat de protecție a consumatorului de care Uniunea este răspunzătoare. CESE menționează, de asemenea, că propunerea, prin faptul că lasă anumite

aspecte esențiale ale regimului juridic al directivelor modificate în seama legislației statelor membre și că preferă recursul la o directivă, în loc de un regulament, nici măcar nu este coerentă cu obiectivul propus, și anume o armonizare deplină, obiectiv pe care nu îl îndeplinește în mod adecvat, creând în schimb noi surse de incertitudine și noi diferențe de regim juridic între statele membre.

4.2.4. CESE joacă un rol activ în domeniul protecției consumatorului, elaborând frecvent avize din proprie inițiativă, în care își exprimă opiniile. Pe baza acestor texte, care reprezintă *acquis-ul propriu* în domeniul protecției consumatorilor, CESE analizează în prezent propunerea prezentată de Comisie.

4.2.5. Realizarea pieței unice pentru întreprinderi și pentru consumatori constituie și obiectivul CESE, care recunoaște existența unor costuri ale tranzacțiilor rezultate din aplicarea dispozițiilor din domeniul protecției consumatorilor în fiecare stat membru, fapt ce poate împiedica diversificarea ofertei de bunuri și produse de care beneficiază consumatorii pe piața internă, deși, potrivit Eurobarometrelor (8), experiența demonstrează existența altor obstacole mai mari, cum ar fi lipsa de încredere în comerțul electronic.

4.3. *Obstacole transfrontaliere*

4.3.1. Comisia lasă impresia că obstacolele principale în calea realizării pieței interne, în special în cazul tranzacțiilor transfrontaliere, sunt, din perspectiva ofertei, costurile și reticența, iar din cea a cererii, lipsa de încredere a consumatorilor. Ea consideră că fragmentarea și diferențele legislative, ca rezultat al unei armonizări minime, sunt cauza problemelor semnalate.

4.3.1.1. Chiar dacă instrumentele cele mai utilizate în domeniul legislației comunitare a consumului erau directivele de armonizare minimă, exemplul Directivei 2005/29/CE privind practicile comerciale neloiale arată că o armonizare deplină este o opțiune absolut dezastruoasă în ceea ce privește drepturile dobândite de consumatori, pe care, astfel, nu le respectă, încălcând în mod evident dispozițiile articolului 153 din Tratat (9).

(7) A se vedea COM(2007) 447 final din 25.7.2007, Al doilea raport de activitate privind cadrul comun de referință, precum și Rezoluția Parlamentului European din 3 septembrie 2008 referitoare la cadrul comun de referință pentru dreptul european al contractelor. Rezoluția Consiliului 2863 din 18 aprilie 2008, p. 18.

(8) A se vedea *Special EB nr. 298 (Consumer Protection in internal Market – 2008)*; *Flash EB nr. 224 (Business attitudes towards cross-border sales and consumer protection – 2008)*; *Flash EB nr. 250 – Confidence in Information Society*, din mai 2009, precum și *Report on cross-border e-commerce in the EU SEC (2009)283 final* din 5.3.2009

(9) Cum s-a demonstrat prin hotărârea CJCE din 23 aprilie 2009 (cazurile acumulate C-261/07 și C-299/07).

4.4. Competențe la nivel comunitar

4.4.1. CESE amintește că politicile comunitare în domeniul protecției consumatorilor și al protecției concurenței au origini complet diferite.

4.4.2. Tratatul de la Roma acorda Comunității competență exclusivă în domeniul *politicii de concurență*, dar nu făcea din protecția consumatorilor un obiectiv politic de sine stătător. De fapt, cu toate că s-au luat anumite măsuri ⁽¹⁰⁾, cadrul acestei politici comunitare a fost o rezoluție a Consiliului, și anume Programul preliminar al Comunității Economice Europene pentru o politică de protecție și de informare a consumatorilor, care datează doar din 14 aprilie 1975.

4.4.3. Adoptarea unei politici comunitare de protecție a consumatorilor este deci rezultatul unor intervenții multiple și sistematice din partea asociațiilor de consumatori, care au impus propriilor state adoptarea acestui tip de politică de protecție, pe care și UE a sfârșit prin a o recunoaște.

4.4.4. Din această cauză, în domeniul protecției consumatorilor, Comunitatea este împărțită între datorita de a asigura un **nivel ridicat de protecție** a consumatorilor și respectarea competenței *partajate și subsidiare a statelor membre* ⁽¹¹⁾.

4.4.5. Politicile privind protecția consumatorului au fost urmate de statele membre, prin garantarea unor niveluri de protecție mai ridicate și prin menținerea măsurilor existente, având în vedere promovarea intervenției și, totodată, a consensului social.

4.4.6. Prin urmare, consumatorul nu poate fi văzut doar în lumina pieței interne și nici considerat ca un agent rațional pe piață, în cunoștință de cauză și informat, ale cărui hotărâri se conformează unei logici a concurenței și a cărui protecție se limitează doar la a i se furniza informații mai ample și superioare din punct de vedere calitativ.

4.4.7. Potrivit afirmațiilor anterioare ale CESE, orice propunere care vizează o armonizare maximă în domeniul protecției consumatorilor trebuie să se axeze pe aspecte foarte concrete și să fie însoțită de măsuri de precauție speciale, astfel încât să se respecte nivelul ridicat de protecție a consumatorilor garantat de tratat, ca și principiul subsidiarității, în caz contrar existând riscul de a întârzia și de a frâna evoluția drepturilor consumatorilor în fiecare stat membru.

4.5. Temei juridic

4.5.1. De asemenea, CESE își pune întrebări și cu privire la temeiul juridic propus pentru directivă: articolul 95, și nu articolul 153.

⁽¹⁰⁾ Exemplu: înființarea unui serviciu de protecție a consumatorilor, care abia în 1989 se separă de alte domenii, sau a unui comitet consultativ al consumatorilor.

⁽¹¹⁾ Competență partajată în Constituția europeană, conform articolului 169 din Tratatul de la Lisabona. A se vedea JO C 115/51, 9.5.2008.

4.5.2. CESE s-a pronunțat în repetate rânduri în favoarea utilizării articolului 153 din tratat ca temei juridic al propunerilor legislative privind protecția consumatorilor, în loc să se recurgă la articolul 95 din tratat, care se raportează la piața internă. Cu toate acestea, Comisia utilizează articolul 95 din tratat în toate propunerile sale recente, considerându-l potrivit din punct de vedere al tipului propunerii de directivă, care se referă la piața internă.

5. Observații specifice

5.1. În ansamblu, textul se dovedește a fi complex, încărcat cu exagerat de multe referințe [a se vedea, de exemplu, art. 3 alineatele (2) și (4); art. 6, art. 9 litera (a); art. 10; art. 21 alineatele (1) și (3); art. 28; art. 32 alineatul (2) și art. 35] care îl fac greu de citit și de înțeles, deoarece se folosesc frecvent expresii vagi sau nesigure, ceea ce va genera dificultăți în momentul transpunerii. În plus, clasificarea nu poate fi întotdeauna înțeleasă cu ușurință (a se vedea, de exemplu, articolul 45 referitor la furnizarea nesolicitată, în capitolul VI – Dispoziții generale). În cazul în care se păstrează în textul directivei neclaritățile menționate, este necesară includerea în directivă, precum și în actele legislative naționale a unei dispoziții conform căreia, în caz de litigii cauzate de ambiguitatea textului, acesta se interpretează în favoarea consumatorului, care se află într-o poziție defavorabilă.

5.2. Mai mult, practic **se omite chestiunea normelor procedurale și de aplicare a sancțiunilor**, ca urmare logică a unei armonizări maxime, acestea fiind lăsate în continuare în seama statelor membre (a se vedea considerentul 58 și articolul 42). Acest aspect poate genera neconcordanțe considerabile în materie de armonizare. A se vedea, cu titlu de exemplu, situațiile următoare: (i) cerințe de informare (art. 5) – stabilirea regimului privind sancțiunile, în situația nerespectării acestei cerințe, este lăsată pe seama statelor membre, dar printr-o formulă stranie, „în legislația contractelor”, fără a se preciza dacă stabilirea de sancțiuni de natură administrativă sau penală va fi considerată sau nu încălcarea a directivei; (ii) consecințele calificării unei clauze contractuale drept „abuzivă”, căci propunerea se limitează la a menționa că aceste clauze nu sunt obligatorii pentru consumator, lăsând statelor membre libertatea de a utiliza orice concept al legislației interne a contractelor care corespunde obiectivului urmărit (a se vedea considerentul 54 și art. 37), regimul dreptului de retragere.

5.3. Dreptul de retragere diferă de la o legislație națională la alta. Natura juridică a acestui drept, care pare a exclude conceptul de *pacta sunt servanda* din dreptul obligațiilor, diferă de la un stat membru la altul: acesta merge de la retragerea unilaterală la acord și reziliere, care au efecte juridice diferite. Comisia ar trebui să analizeze problema și să includă în propunere un regim coerent în ceea ce privește aspectul contractual.

5.4. Definiții și domeniul de aplicare

În opinia CESE, Comisia ar trebui să precizeze în textul propunerii dacă definițiile incluse pot fi sau nu completate ulterior de statele membre.

5.4.1. **Consumator** [art. 2 alineatul (1)]. Definiția propusă, care concordă, în această privință, cu majoritatea textelor comunitare, nu ia în considerare o eventuală extindere a conceptului în cazul în care persoana fizică acționează în **scopuri mixte** ⁽¹²⁾, eventualitate recunoscută în multe state membre ⁽¹³⁾ sau pentru anumite persoane juridice. Această definiție strictă a consumatorului, interpretată în conformitate cu jurisprudența CEJ și cu Directiva 2005/29/CE privind practicile comerciale neloiale, alături de regula stabilită la articolul 4 – care interzice dispozițiile mai stricte, ce vizează asigurarea unui nivel diferit de protecție a consumatorilor – împiedică protecția consumatorilor vulnerabili, o categorie care poate avea de suferit de pe urma contractelor ce intră sub incidența propunerii. Trebuie semnalat că și Directiva 2005/29/CE recunoaște [articolul 5 alineatul (3)] existența consumatorilor vulnerabili: ar fi așadar esențial ca și aici aceștia să prezinte o excepție.

5.4.2. **Comerciant** [art. 2 alineatul (2)]. Propunerea prezentată nu lămurește situația organizațiilor fără scop lucrativ și nici a organismelor publice când acționează în afara exercitării prerogativelor acestora de autoritate publică (*iure imperium*).

5.4.3. **Bun și produs** [art. 2 alineatul (4), (12)]. Adoptarea a două definiții diferite pentru bun și produs (aceasta din urmă fiind identică celei din Directiva 2005/29/CE) generează confuzie și este greu de înțeles. Este, în special, cazul energiei electrice, considerată fie bun, fie serviciu, în funcție de responsabilitatea – extracontractuală sau contractuală – pe care o generează, fapt ce nu este de natură să contribuie la coerența legislației comunitare. Excluderea energiei electrice din directivă intră în contradicție cu faptul că aceasta se aplică unor obiecte care servesc ca acumulatori de energie, precum pilele sau bateriile electrice, așa cum se întâmplă în multe state membre.

5.4.4. **Contract la distanță** [articolul 2 alineatul (6)]. Această definiție este mai cuprinzătoare decât cea formulată în Directiva privind vânzarea la distanță, ceea ce creează probleme. Definiția nouă impune utilizarea exclusivă a comunicării la distanță, „în vederea încheierii [contractului]”. În acest fel, multe contracte care anterior nu se încadrau în această categorie devin contracte la distanță. Iată două exemple: în primul, consumatorul X intră într-un magazin și vorbește despre posibilitatea de a cumpăra ceva, se întoarce acasă și de acolo sună la magazin pentru a-și confirma intenția. Nu este limpede motivul pentru care trebuie extinsă definiția pentru a include acest exemplu. În al doilea exemplu, consumatorul Y primește un vânzător în vizită și, în cursul vizitei, îi face acestuia o ofertă de cumpărare a produselor sale. Este vorba despre o ofertă verbală sau prin completarea unui bon de comandă. Ulterior, vânzătorul îi comunică prin telefon sau prin e-mail consumatorului Y că acceptă oferta acestuia. În cel de-al doilea exemplu, pare a fi vorba despre un contract la distanță și negociat în afara spațiului comercial deopotrivă. În care din cele

două categorii trebuie încadrat? Termenul de retragere este de 14 zile de la data încheierii contractului (în afara spațiului comercial) sau de 14 zile de la data executării (contract la distanță)? Definiția „contractului la distanță” și cea a „contractului în afara spațiului comercial” nu ar trebui să se suprapună.

5.4.5. **Spațiul comercial** [art. 2 alineatul (9)]. Iată o altă definiție a cărei sferă reală de acoperire pare greu de stabilit. Interpretând această definiție potrivit considerentului 15, se pune următoarea întrebare: vânzările la bordul unui avion sau vas sunt considerate vânzări în sau în afara spațiilor comerciale?

5.4.6. **Garanția comercială**. Propunerea preia din Cartea verde privind garanțiile și serviciile postvânzare terminologia de „garanție comercială” [a se vedea art. 2 alineatul (18)] fără a o distinge însă, de această dată, de garanția legală, care intră sub incidența Directivei 99/44/CE [a se vedea art. 1 alineatul (2) litera (e)]. Această înlocuire riscă să stârnească confuzie în rândurile consumatorilor cu privire la sfera reală de acoperire a unui tip de garanție sau a celuilalt. Ar trebui precizat că, în orice caz, garanția comercială se bazează pe criteriul de voluntariat al comerciantului, în timp ce „garanția legală” are un caracter imperativ.

5.4.7. **Intermediarul**. Nu numai definiția intermediarului, [art. 2 alineatul (19)], ci și cea a obligațiilor de informare specifice care i se aplică (art. 7) sunt greu de înțeles. Într-adevăr, fie este vorba despre o activitate profesională, care este, așadar, reglementată de directivă, fie nu aceasta este situația, și atunci nu este nevoie de reglementare. CESE sugerează așadar clarificarea acestui punct.

5.4.8. **Informațiile destinate consumatorilor** (art. 5). Textul privind obligațiile generale de informare înaintea încheierii contractului oferă, în mod evident, posibilitatea de a evita furnizarea informațiilor: „1. Înaintea încheierii oricărui contract de vânzare sau de prestări servicii, comerciantul trebuie să îi furnizeze consumatorului următoarele informații, în cazul în care acestea nu reies în mod evident din context”. CESE nu este de acord cu această formulare, deoarece consideră că suscită multe îndoieli și generează o mare nesiguranță.

5.4.9. În termeni de drept internațional privat, nu este clar nici dacă ar trebui aplicat Regulamentul „Roma I” (cum propune articolul 5 alineatul 3) sau, ca încălcare a obligației de informare, trebuie aplicat articolul 12 din Regulamentul „Roma II” (considerentul 30 din Regulamentul „Roma II”).

5.4.10. Articolul 6 alineatul (2) al propunerii, care prevede determinarea consecințelor obligației de informare în funcție de legislația națională aplicabilă, nu este rezonabil și ar conduce la soluții divergente. Este, așadar, necesară armonizarea acestuia.

⁽¹²⁾ Un consumator este orice persoană care acționează în principal în scopuri care nu au legătură cu activitățile sale comerciale, antreprenoriale sau profesionale. În Proiectul de Cadru Comun de Referință (PCCR), ediția din decembrie 2008.

⁽¹³⁾ Austria, Belgia, Danemarca, Grecia, Finlanda, Suedia, Spania și Portugalia, de exemplu, au extins noțiunea de consumator.

5.4.11. Licitatii. Ar trebui precizat că licitațiile obligatorii organizate de autoritățile publice vor fi în orice caz excluse din sfera de aplicare a propunerii, care include conceptele de „licitație” și „licitație publică”, dar doar atunci când este vorba de licitații organizate în mod voluntar de către comerciant.

5.5. *Contracte negociate în afara spațiilor comerciale și contracte la distanță*

5.5.1. În ceea ce privește Directiva 85/577/CEE, una din primele inițiative legislative europene în domeniul protecției consumatorilor, se constată un nivel redus al denaturărilor în cadrul transpunerilor naționale, denaturări care se referă în primul rând la utilizarea unor opțiuni de excludere a anumitor tipuri de contracte (sub o anumită valoare sau în funcție de tipul bunului respectiv) sau la extinderea protecției consumatorilor, care este posibilă datorită clauzei de armonizare minimă (a se vedea art. 8). Din acest motiv, armonizarea maximă prevăzută în general nu pare să ridice probleme și se dovedește a fi echilibrată și pozitivă. Directiva 85/577/CEE se aplică doar atunci când nu s-a solicitat vizita comerciantului la domiciliul sau la locul de muncă al consumatorului. Propunerea de extindere a domeniului de aplicare, în vederea includerii vizitelor solicitate, poate fi acceptată, cu condiția să crească și numărul de excepții prevăzute la articolul 19 alineatul (2). Printre contractele la care nu se aplică dreptul de retragere (ca în cazul contractelor la distanță) ar trebui să se numere și:

- a) serviciile a căror executare a început deja, cu acordul prealabil expres al consumatorului, înainte de expirarea perioadei de retragere;
- b) furnizarea de bunuri confecționate după specificațiile prezențate de consumator sau personalizate în mod clar sau care sunt susceptibile a se deteriora sau a se perima rapid.

5.5.1.1. Dacă prima dintre aceste excepții nu este inclusă la articolul 19 alineatul (2), prestatorii de servicii le-ar putea cere consumatorilor care doresc realizarea unor lucrări urgente (lucrări de amenajare în bucătărie sau un tuns la domiciliu, de exemplu) să aștepte cel puțin 14 zile. Dacă nu se include cea de-a doua excepție, un comerciant care produce bunuri la comandă (piese de mobilier pentru bucătărie sau un costum, de exemplu) ar putea refuza să înceapă lucrările înainte de expirarea termenului minim de 14 zile. În caz contrar, consumatorul s-ar putea retrage din contract, lăsându-l pe comerciant cu bunuri pe care nu le-ar mai putea vinde.

5.5.2. Când privește contractele la distanță, deși, în urma analizei comparative ⁽¹⁴⁾, nu au fost depistate mari divergențe în transpunerea Directivei 1997/7/CE, se constată și faptul că statele membre au utilizat opțiunile și clauza minimă pentru a institui un

⁽¹⁴⁾ A se vedea „Compendiul CE al drepturilor consumatorilor” – Analiză comparativă publicat de Hans Schulte-Nölke în colaborare cu Christian Twigg-Flesner și Martin Ebers, în februarie 2008, și elaborat pentru Comisia Europeană în cadrul contractului de prestări de servicii nr. 17.020100/04/389299: „Compendiu cu adnotări – analiza comparativă a acquis-ului comunitar privind consumul”.

regim mai favorabil consumatorilor. Este oportună prevederea unor posibilități de protecție a consumatorilor în cazul vânzărilor la distanță care implică țări terțe.

5.5.3. Cu toate acestea, se pot identifica barierele posibile pentru piața internă, datorate diverselor liste de derogări sau diferitele obligații de informare impuse comercianților.

5.5.4. CESE este de acord că **evantaiul de excepții** în materie de aplicare, cum ar fi includerea **bunurilor cu valoare redusă** ⁽¹⁵⁾ **ori a bunurilor care pot fi incluse din motive de sănătate, de igienă sau de securitate**, suportă îmbunătățiri. Este, mai ales, cazul siguranței alimentare [a se vedea art. 20 alineatul (1) litera (d)], unde ar trebui făcută în special o trimitere la articolul 2 din Regulamentul (CE) nr. 178/2002 ⁽¹⁶⁾. Când privește excepția referitoare la bunurile (și serviciile) cu preț redus, există o marjă de mărire semnificativă a sumei de 60 de euro (în Directiva 85/577/CEE).

5.5.5. În ceea ce privește **dreptul de retragere** din aceste contracte, pentru care propunerea prevede în prezent un termen unic uniformizat de 14 zile, CESE consideră că este bine-venită clarificarea adusă modului de calculare a termenelor. Cu toate acestea, așa cum s-a indicat, ar trebui armonizate conceptul și efectele acestor drepturi.

5.5.6. CESE își pune întrebări și cu privire la relevanța instituirii unei reguli privind **responsabilitatea consumatorului**, prevăzută la articolul 17 alineatul (2) („Consumatorul este responsabil doar în ceea ce privește diminuarea valorii bunurilor care rezultă din manipulări altele decât cele necesare pentru garantarea naturii și funcționării bunurilor”). CESE consideră că regula aceasta va genera nesiguranță și că s-ar putea ivi probleme legate de dovezile cerute consumatorului.

5.5.7. Fără a aduce atingere îmbunătățirii necesare a regulilor, propuse în prezent, în opinia CESE ⁽¹⁷⁾ ar fi interesant ca armonizarea maximă propusă să se limiteze doar la cele două directive menționate, prin reglementarea metodelor de vânzare astfel încât potențialul lor transfrontalier să crească.

⁽¹⁵⁾ A se vedea art. 3 alineatul (1) din Directiva 85/577/CE, opțiune utilizată de 18 state membre.

⁽¹⁶⁾ Regulamentul (CE) nr. 178/2002 al Parlamentului European și al Consiliului din 28 ianuarie 2002 de stabilire a principiilor și a cerințelor generale ale legislației alimentare, de instituire a Autorității Europene pentru Siguranța Alimentară și de stabilire a procedurilor în domeniul siguranței produselor alimentare (JO L 31, 1.2.2002, p. 1).

⁽¹⁷⁾ JO C 175, 27.7.2007 și JO C 162, 25.6.2008

6. Clauze abuzive în contractele încheiate cu consumatorii

6.1. Această chestiune, reglementată în prezent de Directiva 1993/13/CEE, este concentrată în capitolul V și în anexele II și III, deși CESE consideră – la fel ca și studiile Comisiei – că nu ar trebui abordată în prezenta propunere, ci retrasă, deoarece armonizarea totală în acest domeniu, în stadiul actual de evoluție a dreptului comunitar, va provoca în mod cert disfuncționalități în cadrul sistemelor juridice naționale ale diferitelor state membre.

6.1.1. Cu toate acestea, în situația în care Comisia nu retrage toate dispozițiile privind clauzele abuzive din contractele încheiate cu consumatorii, CESE dorește să formuleze următoarele observații:

6.1.1.1. După cum se știe, este vorba despre dispoziții fundamentale din dreptul contractelor care, înaintea adoptării directivei, erau parțial reglementat de statele membre.

6.1.1.2. Analiza comparativă a transpunerii acesteia arată că, în marea lor majoritate, statele membre s-au folosit de clauza armonizării minime (art. 8) și dispun deci în prezent de regimuri mai favorabile consumatorilor decât cele instituite de directivă. Ținând seama de stadiul actual de evoluție în acest domeniu nu este recomandabilă aplicarea unei armonizări depline ⁽¹⁸⁾.

6.1.1.3. Ar fi de dorit așadar ca propunerea prezentată, care are ca obiect revocarea directivei în vigoare, să nu se limiteze la atingerea celor mai înalte niveluri ale transpunerii, ci să clarifice și diferitele aspecte echivoce care au divizat doctrina și jurisprudența.

6.1.1.4. Evident, aceasta se referă la relația **dintre principiul bunei-credințe și criteriul dezechilibrului** prestațiilor, care este clar prezentat la articolul 3 alineatul (1) din directiva actuală și se reia, aproape identic, la articolul 32 alineatul (1) din propunere, cu privire la consecințele încălcării obligației de transparență, prevăzută în prezent la articolul 31.

6.1.1.5. În ceea ce privește domeniul de aplicare, trebuie semnalată introducerea unei restricții bizare în detrimentul consumatorilor. Într-adevăr, prezenta propunere reglementează în exclusivitate clauzele din contractele scrise [„redactate în prealabil”, potrivit formulării de la articolul 30 alineatul (1)], obligând statele membre să se abțină de la impunerea oricăror exigențe formale în ceea ce privește modul în care clauzele contractuale sunt exprimate sau puse la dispoziția consumatorului, în vreme ce directiva actuală se aplică și contractelor verbale (cf. efectul articolului 5 din Directiva 93/13/CEE), cum se întâmplă de altfel în unele state membre.

6.1.1.6. De fapt, CESE consideră că menținerea regimului actual, precum și instituirea unui comitet și a unui sistem de repertoriizare a clauzelor declarate abuzive de către autoritățile naționale constituie un progres suficient în domeniul informării cu privire la clauzele abuzive și se dovedesc foarte utile, nu doar pentru comercianți – datorită reducerii costurilor de conformitate –, ci și pentru cei care pun în aplicare legislația și pentru consumatori.

6.1.1.7. Chestiunea privind clauzele abuzive din contracte se poate aplica orizontal tuturor contractelor încheiate cu consumatorii și, în multe cazuri, și contractelor încheiate între comercianți. CESE consideră că propunerea Comisiei va avea urmări însemnate și foarte negative în această privință, la nivelul dreptului contractelor în general și al protecției consumatorilor în special, în toate statele membre.

7. Unele aspecte privind vânzarea bunurilor de consum și garanțiile conexe

7.1. CESE nu consideră bine-venită includerea acestor aspecte în directivă și solicită retragerea lor din propunere, deoarece o astfel de intervenție comunitară nu ar aduce nici o valoare adăugată, și nici nu ar asigura un nivel ridicat de protecție a consumatorului.

7.2. Directiva 1999/44/CE a permis statelor membre adoptarea sau menținerea unor măsuri de protecție a consumatorilor mai riguroase, ceea ce a condus la norme naționale diferite.

7.3. Se poate constata, în această privință, că nu există niciun fel de tendință semnificativă ⁽¹⁸⁾ în materie de transpunere, pentru că toate statele membre, fără excepție, dispuneau deja de o reglementare prealabilă aplicabilă aspectelor referitoare la contractele de cumpărare și de vânzare de bunuri de consum reglementate de directivă.

7.4. În ceea ce privește **transferarea riscului** (articolul 23), propunerea încearcă să găsească o soluție pentru divergențele legate de conceptul de „livrare” și stipulează, în consecință, răspunderea comerciantului față de consumator începând cu momentul în care are loc transferarea riscului către consumator (art. 25), ceea ce ar putea reprezenta o îmbunătățire apreciabilă și un progres în materie de clarificare.

7.5. Stabilirea unui termen general de livrare a bunurilor este considerată incoerentă, cu excepția unor tipuri de vânzări (vânzări în afara spațiului comercial sau vânzări la distanță), întrucât este disproporționat ca articolul 22 al propunerii să prevadă obligația comerciantului de a livra bunurile în 30 de zile de la data încheierii contractului.

7.6. Cu toate acestea, prin eliminarea opțiunii de care dispuneau statele membre privind stabilirea unui termen pentru prezumția de conformitate cu dispozițiile directivei actuale și prin stabilirea unui termen unic, de 6 luni, propunerea restrânge drepturile consumatorilor, în măsura în care acestora le revine obligația de a dovedi existența unor defecte apărute ulterior.

⁽¹⁸⁾ A se vedea „Compendiul CE al drepturilor consumatorilor” – Analiză comparativă publicat de Hans Schulte-Nölke în colaborare cu Christian Twigg-Flesner și Martin Ebers, în februarie 2008, și elaborat pentru Comisia Europeană în cadrul contractului de prestări de servicii nr. 17.020100/04/389299: „Compendiu cu adnotări – analiza comparativă a acquis-ului comunitar privind consumul”.

7.7. De asemenea, în ceea ce privește termenul și sarcina probei în caz de neconformitate, adoptarea ca normă a caracterului obligatoriu al reclamației în cadrul propunerii de directivă va însemna, practic, reducerea termenului în care se poate depune o reclamație în toate statele membre care nu vor fi optat pentru acest mecanism, în conformitate cu articolul 28 alineatele (4) și (5).

8. Carențe procedurale

8.1. Textul propunerii cuprinde o serie de indicații de natură procedurală, precum sarcina probei sau legitimarea activă, care ar

trebui definite mai exact, pentru a se dispune de măsuri procedurale coerente. Se resimte nevoia unei reglementări cu privire la posibilitatea de a se lua măsuri de prevedere care să stabilească o condiție suspensivă și, totodată, măsuri reparatorii sau publicarea hotărârilor.

8.2. În materie de acțiuni colective, CESE face trimitere la afirmațiile făcute recent pe această temă ⁽¹⁹⁾.

Bruxelles, 16 iulie 2009

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Mario SEPI

⁽¹⁹⁾ JO C 162, 25.6.2008.

Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivei 2001/83/CE privind prevenirea pătrunderii în lanțul legal de aprovizionare a medicamentelor falsificate în ceea ce privește identitatea, istoricul sau sursa acestora

COM(2008) 668 final – 2008/0261 (COD)
(2009/C 317/10)

Raportor: **dl MORGAN**

La 12 februarie 2009, 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 modificare a Directivei 2001/83/CE privind prevenirea pătrunderii în lanțul legal de aprovizionare a medicamentelor falsificate în ceea ce privește identitatea, istoricul sau sursa acestora

COM(2008) 668 final - 2008/0261 (COD).

Secțiunea pentru piața unică, producție și consum, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 22 iunie 2009. Raportor: dl MORGAN.

În cea de-a 455-a sesiune plenară, care a avut loc la 15 și 16 iulie 2009 (ședința din 15 iulie 2009), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 150 de voturi pentru și 2 voturi împotriva.

1. Concluzii și recomandări

1.1. CESE salută această inițiativă, deoarece sănătatea publică reprezintă una dintre preocupările principale ale membrilor Comitetului. Cu toate acestea, Comitetul este pe deplin conștient de faptul că directiva singulară nu va conduce la rezultate eficiente. Ea constituie doar o parte a unui efort multiplu, care privește și dreptul penal, garantarea respectării legii, protecția drepturilor de proprietate intelectuală, controlul vamal și cooperarea internațională. CESE recomandă insistent statelor membre să își consolideze măsurile de punere în aplicare.

1.2. Comitetul propune sporirea eforturilor de armonizare a denumirilor și mărcilor utilizate în UE pentru medicamente, precum și a ambalajelor și codurilor de identificare a medicamentelor în Uniune, aici existând cel puțin zece sisteme diferite de codificare, care nu pun un accent special pe elementele de siguranță, cum ar fi numărul de lot, data de fabricație și termenul de expirare. Ar trebui introdus un standard european armonizat de identificare a medicamentelor, de natură să asigure trasabilitatea de-a lungul întregului lanț de distribuție, până la pacient. Armonizarea va face să evolueze piața internă, deschizând drumul liberei circulații securizate a medicamentelor în UE, dar și facilitând autentificarea medicamentelor în mod direct la nivelul producătorilor, în orice moment și loc, cel puțin pe piața internă a UE, la început. În cele din urmă, aceasta ar putea conduce la o inițiativă globală.

1.3. Tehnologia poate permite înregistrarea unor evoluții considerabile în materie de coduri, de identificare și de verificare a autenticității medicamentelor, ultimul aspect fiind și cel mai important, alături de trasabilitate. Aceste strategii nu trebuie utilizate decât în limitele obiectivelor pe care le urmăresc, cu privilegierea verificărilor directe, fără intermediari, la nivelul registrelor de referință autentice ale producătorilor, singurii în măsură să

certifice autenticitatea produselor lor. Există diverse sisteme de identificare, cum ar fi RFID (*Radio Frequency Identification* – identificarea prin frecvență radio) sau codul de bare bidimensional (*Data Matrix*). În Belgia se folosește un sistem de înregistrare individuală a ambalajelor, printr-un număr secvențial și un cod de bare unidimensional, introdus de sistemul de asigurări de sănătate pentru a împiedica facturarea multiplă a aceluiași ambalaj în cadrul sistemului asigurărilor complementare. Însă în sistemul belgian nu se folosește nici numărul de lot, nici termenul de expirare. Trecearea de la codul unic de bare (CUB) belgian la sistemul *Data Matrix* ar permite remedierea deficiențelor existente în ceea ce privește trasabilitatea și autentificarea, așa cum sunt definite acestea de codul comunitar privind medicamentele. Deși astfel de soluții tehnice sunt perfect și rapid aplicabile, cu costuri practic neglijabile, Comisia crede, în mod paradoxal, că este prea devreme pentru adoptarea unei decizii în ceea ce privește codurile de identificare, considerând că sunt necesare mai multe teste. Însă, cu cât introducerea codurilor de identificare va fi amânată, cu atât mai neclară și mai incoerentă va deveni situația. Prin urmare, CESE propune instituirea unui grup operativ care să se ocupe de codurile de identificare, evaluând punerea în aplicare a procedurilor armonizate existente, cel puțin pe piața internă a UE, la început. În cele din urmă, aceasta ar putea oferi UE posibilitatea de a câștiga întâietatea pe plan mondial.

1.4. Nu este suficient să se pună accentul pe lanțul de aprovizionare legal. Dacă problema privitoare la internet nu este rezolvată, amenințarea la adresa sănătății publice va fi din ce în ce mai mare. O dimensiune socială importantă se prefigurează, deoarece medicamentele ilegale cu preț redus oferite pe internet determină apariția unui sistem de sănătate cu două viteze. Așadar, CESE solicită Comisiei să treacă la acțiune.

1.5. Comitetul se pronunță pentru combaterea susținută a activităților oricărui actor care permite introducerea medicamentelor falsificate în lanțul legal de aprovizionare. Pedepsele ar trebui să fie drastice, mergând de la amenzi până la închiderea întreprinderilor responsabile. CESE îndeamnă Comisia să publice, în folosul statelor membre, orientări privitoare la sancțiuni.

1.6. Dimensiunea fenomenului de falsificare și originea medicamentelor falsificate nu par a fi prea bine cunoscute. Propunerea de directivă ar trebui să conțină și planuri de remediere a acestor deficiențe ale sistemelor de supraveghere și control.

1.7. Ca și OMS, CESE ar prefera ca directiva să facă mai degrabă referire la produse „contrafăcute”, decât la unele „falsificate”.

1.8. Complexitatea textului, care a suferit numeroase modificări în trecut și în prezent, îl face greu de înțeles. CESE recomandă publicarea unui dosar care să conțină textul inițial și amendamentele, astfel încât dispozițiile privitoare la produsele contrafăcute să poată fi mai ușor parcurse și înțelese.

2. Introducere

2.1. În noiembrie 2001, UE a instituit, prin intermediul Directivei 2001/83/CE, un cod comunitar cu privire la medicamentele de uz uman. Acesta este o culegere enciclopedică, care abordează fiecare aspect al chestiunii. Ulterior, el a fost modificat printr-un regulament și alte cinci directive. În prezent, el numără 70 de pagini și 130 de articole, pe lângă alte 44 de pagini de anexe.

2.2. Obiectul prezentului aviz îl constituie o nouă directivă de modificare. Aceasta abordează apariția în lanțul legal de aprovizionare a unor medicamente falsificate în ceea ce privește identitatea, istoricul sau sursa lor. Această directivă de modificare este una dintre cele trei directive introduse simultan, și care tratează aspecte diferite ale codului comunitar. În opinia CESE, ar fi fost mai potrivit, cel puțin în cazul acestei directive, să se fi elaborat un dosar care să conțină directiva inițială, precum și amendamentele propuse prin directiva supusă examinării, astfel încât părțile interesate să fi putut dispune de un scurt text integrat, coerent și pertinent. Așa cum se prezintă acum, textul este neclar și dificil de înțeles.

2.3. Medicamentele contrafăcute sunt greșit etichetate în mod deliberat și fraudulos, sub aspectul identității sau sursei acestora. Calitatea lor nu este garantată, ele putând conține doze inadecvate de substanțe active, substanțe nepotrivite sau niciun fel de substanțe active. Întotdeauna, medicamentele contrafăcute sunt fabricate în laboratoare clandestine care scapă controlului.

2.4. Medicamentele contrafăcute constituie un mare pericol pentru sănătatea publică. Ele sfidează legislația comunitară și industria europeană din sectorul farmaceutic. Numărul de medicamente inovatoare și vitale contrafăcute este în creștere. În plus, pentru a se spori volumul vânzărilor de astfel de produse, ele sunt canalizate către pacienți prin lanțul legal de aprovizionare.

2.5. Conform datelor Organizației Mondiale a Sănătății (OMS), problema poate fi cuantificată după cum urmează:

- sub 1 % în majoritatea țărilor industrializate și a statelor membre UE;
- peste 20 % în mare parte a fostei Uniuni Sovietice;
- peste 30 % în anumite zone din Asia, Africa și America Latină;
- peste 50 % pe site-uri internet ilegale.

Cu privire la internet, Comisia a afirmat că „lanțurile ilegale de aprovizionare impun o definiție separată a problemei, cu cauze, obiective și opțiuni politice distincte”. Aceste aspecte nu sunt luate în considerare în directiva supusă examinării.

2.6. În opinia Comisiei, cauzele pentru care medicamentele contrafăcute rămân nedescoperite în lanțul legal de aprovizionare sunt multiple, dar pot fi reduse la patru aspecte:

- medicamentele falsificate nu pot fi întotdeauna deosebite cu ușurință de cele originale, din cauza problemelor de *trasabilitate și identificare*;
- *lanțul de distribuție* a devenit foarte complex și este „tot atât de solid precum cea mai slabă verigă a sa”;
- există *incertitudini juridice* privind regimul aplicabil produselor introduse în Uniunea Europeană atâta timp cât se presupune că nu au fost introduse pe piață; și
- chiar substanțele farmaceutice active (SFA) care sunt introduse în procesul de fabricație pot constitui *falsificări ale SFA originale*.

3. Sinteza propunerii de directivă

3.1. Scopul Directivei inițiale, 2001/83/CE, precum și al prezentei propuneri de modificare este acela de a institui o piață internă funcțională pentru medicamente în Uniunea Europeană, asigurând în același timp un înalt nivel de protecție a sănătății publice. Principalele dispoziții de modificare sunt prezentate în amănunt la punctele următoare. Referințele trimit la articolul 1 din directiva de modificare.

Trasabilitate și identificare

3.2. Verificările în cazul producătorilor de SFA (4)

3.3. Se introduce un temei legal pentru instituirea de către Comisie a obligativității existenței unor elemente de siguranță specifice, cum ar fi codul de identificare sau sigiliul inamovibil pe ambalajul medicamentelor eliberate pe bază de prescripție medicală, pentru a face posibilă constatarea identității, autenticității și trasabilității medicamentelor. (6), (8), (9)

3.4. Ca principiu, se interzice manevrarea (îndepărtarea, modificarea sau aplicarea de etichete) elementelor de siguranță de pe ambalaj de către oricare „intermediar” situat între producătorul original și ultimul actor din lanțul de distribuție (de obicei farmacistul) sau utilizatorul final (medicul sau pacientul). Orice actor din lanțul de aprovizionare care ambalează medicamente trebuie să dețină o autorizație de fabricație și este răspunzător pentru prejudiciile cauzate de medicamentele falsificate. (9), (10)

Lanțul de distribuție

3.5. Se introduc anumite obligații pentru actorii din lanțul de distribuție, alții decât distribuitorii angro. Acești actori, care participă la tranzacții prin licitare sau brokeraj, pot fi implicați fără a manevra efectiv produsele. (1), (14)

3.6. Reguli care completează bunele practici de distribuție existente. (13)

3.7. Distribuitorii angro vor avea în continuare nevoie de autorizație. (12), (13), (14)

3.8. Verificări obligatorii în cazul distribuitorilor angro de medicamente, în vederea garantării credibilității partenerilor economici. (15)

Incertitudine juridică

3.9. Se elimină incertitudinea juridică în cazul importului de medicamente destinate a fi reexportate. (2), (7)

Falsificarea SFA originale

3.10. Verificarea de către titularul autorizației de fabricație a faptului că furnizorii săi de SFA respectă bunele practici. (3), (5), (7)

3.11. Înăsprirea controlului în cazul importurilor de SFA din țări terțe, dacă nu se poate stabili că, în țara respectivă, cadrul de reglementare asigură un nivel suficient de protecție a sănătății umane în cazul produselor exportate în UE. (4), (16)

Dispoziții generale

3.12. Se introduc reguli mai stricte în materie de inspecții, prevăzându-se și o sporire a transparenței în cazul rezultatelor inspecțiilor, prin publicarea acestora în baza de date EudraGMP. (12), (15)

3.13. Controlul este asigurat de către autoritățile naționale competente, care aplică și eventualele sancțiuni, Comisia urmând să elaboreze noi linii directoare. (16), (17)

4. Punctul de vedere al CESE

4.1. CESE salută această inițiativă, deoarece sănătatea publică reprezintă una dintre preocupările esențiale ale Comitetului.

4.2. Comitetul ia notă de faptul că Organizația Mondială a Sănătății (OMS) numește produsele falsificate produse „contrafăcute”. CESE recomandă Comisiei să urmeze acest exemplu, deoarece termenul „contrafăcut” sugerează mai bine că este vorba de o infracțiune. Conform celor afirmate de OMS, „contrafacerea medicamentelor – incluzând toate activitățile, de la fabricare până la vânzarea către pacienți – reprezintă o infracțiune gravă, care pune în primejdie viața omului și afectează credibilitatea sistemelor de sănătate” (1).

4.3. Blocarea pătrunderii medicamentelor contrafăcute în lanțul legal de aprovizionare depinde de colaborarea între parteneri comerciali fiabili și de încredere. În vederea îmbunătățirii acestei colaborări, ar trebui introdusă o certificare obligatorie pentru toți actorii din lanțul de aprovizionare, informațiile privitoare la aceasta urmând a fi disponibile într-o bază de date accesibilă publicului.

Trasabilitate și identificare

4.4. Comitetul consideră că Comisia subvaluează problema trasabilității și a identificării. „Medicamentele contrafăcute nu pot fi niciodată deosebite cu ușurință de cele originale în lipsa unor coduri armonizate de identificare, care duc la probleme de trasabilitate”.

4.5. Comitetul propune sporirea eforturilor de armonizare a denumirilor și mărcilor utilizate în UE pentru medicamente, precum și a ambalajelor și a codurilor de identificare a medicamentelor în Uniune, aici existând cel puțin zece sisteme diferite de codificare, care nu pun un accent special pe elementele de siguranță, cum ar fi numărul de lot, data de fabricație și termenul de expirare. Ar trebui introdus un standard european armonizat de identificare a medicamentelor, de natură să asigure trasabilitatea de-a lungul întregului lanț de distribuție, până la pacient. Armonizarea va face să evolueze piața internă, deschizând drumul liberei circulații securizate a medicamentelor în UE, dar și facilitând autentificarea medicamentelor în mod direct la nivelul producătorilor, în orice moment și loc, cel puțin pe piața internă a UE, la început. În cele din urmă, aceasta ar putea conduce la o inițiativă globală.

(1) A se vedea raportul, actualizat în luna mai 2008, al Grupului Operativ Internațional împotriva Medicamentelor Contrafăcute („IMPACT”), înființat de OMS.

4.6. CESE este de părere că posibilitatea recunoașterii rapide a ambalajului original ar reduce fraudă. Comitetul recomandă Comisiei să inițieze instituirea unei baze de date vizuale a ambalajelor medicamentelor.

4.7. Textul de la punctul 3.4 nu pare să ia în considerare existența distribuitorilor paraleli. Formularea ar fi mai explicită dacă s-ar interzice manevrarea elementelor de siguranță de pe ambalaj de către orice actor al lanțului care nu posedă o autorizație de fabricație. Distribuitorii paraleli trebuie să ambaleze din nou produsele, dar nu trebuie să poată înlocui elementele de siguranță într-un mod care ar putea întrerupe trasabilitatea.

4.8. Tehnologia poate permite înregistrarea unor evoluții considerabile în materie de coduri, de identificare și de verificare a autenticității medicamentelor, ultimul aspect fiind și cel mai important, alături de trasabilitate. Aceste strategii nu trebuie utilizate decât în limitele obiectivelor pe care le urmăresc, cu privilegierea verificărilor directe, fără intermediari, la nivelul registrelor de referință autentice ale producătorilor, singurii în măsură să certifice autenticitatea produselor lor. Există diverse sisteme de identificare, cum ar fi RFID (*Radio Frequency Identification* – identificarea prin frecvență radio) sau codul de bare bidimensional (*Data Matrix*). În Belgia se folosește un sistem de înregistrare individuală a ambalajelor, printr-un număr secvențial și un cod de bare unidimensional, introdus de sistemul de asigurări de sănătate pentru a împiedica facturarea multiplă a aceluiași ambalaj în cadrul sistemului asigurărilor complementare. Însă în sistemul belgian nu se folosește nici numărul de lot, nici termenul de expirare. Trecearea de la codul unic de bare (CUB) belgian la sistemul *Data Matrix* ar permite remedierea deficiențelor existente în ceea ce privește trasabilitatea și autentificarea, așa cum sunt definite acestea de codul comunitar privind medicamentele. Deși astfel de soluții tehnice sunt perfect și rapid aplicabile, cu costuri practic neglijabile, Comisia crede, în mod paradoxal, că este prea devreme pentru adoptarea unei decizii în ceea ce privește codurile de identificare, considerând că sunt necesare mai multe teste. Însă, cu cât introducerea codurilor de identificare va fi amânată, cu atât mai neclară și mai incoerentă va deveni situația. Prin urmare, CESE propune instituirea unui grup operativ care să se ocupe de codurile de identificare și să aprecieze dacă procedurile armonizate existente pot fi introduse cel puțin pe piața internă a UE, la început. În ultimă instanță, aceasta ar putea oferi UE posibilitatea de a câștiga întâietatea pe plan mondial.

Lanțul de distribuție

4.9. Odată medicamentul ambalat, reambalarea acestuia în lipsa unor măsuri de precauție adecvate ar trebui să constituie o infracțiune. Prin intermediul ambalajelor contrafăcute, produsele contrafăcute pătrund în lanțul legal de distribuție. În consecință, ambalajele medicamentelor aflate în vânzare în farmaciile virtuale legale trebuie să facă obiectul unor inspecții.

4.10. CESE ia notă de faptul că directiva propune sancțiuni severe în cazul în care pătrunderea produselor falsificate în lanțul

de distribuție nu a fost împiedicată. CESE propune ca pedepsele să fie foarte severe, întreprinderile aflate în culpă urmând a fi închise.

Incertitudine juridică

4.11. CESE se declară satisfăcut de faptul că propunerea de directivă tratează problema incertitudinilor juridice în cazul importurilor în vederea exportului.

Falsificarea SFA originale

4.12. După cum s-a afirmat și în cazul lanțului de distribuție, întreprinderile implicate în falsificare ar trebui închise.

Lanțul ilegal de aprovizionare

4.13. Directiva supusă examinării nu ia în considerare vânzarea produselor contrafăcute prin lanțuri ilegale de distribuție. Cu toate acestea, pericolul pentru sănătatea publică este foarte mare, în special cu referire la internet. La punctul 2.5 sunt prezentate statisticile OMS. De curând s-a anunțat că, în Regatul Unit, un doctor din patru a tratat pacienți pentru efecte secundare produse de medicamente cumpărate online. Încă 8 % consideră că este posibil să fi făcut același lucru, fără să fie totuși siguri de aceasta. În recenta Comunicare a Comisiei⁽²⁾, se face trimitere la Raportul Comisiei privind activitățile vamale comunitare referitoare la contrafacere și piraterie pentru 2007. Între 2005 și 2007, cantitatea de medicamente confiscate de autoritățile vamale a crescut cu 628 %, nefiind vorba doar despre produse de îngrijire, ci și de medicamente pentru afecțiuni potențial mortale.

4.14. Internetului trebuie așadar să i se acorde o atenție specială. Farmaciile virtuale sunt legale doar în măsura în care sunt înregistrate și autorizate în fiecare stat membru, procedura trebuind să fie ușor accesibilă într-o bază de date publică, așa cum se întâmplă deja în cazul farmaciilor tradiționale. Deși nevoia unei cooperări la nivel european și internațional în acest domeniu este evidentă, fiecare țară își elaborează reguli proprii în privința internetului. În plus, comerțul cu amănuntul nu face în prezent obiectul unei reglementări comunitare, ceea ce reduce aria de intervenție la acest nivel. Această arie de intervenție ar trebui extinsă, așa cum este deja cazul pentru vânzătorii și distribuitorii angro.

4.15. Este ușor de înțeles de ce pacienții fac apel la internet și nu la medic. Un anumit medicament poate lipsi într-o anumită zonă, prețul medicamentului poate fi mai mic pe internet (în special în cazul celor contrafăcute) și, în cele din urmă, este mai puțin jenant să cumperi medicamente online decât să te supui unei examinări detaliate de către medic. Pe lângă aceasta, un pacient nu poate fi urmărit în justiție pentru achiziționarea de medicamente pe internet.

(2) COM(2008) 666 final.

4.16. Este nevoie ca în fiecare stat membru să se desfășoare o campanie de comunicare, care să orienteze cetățenii către farmaciile virtuale înregistrate, îndepărtându-i astfel de întreprinderile ilegale. Campania ar trebui să evidențieze potențialul pericol letal al produselor achiziționate pe internet din surse neînregistrate. În fiecare farmacie, cabinet medical, spital și site web autorizat ar trebui să existe materiale publicitare.

4.17. Ar trebui aplicate sancțiuni financiare și penale serioase oricui participă la vânzarea de medicamente contrafăcute. La fel ca în cazul controlării pe internet a conținutului sexual, ar putea fi avută în vedere o colaborare între autoritățile publice (așa cum se menționează la punctul 4.3) și diferiții actori implicați, cum ar

fi furnizorii de acces internet, motoarele de căutare, serviciile de transport de marfă și societățile care emit carduri de credit, în vederea identificării cu mai multă precizie a celor implicați în comerțul cu medicamente contrafăcute. După cum a subliniat și Comisia, directivele sale nu constituie decât unul dintre aspectele unui efort multilateral.

Dispoziții generale

4.18. Dimensiunea fenomenului de contrafacere și originea medicamentelor contrafăcute nu par a fi prea bine cunoscute. Propunerea de directivă ar trebui să conțină și planuri de remediere a acestor deficiențe ale sistemelor de supraveghere și control.

Bruxelles, 15 iulie 2009

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 modificare, în ceea ce privește microentitățile, a Directivei 78/660/CEE privind conturile anuale ale anumitor forme de societăți comerciale

COM(2009) 83 final/2 – 2009/0035 (COD)

(2009/C 317/11)

Raportor: **dl PEZZINI**

La 20 martie 2009, în conformitate cu articolul 44 alineatul (1) din Tratatul de instituire a Comunității Europene, Consiliul a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de modificare, în ceea ce privește microentitățile, a Directivei 78/660/CEE privind conturile anuale ale anumitor forme de societăți comerciale

COM(2009) 83 final/2 – 2009/0035 (COD).

Secțiunea pentru piața unică, producție și consum, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 22 iunie 2009. Raportor: dl PEZZINI.

În cea de-a 455-a sesiune plenară, care a avut loc la 15 și 16 iulie 2009 (ședința din 15 iulie 2009), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 144 de voturi pentru, 10 voturi împotriva și 17 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1. Comitetul Economic și Social European (CESE) subliniază necesitatea de a răspunde așteptărilor întreprinderilor mici și mijlocii și ale sectorului meșteșugăresc, permițându-le să înfrunte provocările structurale prezente într-o societate complexă, cu deplina aplicare a Cartei europene pentru întreprinderile mici ⁽¹⁾, în cadrul unui proces integrat în Strategia de la Lisabona.

1.2. CESE ia notă de inițiativa Comisiei, destinată scutirii microentităților de obligațiile administrativ-contabile, adesea împovărătoare și excesive în raport cu structura acestor întreprinderi, și atrage atenția asupra poziției adoptate anterior în avizele CESE 1187/2008 ⁽²⁾ și CESE 1506/2008 ⁽³⁾.

1.3. Comitetul consideră că este important ca inițiativa să respecte următoarele principii:

- **obligativitate:** fiecare stat trebuie să introducă criteriile de exceptare pentru microentități;
- **flexibilitate:** trebuie lăsată statelor membre posibilitatea de a adapta criteriile de exceptare la exigențele situației lor specifice, cu respectarea normelor comune;
- **simplitate:** modificările aduse trebuie să fie ușor de implementat;
- **transparență:** trebuie asigurată, în orice împrejurare, transparența corespunzătoare pieței interne.

1.4. Conștient fiind de lipsa competenței exclusive a Comunității în acest domeniu, CESE consideră că, pentru a asigura integritatea pieței unice și tratamentul egal al operatorilor din domeniu în cadrul măsurilor viitoare de revizuire a cartei și a celei de-a șaptea Directive privind dreptul societăților comerciale, înlesnirile ar trebui aplicate în mod automat tuturor microîntreprinderilor de pe teritoriul Uniunii, conform unor criterii clar definite de fiecare stat membru.

1.5. În acest sens, Comitetul solicită aplicarea principiului director „Gândeți mai întâi la scară mică” (*Think Small First*), printr-un acord interinstituțional, pe același temei juridic ca acordul „O mai bună legiferare” ⁽⁴⁾, cu o serie de angajamente clare și transparente, la nivel comunitar și național, în favoarea eliminării/reducerii costurilor administrative, în vederea asigurării sistematice atât a proceselor legislative, cât și a celor de implementare, în special pentru întreprinderile mici și foarte mici.

1.6. De asemenea, în opinia Comitetului, Comisia ar trebui să prezinte Parlamentului, Consiliului și CESE, la trei ani de la intrarea în vigoare a propunerii de față, un raport care să evalueze efectele și funcționarea scutirii microentităților, în toate statele membre ale Uniunii, și economiile efective realizate de microentitățile europene.

⁽¹⁾ A se vedea concluziile Consiliului European de la Lisabona, 2000.

⁽²⁾ JO C 27, 3.2.2009, p. 7.

⁽³⁾ JO C 77, 31.3.2009, p. 37.

⁽⁴⁾ A se vedea Avizul CESE în JO C 182, 4.8.2009, p. 30, recomandarea 1. Raportor: dl Malosse, coraportor: dl Cappellini.

2. Introducere

2.1. **Încă de la celebrarea Anului european al IMM-urilor și al sectorului meșteșugăresc** ⁽⁵⁾, care a fost urmat de crearea DG XXIII ⁽⁶⁾ și de o serie de Conferințe europene ⁽⁷⁾, Comisia Europeană a depus eforturi semnificative pentru a răspunde nevoilor întreprinderilor mici și mijlocii și ale sectorului meșteșugăresc, astfel încât acestea să fie în măsură să înfrunte numeroasele provocări economice și structurale. Acest lucru a fost evidențiat, de altfel, în numeroase avize ale Comitetului ⁽⁸⁾.

2.2. Întreprinderile mici și mijlocii cad adesea sub incidența celorlalte norme care se aplică marilor întreprinderi. Nevoile lor specifice de natură contabilă au fost rar analizate, iar normele în materie de informație financiară determină o importantă povară financiară, pe lângă faptul că împiedică utilizarea eficientă a fondurilor, mai utile în scopuri productive și de creare a locurilor de muncă.

2.3. Dacă, pe de o parte, în materie de contabilitate și de audit, de importanță primordială sunt îmbunătățirea calității conturilor societăților cu răspundere limitată și sporirea transparenței, cerințele mai stricte impuse întreprinderilor se dovedesc adesea, pe de altă parte, foarte împovărătoare pentru întreprinderile mici și foarte mici.

2.4. Tocmai în legătură cu aceasta, Comisia lansase recent o propunere de exceptare a întreprinderilor mijlocii de la unele obligații de comunicare și de obligația întocmirii conturilor consolidate ⁽⁹⁾, asupra căreia Comitetul s-a pronunțat în mod pozitiv ⁽¹⁰⁾.

2.5. Costurile administrative ridicate, rezultate din normele comunitare, limitează competitivitatea întreprinderilor europene. În plus, legislația privind dreptul, contabilitatea și auditul conturilor societăților nu a ținut pasul cu contextul în care funcționează societățile. Ca atare, directivele care asigură în cadrul UE calitatea informațiilor financiare și a auditului conturilor determină sarcini administrative ridicate pentru întreprinderi, în special pentru cele mai mici.

2.6. Conform unor estimări întocmite de Comisie, dar care nu par structurate din punct de vedere științific și metodologic, microentitățile potențial interesate de măsurile de exceptare ar fi în număr de 5 400 000, iar sarcina administrativă globală în vederea îndeplinirii obligațiilor administrative și contabile prevăzute de directivă s-ar ridica la aproximativ 6,3 miliarde de euro pe an.

⁽⁵⁾ În anul 1983.

⁽⁶⁾ Mai întâi a fost creat un grup operativ sub conducerea dnei Cresson, devenit ulterior o nouă DG: DG XXIII.

⁽⁷⁾ Avignon (1990), Berlin (1994), Milano (1997).

⁽⁸⁾ A se vedea printre altele: JO UE C 161, 14.6.1993, p. 6, JO UE C 388, 31.12.1994, p. 14, și JO C 295, 7.10.1996, p. 6, JO C 56, 24.2.1997, p. 7, JO C 89, 19.3.1997, p. 27, JO C 235, 27.7.1998, p. 13, JO C 221, 7.8.2001, p. 1, JO C 374, 3.12.1998, p. 4, JO C 116, 20.4.2001, p. 20.

⁽⁹⁾ COM(2008) 195 final, din 18.9.2008.

⁽¹⁰⁾ JO UE C 77, din 31.3.2009, p. 37. Raportor: dl Cappellini.

2.7. Comitetul subliniază angajamentul luat de Comisie în vederea reducerii cu 25 % a sarcinilor administrative ale întreprinderilor ⁽¹¹⁾, aprobându-l fără rezerve ⁽¹²⁾.

2.8. În opinia Comitetului, „trebuie adoptate măsurile necesare pentru a garanta că statele membre pun în aplicare directivele la timp și prin reglementări de bună calitate și pentru a convinge autoritățile și legislații naționale și regionale să inițieze proiecte proprii de simplificare a celor reglementări care, la punerea în aplicare a legislației europene, au fost îngreunate cu exigențe suplimentare” ⁽¹³⁾.

3. Context

3.1. În cadrul celei de-a patra faze a inițiativei de simplificare a legislației privind piața internă (*Simplification of the Legislation on the Internal Market - SLIM*), au fost modernizate prima și a doua directivă privind dreptul societăților comerciale.

3.2. Consiliul European din 8-9 martie 2007 a subliniat că reducerea sarcinilor administrative constituie o măsură importantă pentru stimularea economiei europene, în special prin impactul asupra întreprinderilor mai mici, și a scos în relief necesitatea unui puternic efort comun, în vederea reducerii semnificative a sarcinilor administrative în interiorul UE.

3.3. Consiliul European din 13-14 martie 2008 a solicitat Comisiei să formuleze noi propuneri legislative în vederea reducerii sarcinilor administrative, să le adopte rapid ⁽¹⁴⁾, identificând ca domenii prioritare de intervenție dreptul european al societăților comerciale, contabilitatea și auditul.

3.4. *European Small Business Act* ⁽¹⁵⁾, prezentat de Comisie în iunie 2008 și asupra căruia Comitetul s-a pronunțat ⁽¹⁶⁾, a subliniat, de asemenea, necesitatea simplificării în cazul întreprinderilor mai mici.

⁽¹¹⁾ COM (2006) 689, 690 și 691, din 14.11.2006.

⁽¹²⁾ JO C 256, 27.10.2007, p. 8.

⁽¹³⁾ A se vedea JO C 256, 27.10.2007, p. 8, punctul 4.3.6, precum și JO C 204, 9.8.2008, p. 9, punctul 6.2.

⁽¹⁴⁾ Concluziile Președinției Consiliului European de la Bruxelles, din 13-14 martie 2008, punctul 9.

⁽¹⁵⁾ COM(2008) 394 final, din 25.6.2008.

⁽¹⁶⁾ JO C 182, 4.8.2009, p. 30. Raportor: dl Malosse, coraportor: dl Cappellini.

3.5. În rest, și Planul european de relansare economică, prezentat la sfârșitul lunii noiembrie 2008, a indicat ca măsură importantă reducerea sarcinilor administrative ale întreprinderilor mici și mijlocii (IMM-uri) și ale microentităților printre altele prin „anularea obligației de întocmire de către microîntreprinderi a conturilor anuale” (17).

3.6. La rândul său, în Rezoluția sa din 8 decembrie 2008 (18), Parlamentul European s-a pronunțat pentru eliminarea obligațiilor de raportare financiară ale microentităților, în vederea îmbunătățirii competitivității și a concretizării potențialului lor de creștere, invitând Comisia să prezinte o propunere legislativă pentru a permite statelor membre să scoată aceste întreprinderi de sub incidența celei de-a patra Directive 78/660/CEE.

3.7. În cursul ultimelor două-trei decenii, Directiva 78/660/CEE a suferit diverse modificări (19).

4. Rezumatul propunerii Comisiei

4.1. Comisia propune introducerea noțiunii de microentitate, deja prevăzută de câteva state membre, și excluderea acesteia din domeniul de aplicare a celei de-a patra Directive 78/660/CEE privind conturile anuale. Pentru a putea beneficia de exceptarea de la obligații, microentitatea ar trebui să îndeplinească două din următoarele trei condiții:

- până la 10 angajați,
- totalul bilanțului mai mic de 500 000 EUR și
- cifră de afaceri netă mai mică de 1 000 000 EUR.

4.2. Pentru aceste întreprinderi extrem de mici, costurile legate de întocmirea conturilor anuale sunt extrem de împovărătoare. În același timp, nu există o cerere fermă în ceea ce privește situația financiară a acestor întreprinderi, fiind vorba, în principal, de întreprinderi care operează la nivel local și regional.

4.3. O derogare în cadrul directivelor contabile ar lăsa la latitudinea statelor membre stabilirea normelor pe care trebuie să le respecte aceste microentități.

4.4. Iată de ce Comisia a decis să modifice legislația comunitară actuală. În ce privește microentitățile, au fost propuse diferite măsuri:

- exceptarea acestor întreprinderi de la obligația publicării de conturi;

(17) Comunicarea Comisiei către Consiliul European: „Un plan european de redresare economică” [COM(2008) 800 final, 26.11.2008, punctul 4].

(18) Rezoluția Parlamentului European din 18 decembrie 2008 referitoare la cerințele în materie de contabilitate ale întreprinderilor mici și mijlocii și în special ale microîntreprinderilor.

(19) Este vorba de peste zece modificări: Directiva 83/349/CEE, Directiva 84/569/CEE, Directiva 89/666/CEE, Directiva 90/604/CEE, Directiva 90/605/CEE, Directiva 94/8/CE, Directiva 1999/60/CE, Directiva 2001/65/CE, Directiva 2003/38/CE, Directiva 2003/51/CE, Directiva 2006/43/CE și Directiva 2006/46/CE.

- posibilitatea, acordată microentităților, de a întocmi de asemenea conturi anuale, de a le audita și de a le trimite la registrul național pe bază voluntară;

- posibilitatea acordată statelor membre de a scoate microentitățile de sub incidența celei de-a patra Directive privind dreptul societăților comerciale.

5. Observații generale

5.1. CESE sprijină obiectivul pe care Comisia îl are în vedere prin această inițiativă, acela de a excepta microentitățile de la obligațiile administrative și contabile, împovărătoare și total disproporționate în raport cu nevoile microentităților și ale principalilor utilizatori ai informațiilor financiare.

5.2. Mai ales în contextul actualei crize economice, care se repercutează cu precădere asupra micilor întreprinderi din toată Europa, Comitetul consideră prioritar ca măsurile de exceptare a microentităților să fie implementate rapid (modelul *fast track*) (20) și fără excepție în tot Spațiul Economic European, să fie flexibile, adaptate situațiilor naționale specifice și aplicate în mod transparent persoanelor fizice și juridice europene.

5.3. În plus, propunerea Comisiei ar constitui o puternică încurajare în combaterea economiei subterane (*moonlight economy*), așa cum a fost afirmat în repetate rânduri de Comitet, care a subliniat „impactul cu adevărat nefast al muncii la negru asupra finanțelor publice, atât din punctul de vedere al pierderilor fiscale, cât și al celor sociale” (21) și că „prețul comportamentului onest nu trebuie să fie prea ridicat, altfel economia subterană se va răspândi ca o epidemie” (22).

5.4. CESE apreciază în mod pozitiv propunerea de simplificare a Comisiei, ce urmărește să asigure un cadru normativ care să contribuie la stimularea spiritului întreprinzător și a inovației întreprinderilor mici și foarte mici, astfel încât acestea să devină mai competitive și să fructifice în mod optim potențialul pieței interne.

(20) *Fast track*: în vederea obținerii rapide a primelor rezultate, Comisia a prezentat trei propuneri de proceduri accelerate (*fast track*). Prima propunere, care urmărea alinierea anumitor norme privind raporturile experților în cazul fuziunilor și sciziunilor la nivel național la normele Directivei privind fuziunile transfrontaliere (Directiva 2005/56/CE) a fost aprobată de Consiliu și de Parlamentul European în noiembrie 2007 (Directiva 2007/63/CE). De asemenea, Comisia a prezentat în aprilie 2008 două propuneri de modificare a primei și a celei de-a unsprezecea directive privind dreptul societăților comerciale și a directivelor contabile.

(21) A se vedea JO UE C 101, din 12.4.1999, p. 30, raportor: dl Giron.

(22) JO C 255, 14.10.2005, p. 61.

5.5. Deși este conștient de lipsa competenței exclusive a Comunității în acest domeniu și de necesitatea aplicării articolului 5 din Tratat (referitor la principiul subsidiarității), CESE consideră că, având în vedere integritatea pieței unice și evitarea discriminării operatorilor din domeniu, ar trebui ca înlesnirile acordate microentităților prin măsurile de revizuire profundă a celei de-a patra și celei de-a șaptea Directive privind dreptul societăților comerciale să nu fie lăsate doar la latitudinea statelor membre, ci să se aplice în mod automat tuturor microîntreprinderilor din Uniune.

5.6. Comitetul cere Comisiei, Parlamentului European și Consiliului ca, la următoarea revizuire generală anunțată a celei de-a

patra și a celei de-a șaptea Directive privind dreptul societăților comerciale, să fie aplicat principiul director „Gândeți mai întâi la scară mică” (*Think Small First*), printr-un acord interinstituțional, pe același temei juridic ca acordul „O mai bună legislație”⁽²³⁾, cu o serie de angajamente clare în favoarea reducerii/eliminării costurilor administrative.

5.7. De asemenea, Comitetul solicită Comisiei să prezinte Parlamentului, Consiliului și CESE un raport la trei ani de la intrarea în vigoare a propunerii de față, care să evalueze efectele și funcționarea excepției microentităților în toate statele membre ale Uniunii și economiile efective realizate de microentitățile europene.

Bruxelles, 15 iulie 2009

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Mario SEPI

⁽²³⁾ A se vedea JO C 182, 4.8.2009, p. 30, recomandarea 1 (raportor: dl Malosse, coraportor: dl Cappellini), în special punctul 3.2: „În ceea ce privește principiul «Gândeți mai întâi la scară mică»: prioritate pentru IMM-uri», CESE își reafirmă poziția anterioară (JO UE C 27, din 3.2.2009, p. 27) și solicită instituirea acestuia ca regulă obligatorie sub o formă (cod de conduită, acord interinstituțional, decizie a Consiliului) care urmează a fi definită, dar care să angajeze Parlamentul European, Comisia și Consiliul. «Pista» unui acord interinstituțional fondat pe aceleași temeuri juridice precum Acordul privind o mai bună legislație din 2003 ...”

ANEXĂ

la Avizul Comitetului Economic și Social European

Textul care urmează, prezent în avizul secțiunii, a fost eliminat în favoarea unui amendament adoptat de către adunarea plenară, dar a obținut minimum un sfert din voturi.

„2.6. Conform unor estimări întocmite de Comisie, microentitățile potențial interesate de măsurile de exceptare ar fi în număr de 5 400 000, iar sarcina administrativă globală în vederea îndeplinirii obligațiilor administrative și contabile prevăzute de directivă s-ar ridica la aproximativ 6,3 miliarde de euro pe an.”

Rezultatul votului privind amendamentul: 89 de voturi pentru, 40 de voturi împotriva și 30 de abțineri.

Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de adaptare la Decizia 1999/468/CE a Consiliului a anumitor acte care fac obiectul procedurii menționate la articolul 251 din tratat, în ceea ce privește procedura de reglementare cu control. Adaptare la procedura de reglementare cu control. Partea a cincea

COM(2009) 142 final – 2009/0048 (COD)
(2009/C 317/12)

Raportor general: **dl RETUREAU**

La 14 mai 2009, în conformitate cu articolul 152 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 adaptare la Decizia 1999/468/CE a Consiliului a anumitor acte care fac obiectul procedurii menționate la articolul 251 din tratat, în ceea ce privește procedura de reglementare cu control – Adaptare la procedura de reglementare cu control - partea a cincea

COM(2009) 142 final – 2009/0048 (COD).

La 12 mai 2009, Biroul Comitetului Economic și Social European a însărcinat Secțiunea pentru piața unică, producție și consum cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă.

În conformitate cu articolul 20 din Regulamentul de procedură, Comitetul Economic și Social European l-a numit pe dl RETUREAU raportor general în cadrul celei de-a 455 sesiuni plenare din 15 și 16 iulie 2009 (ședința din 16 iulie 2009) și a adoptat prezentul aviz cu 122 de voturi pentru și 2 voturi împotriva.

1. Concluzii

1.1. CESE acceptă propunerile Comisiei privind procedura de reglementare cu control, punând totuși sub semnul întrebării necesitatea recurgerii la o procedură specifică atunci când modificările, fără a schimba obiectul și scopurile instrumentului, merg dincolo de criteriul modificării neesențiale și au consecințe destul de importante asupra societății, economiei sau sănătății.

1.2. Cu toate acestea, Comitetul consideră că, din motive legate de organizarea lucrărilor parlamentare, controlul este greu de pus în aplicare.

1.3. Cetățenii nu au încă o idee clară în ceea ce privește valoarea adăugată a noii proceduri, întrucât organizațiile societății civile afectate de reglementarea „supletivă” realizată de comitologie se pot confrunta cu dificultăți în urmărirea modificărilor reglementare succesive ale instrumentului original.

2. Trecere în revistă a procedurilor de adaptare la reglementarea cu control în 2007 și 2008

2.1. Procedura de reglementare cu control a Parlamentului s-a accelerat în ultimii doi ani printr-o adaptare „omnibus” a instrumentelor juridice adoptate în trecut prin procedura de comitologie „normală”. Comitologia „normală” continuă să fie validă atunci când nu se aplică condițiile procedurii cu control.

2.2. Decizia 2006/512/CE a Consiliului din 17 iulie 2006 a modificat Decizia Consiliului din 28 iunie 1999 de stabilire a normelor privind exercitarea competențelor de executare conferite Comisiei (1999/468/CE), în special prin adăugarea unui articol 5a privind instituirea unei noi proceduri numite de „reglementare cu

control”. Această procedură permite Parlamentului să își exercite dreptul de control asupra modificărilor aduse actelor în cauză prin comitologie, în măsura în care aceste modificări nu sunt esențiale sau în cazul în care constau din adăugarea sau eliminarea unor dispoziții sau elemente fără caracter fundamental.

2.3. Procedurile de comitologie care asigură monitorizarea fiecărui act legislativ vor include așadar o opțiune suplimentară care va întări controlul Parlamentului asupra exercitării competențelor executive conferite Comisiei de către act, fiind vorba de anumite acte supuse acestor noi opțiuni și care țin de codecizie și de aplicarea articolului 251 din Tratat sau de procedura Lamfalussy în domeniul financiar ⁽¹⁾.

2.4. Printr-o declarație comună, Comisia, Consiliul și Parlamentul au adoptat o listă de acte care trebuie adaptate urgent la decizia modificată, în vederea introducerii procedurii de reglementare cu control în locul procedurii inițiale. În această declarație comună se mai afirmă că, în vederea aplicării principiilor unei bune legislații, durata competențelor de executare conferite Comisiei nu ar trebui să fie limitată.

(1) Articolul 5a al Deciziei 1999/468/CE modificate introduce o nouă procedură de reglementare cu control (de aici înainte „PRCC”) în cazul măsurilor cu caracter general concepute în vederea modificării unor elemente neesențiale ale unui act de bază adoptat în conformitate cu procedura menționată la articolul 251 din Tratat, inclusiv prin eliminarea unora dintre aceste elemente sau prin completarea actului prin adăugarea unor noi elemente neesențiale.

2.4.1. Comisia a hotărât să efectueze alinierea actelor anterioare afectate de noua procedură prin propuneri de regulament de tip „omnibus”, adică un regulament care privește o serie de acte, în loc să adopte un regulament separat pentru fiecare din actele respective.

2.4.2. Primele trei serii au fost adoptate la sfârșitul anului 2007, iar al patrulea la 11 februarie 2008 ⁽²⁾. De asemenea, Comisia a propus modificarea retroactivă a tuturor actelor care, în opinia sa, fac obiectul noii proceduri de comitologie cu control în vederea introducerii acesteia și, după caz, eliminarea limitelor de timp ale competențelor de executare care ar putea decurge din aceasta.

2.5. La rândul său Parlamentul, prin Rezoluția din 23 septembrie 2008, a recomandat Comisiei să reexamineze o listă de 14 acte în care propunea introducerea procedurii de reglementare cu control, în locul comitologiei fără control așa cum se prevedea inițial. Prezentul aviz se referă la răspunsul și acțiunile propuse de Comisie în urma acestei rezoluții.

2.6. Pe de altă parte, Parlamentul consideră că modalitățile de aplicare a Deciziei 1999/468/CE a Consiliului lasă mult de dorit și că, cu excepția dispozițiilor privind noua procedură de reglementare cu control, acestea continuă să fie nesatisfăcătoare, dat fiind modul de funcționare a bazei de date a comitologiei. Consideră, de asemenea, că documentele sunt adesea transmise în mod fragmentat și fără indicarea clară a statutului acestora, uneori cu mențiuni care pot induce în eroare, cum ar fi proiecte de măsuri de executare care nu au fost încă votate în comisie și care sunt transmise cu mențiunea „drept de control” când de fapt ar fi trebuit să fie transmise cu mențiunea „drept de informare”, ceea ce produce confuzii în legătură cu termenele aplicabile ⁽³⁾.

3. Propunerile Comisiei

3.1. În propunerea sa de regulament care face obiectul prezentului aviz, Comisia propune o adaptare la procedura de reglementare cu control a două acte prezentate de Parlament și explică, pentru fiecare din actele respinse motivele juridice ale acestui refuz, care țin de natura actelor respective, acestea neîndeplinind criteriile de aplicare a reglementării cu control.

3.2. Este vorba despre următoarele acte:

Instrumente a căror aliniere a fost deja realizată sau propusă

- Directiva 2000/25/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 22 mai 2000 de modificare a Directivei 74/150/CEE a Consiliului ⁽⁴⁾.
- Directiva 2001/43/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 27 iunie 2001 de modificare a Directivei 92/23/CEE a Consiliului ⁽⁵⁾.

⁽²⁾ COM(2008) 71 final; COM(2007) 740 final; COM(2007) 741 final; COM(2007) 822 final și COM(2007) 824 final; JO C 224, 30.8.2008.

⁽³⁾ PE, Comisia pentru afaceri constituționale, raportor: Monica Frassoni A6-0107/2008. Propunere de decizie, considerentul B.

⁽⁴⁾ JO L 173, 12.7.2000.

⁽⁵⁾ JO L 211, 4.8.2001.

- Directiva 2004/3/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 11 februarie 2004 de modificare a Directivelor 70/156/CEE și 80/1268/CEE ale Consiliului. Potrivit Comisiei, aceste două directive au fost supuse PRCC în mod automat ⁽⁶⁾.

- Directiva 2005/64/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 octombrie 2005 de modificare a Directivei 70/156/CEE a Consiliului ⁽⁷⁾.

- Directiva 2006/40/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 17 mai 2006 de modificare a Directivei 70/156/CEE a Consiliului ⁽⁸⁾.

- Directiva 2005/33/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 6 iulie 2005 de modificare a Directivei 1999/32/CE a Consiliului ⁽⁹⁾.

Instrument care nu face obiectul procedurii de codecizie

- Regulamentul (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului din 11 iulie 2006 de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1260/1999 ⁽¹⁰⁾.

Instrument adoptat după intrarea în vigoare a reformei din 2006

- Regulamentul (CE) nr. 1905/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 decembrie 2006. Adoptat după 23 iulie 2006, deci după intrarea în vigoare a reformei care a instituit PRCC, nu este necesar ca acest instrument să facă obiectul vreunei adaptări ⁽¹¹⁾.

Instrumente care nu conțin nicio dispoziție care face obiectul PRCC

- Directiva 2001/46/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 iulie 2001 de modificare a Directivei 95/53/CE a Consiliului și a Directivelor 70/524/CEE, 96/25/CE și 1999/29/CE ale Consiliului ⁽¹²⁾.

- Directiva 2002/33/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 octombrie 2002 de modificare a Directivelor 90/425/CEE și 92/118/CEE ale Consiliului ⁽¹³⁾.

- Directiva 2004/41/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 aprilie 2004 de abrogare a unor directive privind igiena alimentară și normele sanitar-veterinare referitoare la producția și comercializarea anumitor produse de origine animală destinate consumului uman și de modificare a Directivelor 89/662/CEE și 92/118/CEE ale Consiliului, precum și a Deciziei 95/408/CE a Consiliului ⁽¹⁴⁾.

⁽⁶⁾ JO L 49, 19.2.2004.

⁽⁷⁾ JO L 310, 25.11.2005.

⁽⁸⁾ JO L 161, 14.6.2006.

⁽⁹⁾ JO L 191, 22.7.2005.

⁽¹⁰⁾ JO L 210, 31.7.2006.

⁽¹¹⁾ JO L 378, 27.12.2006.

⁽¹²⁾ JO L 234, 1.9.2001.

⁽¹³⁾ JO L 315, 19.11.2002.

⁽¹⁴⁾ JO L 157, 30.4.2004.

— Decizia 676/2002/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 ⁽¹⁵⁾.

3.3. Însă, Comisia recunoaște că actele de bază următoare conțin anumite dispoziții care trebuie adaptate la PRCC:

— Directiva 2000/15/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 10 aprilie 2000 de modificare a Directivei 64/432/CEE a Consiliului privind problemele de sănătate animală care afectează schimburile intracomunitare cu bovine și porcine ⁽¹⁶⁾ și

— Regulamentul (CE) nr. 1760/2000 al Consiliului și al Parlamentului European din 17 iulie 2000 de stabilire a unui sistem de identificare și înregistrare a bovinelor și privind etichetarea cărnii de vită și mânzat și a produselor din carne de vită și mânzat și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 820/97 al Consiliului ⁽¹⁷⁾.

3.4. Obiectivul propunerii Comisiei este a realiza adaptarea acestor două acte de bază la procedura de reglementare cu control.

4. Observațiile generale ale Comitetului

4.1. CESE a urmărit cu interes punerea în aplicare a noii proceduri de comitologie, și anume procedura de reglementare cu control.

4.2. CESE acceptă propunerile Comisiei, punând totuși sub semnul întrebării necesitatea recurgerii la o procedură specifică atunci când modificările, fără a schimba obiectul și scopurile instrumentului, merg dincolo de criteriul modificării neesențiale și au consecințe destul de importante asupra societății, economiei sau sănătății, ca în cazul Regulamentului DEEE.

4.3. Comitetul consideră că procedura de comitologie cu control reprezintă un progres democratic în ceea ce privește monitorizarea gestionării anumitor instrumente evolutive, permițând evitarea procedurilor mai greoaie, cum ar fi revizia, care ar încălca instituțiile în mod inutil; cu toate acestea, controlul continuă să fie greu de gestionat de către Parlament, din motive legate de organizarea lucrărilor parlamentare.

4.4. Cetățenii nu au încă o idee clară în ceea ce privește valoarea adăugată a noii proceduri, întrucât organizațiile societății civile afectate de reglementarea „supletivă” realizată de comitologie se pot confrunta cu dificultăți în urmărirea modificărilor reglementare succesive ale instrumentului original.

4.5. Situația se complică și mai mult dacă modificările reglementare au în realitate dimensiuni care depășesc cu mult criteriul modificării „neesențiale”, concept care rămâne neclar în cazul anumitor aplicări. Este, de exemplu, cazul noii reglementări privind produsele toxice prezente în deșeurile de echipamente electrice și electronice. Adăugarea sau eliminarea unor substanțe toxice de pe listă este propusă potrivit procedurii cu control, dar, în avizul său ⁽¹⁸⁾, Comitetul a solicitat ca, în cazul modificării listei, să fie consultate sectoarele industriale și lucrătorii interesați, precum și organizațiile de consumatori, și să fie elaborat un studiu de impact, întrucât asemenea modificări sunt esențiale în cazul precis al acestei reglementări.

4.6. Sub rezerva acestei observații, care poate viza anumite cazuri specifice și poate fi utilizată în practică fără a fi necesară modificarea normelor actuale, Comitetul poate accepta propunerile Comisiei.

Bruxelles, 16 iulie 2009

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Mario SEPI

⁽¹⁵⁾ JO L 108, 24.4.2002.

⁽¹⁶⁾ JO L 105, 3.5.2000.

⁽¹⁷⁾ JO L 204, 11.8.2000.

⁽¹⁸⁾ COM (2008).809 final și CESE 1032/2009, 10.6.2009.

Avizul Comitetului Economic și Social European privind o evaluare intermediară a implementării planului de acțiune comunitar pentru biodiversitate

COM(2008) 864 final

(2009/C 317/13)

Raportor: **dl RIBBE**

La 16 decembrie 2008, în conformitate cu articolul 262 alineatul (1) din Tratatul de instituire a Comunității Europene, Comisia a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

O evaluare intermediară a implementării planului de acțiune comunitar pentru biodiversitate

COM(2008) 864 final.

Secțiunea pentru agricultură, dezvoltare rurală și protecția mediului, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 18 iunie 2009. Raportor: dl RIBBE.

În cea de-a 455-a sesiune plenară, care a avut loc la 15 și 16 iulie 2009 (ședința din 15 iulie), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 162 de voturi pentru, 3 voturi împotriva și 7 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1. CESE regretă profund că obiectivul „stoparea pierderii biodiversității până în 2010” nu va fi îndeplinit.

1.2. Este însă îmbucurător faptul că Directiva privind habitatele și Directiva privind păsările au reușit să determine evoluții pozitive în cazul unor habitate și specii. Aceasta arată că legislația europeană în materie de protecția naturii funcționează dacă este aplicată corect.

1.3. Nu se poate însă stopa grava pierdere în continuare a speciilor aflate în afara zonelor de protecție, cauzată de practici economice care sunt întru-totul legale. Ca și Comisia, CESE consideră că integrarea aspectelor biodiversității în alte domenii de politică este încă întru totul nesatisfăcătoare.

1.4. CESE consideră totuși că, în principiu, nu este nevoie de noi obiective. Mai degrabă, Comisia și statele membre trebuie să ia în serios obiectivul corect de până acum, „stoparea pierderii biodiversității și refacerea habitatelor naturale”, care a fost formulat încă din 2001, și să îl susțină cu mai multă energie.

1.5. Din punctul de vedere al politicii economice, protecția naturii este adesea văzută ca un handicap sau ca o amenințare. Argumentul valorii economice a biodiversității nu a pătruns până acum în politica practică. Solicităm Comisiei să prezinte modul în care intenționează să rezolve această problemă, de exemplu în cadrul dezbaterilor privind internalizarea sporită a costurilor externe.

1.6. Ar trebui prezentate mai multe exemple de evoluție pozitivă, care arată cât de strânsă este dezvoltarea economică regională de biodiversitate (de exemplu, turismul).

1.7. Decizia Consiliului de a finanța Natura 2000 cu fonduri provenite din fondurile structurale și din cel de-al 2-lea pilon al PAC nu s-a dovedit a fi eficientă; în programele corespunzătoare, statele membre acordă conservării naturii și biodiversității pur și simplu prea puțină prioritate. CESE se exprimă în favoarea unei linii bugetare proprii în perioada de finanțare 2014-2020. În programele agroecologice trebuie reintroduse elementele de stimulare.

1.8. În multe regiuni și în multe zone, de exemplu în zonele mlăștinoase, în regiunile de munte și de coastă, pe câmpii, în lunile răurilor etc., conservarea și refacerea habitatelor naturale reprezintă totodată și o contribuție la protecția climei. Politica climatică și cea privind biodiversitatea pot fi îmbinate și mai puternic, chiar dacă, firește, în favoarea politicii privind biodiversitatea există mult mai multe motive decât „doar” motivele de protecție a climei.

1.9. Pentru a facilita adaptarea speciilor la condiții climatice schimbate, trebuie să existe o legătură mai bună între habitatele acestora. Ar trebui analizată oportunitatea creării unei „rețele transeuropene «Natura»”.

1.10. Din ce în ce mai multe suprafețe sunt acoperite, adică ori sunt asfaltate, ori se construiesc clădiri pe ele, ceea ce reprezintă o mare problemă în ceea ce privește protecția naturii. Trebuie reduse aceste forme de exploatare a suprafețelor în Europa.

1.11. Deși protecția naturii se bucură de un sprijin puternic din partea societății civile, cunoștințele despre aceasta sunt totuși întru-totul insuficiente. CESE salută faptul că, în sfârșit, se intenționează să se acorde mai multă atenție necesității conștientizării motivele dispariției speciilor și promovării măsurilor necesare pentru combaterea acestui fenomen. Printre acestea se numără și o mai bună informare a consumatorilor despre consecințele anumitor procese de producție și extinderea practicilor de producție durabilă.

2. Comunicarea Comisiei Europene

2.1. În comunicarea sa, Comisia ajunge la un rezultat care ne trezește la realitate, afirmând că, în ciuda planului de acțiune pentru conservarea biodiversității, prezentat în 2006, care prevede totuși 160 de măsuri, „este foarte puțin probabil – raportat la eforturile actuale – să se atingă obiectivul global de stopare a pierderii diversității din UE până în 2010”. „Acest lucru va necesita angajamente suplimentare însemnate din partea Comunității Europene și a statelor membre UE în următorii doi ani, dacă se dorește măcar apropierea de realizarea acestui obiectiv”. Comisarul UE pentru mediu, dl Dimas, a recunoscut între timp că obiectivul de stopare a pierderii biodiversității nu poate fi îndeplinit până în 2010!

2.2. Pierderea biodiversității la nivel mondial este descrisă drept „catastrofică”. Aceasta nu afectează doar procesele naturale, ci are și consecințe economice și sociale foarte grave. Comisia constată că Europa poartă o parte din răspundere și față de procesele globale negative. Astfel „noi subiecte, precum expansiunea sectorului agricol pentru a răspunde cererii din ce în ce mai mari de alimente și apariția unor piețe de desfacere alternative cum ar fi biocombustibilii, se profilează drept provocări majore”.

2.3. Chiar dacă motivele eșecului de amploare de până acum al politicii privind biodiversitatea pot fi diverse, Comisia sintetizează în concluziile bilanțului intermediar: „Integrarea considerentelor privind biodiversitatea în alte sectoare de politică continuă să fie o provocare-cheie”. Decisiv pentru bilanțul dezamăgitor al evaluării intermediare este faptul că, în cazul integrării considerentelor privind biodiversitatea în alte sectoare de politică, nu s-au realizat progrese reale în ultimii ani.

2.4. Rezultatele primei evaluări majore a „stării de sănătate” a planului pentru biodiversitate arată că 50 % din tipurile de specii și probabil până la 80 % din tipurile de habitate protejate în cadrul Directivei privind habitatele ⁽¹⁾ și care prezintă interes pentru conservarea la nivel european „au o stare de conservare nefavorabilă”.

2.5. Totuși, pentru unele specii care, conform Directivei privind habitatele și Directivei privind protejarea păsărilor, sunt protejate, se observă primele tendințe pozitive. În cazul speciilor protejate, s-a putut stopa pierderea: „Directiva a ajutat în mod clar aceste specii, în special prin desemnarea ariilor de protecție specială”.

2.6. Comisia constată că astăzi rețeaua NATURA-2000 cuprinde aproximativ 25 000 de teritorii protejate și aproximativ 17 % din întreaga suprafață a UE. În special în afara domeniilor protejate, tendința este negativă.

2.7. Comisia analizează primele rezultate ale studiului privind evaluarea valorii economice a ecosistemelor și biodiversității („The Economics of Ecosystems and Biodiversity, TEEB” ⁽²⁾) – „raportul Sukhdev”. Acest raport ajunge la rezultate asemănătoare cu cele ale mai vechiului raport STERN din domeniul protecției climei: nu doar din motive etico-morale, ci și din motive economice este nevoie să se conserve biodiversitatea. „Diminuarea biodiversității și a ecosistemelor constituie o amenințare la adresa vitalității planetei, a economiei noastre și a societății umane. În cazul în care se menține starea de fapt, scăderea anuală a bunăstării, provocată de dispariția serviciilor ecosistemice se estimează la 6 % din PIB mondial până în 2050.”

3. Observații generale

3.1. UE recunoaște acum public, pentru prima dată, că una dintre promisiunile principale privind politica de mediu, pe care atât șefii de stat și de guvern, cât și Comisia au făcut-o cetățenilor în domeniul politicii de mediu, și anume stoparea pierderii biodiversității până în 2010, nu va fi respectată.

(1) Directiva 92/43/CEE a Consiliului din 21 mai 1992 privind conservarea habitatelor naturale precum și a faunei și florei sălbatice (Directiva privind fauna, flora și habitatele).

(2) http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/economics/pdf/teeb_report.pdf

3.2. Pentru CESE, recunoașterea acestui fapt nu este o surpriză, întrucât în avizul său privind planul de acțiune a împărțit analizele critice ale Comisiei și a recunoscut totodată că toate cele 160 de măsuri sunt în esență corecte și necesare, însă și-a exprimat mari îndoieli cu privire la faptul că acele sectoare administrative și politici sau politicieni care nu sunt însărcinați direct cu politica privind biodiversitatea depun eforturile necesare și iau lucrurile în serios. Din păcate, aceste îndoieli s-au adevărat acum.

3.3. Poziția CESE față de planul de acțiune pentru biodiversitate este astăzi, din păcate, la fel de actuală ca acum doi ani, când avizul a fost adoptat în sesiune plenară. Comitetul a explicat atunci textual ⁽³⁾:

— Așa cum reiese din descrierea situației, CESE și Comisia sunt de acord asupra următorului aspect: conservarea biodiversității este o sarcină necesară și esențială, care nu reprezintă doar un angajament etico-moral. Există de asemenea suficiente motive economice care justifică luarea de măsuri rapide și eficiente. Pierderile economice rezultate din reducerea serviciilor privind ecosistemul se ridică astăzi la mai multe sute de miliarde de euro. Acestea reprezintă o risipă pe care economiile noastre naționale nu și-o pot permite.

— În Europa, dispariția speciilor este rezultatul a milioane de decizii elaborate în ultimele decenii, luate într-o măsură covârșitoare în limitele legilor deja existente. Procentul de măsuri ilegale care determină reducerea biodiversității în Europa este nesemnificativ.

— În ciuda promisiunilor politice, constatăm, din păcate, că are loc o continuare a reducerii biodiversității iar acest lucru nu derivă din faptul că nu se știe cum s-ar putea împiedica dispariția speciilor. Până acum a lipsit voința politică, care trebuia să se impună de mult sub forma unor măsuri necesare recunoscute. Experiențele cu rețeaua Natura 2000 vorbesc de la sine.

— Motivele care stau la baza acestei situații sunt indicate corect de Comisie în comunicarea sa și sunt legate, printre altele, de „incapacitatea instituțiilor publice și a economiilor tradiționale de a recunoaște valoarea economică a patrimoniului natural și a serviciilor de protecție a ecosistemelor”.

— Viitorul va arăta prin urmare dacă, prezentând acest program de acțiune, oamenii politici vor găsi într-adevăr puterea „să întreprindă schimbările fundamentale” recunoscute ca necesare sau dacă se vor adevăra temerile multor ecologiști că aceste probleme spinoase de politică socială vor fi din nou abordate declarativ, dar în realitate se va rămâne la nivelul declarațiilor verbale.

— CESE consideră că este extrem de important să se acorde o prioritate deosebită domeniului politic 4, respectiv „îmbunătățirea bazei de cunoștințe”, astfel încât cetățenii și politicienii să fie conștienți de consecințele reale ale acțiunilor lor.

(3) JO C 97, 28.4.2007, p. 6.

3.4. În prezenta sa comunicare, Comisia confirmă multe din afirmațiile făcute atunci, precum și pierderea în continuare a biodiversității. Prin urmare, nu este nevoie de un aviz fundamental nou al CESE. Mai degrabă ar trebui să se abordeze acele aspecte care astăzi reprezintă ceva nou sau diferit față de acum doi ani.

4. Observații specifice

Cadrul juridic și guvernanta

4.1. În ultimii ani a devenit foarte clar faptul că directivele europene privind protecția naturii sunt potrivite pentru stimularea evoluțiilor pozitive dacă sunt aplicate în mod corect și dacă se gestionează în mod corespunzător preocupările proprietarilor⁽⁴⁾. Însă CESE constată și faptul că, în teritoriile din cadrul rețelei Natura 2000, există încă multe probleme pentru care trebuie găsită o soluție. Și că „doar” 17 % din suprafață se află sub protecția directivelor UE menționate.

4.2. După crearea rețelei Natura 2000, acum aproape finalizată cu o întârziere extremă, protecția naturii în Europa intră într-o nouă fază. Pentru teritoriile prevăzute trebuie realizate planuri de gestionare corespunzătoare. CESE își exprimă îndoiala că statele membre dispun de suficiente resurse umane și financiare pentru realizarea și punerea în aplicare a acestora. Este important ca aceste planuri să fie elaborate în strâns acord cu toate părțile implicate din societate pentru că numai așa se poate asigura acceptarea acestora.

4.3. Cum va fi posibilă refacerea într-o măsură mai mare a biotipurilor distruse, având în vedere presiunea enormă asupra terenurilor, pe care Comisia o descrie foarte corect, rămâne o întrebare fără răspuns. CESE reamintește că la summit-ul de la Göteborg al șefilor de stat și de guvern nu s-a promis doar stoparea pierderii biodiversității până în 2010, ci și refacerea habitatelor și a sistemelor naturale. În raportul intermediar nu se fac declarații în acest sens.

4.4. Abia a fost creată rețeaua Natura 2000 și deja au început dezbaterile privind scoaterea anumitor teritorii sau părți din aceasta, în special în scopul unor măsuri privind infrastructura care, nu rareori, sunt cofinanțate de UE. Despre cu siguranță cel mai cunoscut exemplu se relatează chiar în Comunicarea Comisiei: Valea Rospuda din nord-estul Poloniei. Chiar dacă acum noul guvern polonez caută alternative pentru traseul Via Baltica, este foarte clar că nu se întrevăd nici măcar semne de rezolvare a conflictului dintre protecția naturii, pe de o parte, și dezvoltarea economică, pe de altă parte.

4.5. Prin urmare, este probabil de necontestat faptul că, în următorii ani, serviciile UE vor fi confruntate cu un val de proceduri privind astfel de derogări. În prezent, CESE nu crede că în cadrul Comisiei sunt îndeplinite condițiile de personal pentru a se răspunde acestei provocări, atât pe fond, cât și din punct de vedere administrativ.

4.6. CESE a explicat deja în Avizul său privind planul de acțiune pentru biodiversitate că dispariția în continuare a unor specii are loc în cadrul „bunelor practici profesionale” și în cadrul a ceea ce UE, în dispozițiile sale, definește drept „bunele condiții agricole și de mediu”, deci respectând legile și nu încălcând legile. Acest lucru este inacceptabil.

4.7. Tocmai din acest motiv au loc dezbateri serioase în jurul criteriilor de eco-condiționalitate. Acestea, împreună cu bunele condiții agricole și de mediu, precum și bunele practici profesionale, ar trebui să ia în considerare aspectele privind biodiversitatea. Dacă însă, în mare parte, pierderea biodiversității are loc în cadrul legilor în vigoare, controversale în jurul acestor criterii sunt firești. În raportul său special privind eco-condiționalitatea, Curtea Europeană de Conturi a făcut, de asemenea, observații corespunzătoare. Statele membre, dar și Comisia, trebuie în sfârșit să reacționeze la această situație.

4.8. Adesea sunt vizate și proiectele de lege în cazul cărora deocamdată nu se presupune că ar exista o legătură directă cu biodiversitatea. Pentru combaterea encefalopatiei spongiforme bovine (ESB) și a encefalopatiei spongiforme transmisibile (EST), Regulamentul 1774/2002 a interzis lăsarea cadavrelor în natură. Aceasta a condus la o lipsă gravă de hrană pentru animalele care mănâncă hoit, precum lupi, urși sau vulturi. Dacă acum, foarte departe de puținele zone în care trăiesc vulturii, se pot vedea dintr-o dată aceste păsări rare, aceasta nu reprezintă în nici un caz un semn pozitiv, ci se datorează pur și simplu faptului că, de foame, animalele străbat acum distanțe extreme. Câteva grupări ecologice și un deputat spaniol din Parlamentul European au fost nevoiți să menționeze această anomalie în legislația europeană, Comisia reacționând abia după foarte mult timp. O evaluare preliminară a impactului asupra biodiversității se pare că nu există.

Consecințe politice/finanțare

4.9. În special în afara ariilor de protecție, conflictul dintre exploatarea economică a terenurilor și protecția naturii/speciilor este în continuare nerezolvat. Comisia menționează că, în cadrul evaluării stării de sănătate a politiciii agrare, a făcut diferite propuneri în această direcție, de exemplu „să se găsească surse suplimentare de finanțare a dezvoltării rurale și, în cadrul acesteia, a biodiversității, printr-un transfer mai mare de fonduri dinspre primul înspre cel de-al doilea pilon al PAC (adică prin module)”. Din păcate, se constată că decizia Consiliului nu a ținut seama pe deplin de aceste propuneri. Se observă că statele membre nu urmează în măsura necesară unele dintre căile recunoscute de UE ca fiind necesare.

4.10. Astfel, una dintre problemele care trebuie rezolvate este finanțarea rețelei Natura 2000, inclusiv a compensării condițiilor speciale. CESE observă cu mare îngrijorare că, în conformitate cu definirea programelor corespunzătoare de către statele membre, mult prea puțini bani sunt disponibili pentru finanțarea rețelei Natura 2000, ceea ce aduce cu sine conflicte extreme. De aceea, CESE se exprimă în favoarea unei linii bugetare proprii în perioada bugetară 2014-2020.

(4) JO C 97, 28.4.2007, p. 6.

4.11. În ansamblu, CESE pledează în mod insistent pentru o finanțare mai bună și cu destinație mai precisă a protecției naturii. Comitetul a atras deja atenția în Avizul său privind planul de acțiune pentru biodiversitate că:

- plățile directe către agricultori, care reprezintă cea mai mare parte din bugetul agriculturii, nu sunt concepute ca un mijloc de promovare a biodiversității, ci mai degrabă ca o modalitate de a-i pregăti pe agricultori să facă față provocărilor piețelor mondiale;
- „atâta timp cât condițiile de pe piața mondială tind să împiedice adoptarea generală a practicilor agricole favorabile protecției naturii, sunt necesare măsuri politice speciale” care ar putea însemna, de exemplu, că „ajutoarele pentru măsuri de agricultură ecologică să fie atât de atrăgătoare încât să-i determine pe toți agricultorii Uniunii Europene să adopte procese de producție ecologice ⁽⁵⁾”. Și în acest caz, realizările sunt în urma obiectivelor anunțate.

4.12. Comisiei i se solicită să clarifice în sfârșit aspectele referitoare la iminenta reformă a PAC și la buget. Programele agroecologice pot avea succes doar dacă oferă agricultorilor și stimulente economice. Eliminarea stimulentelelor a fost o greșeală care trebuie revizuită. Mesajul politic către agricultori (și către societate) trebuie să fie: dacă agricultura face mai mult pentru conservarea biodiversității decât este prevăzut în legislație, atunci aceasta reprezintă pentru noi, pentru societate, un lucru valoros.

4.13. În statele membre au loc în prezent primele dezbateri despre dezvoltarea politicii agricole. Și în contextul utilizării în măsură mai mare a energiei regenerabile și astfel a biocombustibililor, aceste dezbateri sunt importante pentru biodiversitate, la nivel național, european și global. Comisia Europeană clarifică faptul că „o provocare esențială va consta în garantarea faptului că recomandările făcute în evaluările de impact privind durabilitatea sunt urmate și într-un mai mare grad de conștientizare de către public a impactului consumului de produse de bază alimentare și nealimentare (de exemplu, carne, soia, ulei de palmier, minerale metalice), în sensul că acesta contribuie foarte probabil la pierderea biodiversității”. „Acest lucru ar putea duce la examinarea opțiunilor strategice în vederea reducerii acestui impact.” CESE solicită Comisiei să lucreze energic la elaborarea studiilor corespunzătoare.

4.14. Astfel, reforma PAC după 2013 va arăta dacă s-a reușit definirea unei politici agrare care să facă mai mult pentru protecția biodiversității și pentru durabilitate.

Aspecte economice și generale

4.15. CESE constată că, printr-o protecție consecventă a naturii, pot fi îndeplinite și obiectivele privind politica climatică. Astfel, protecția și refacerea mlaștinilor și a biotipurilor umede reprezintă o contribuție eficientă la protecția climei. Același lucru este valabil pentru exploatarea pășunilor în Europa, în totalitatea diferitelor forme ale acestora [de exemplu, așa numitele *dehesas* (pajiști) din Peninsula Iberică]. Desigur, multe dintre exploatarea agricole necesare pentru păstrarea acestor habitate au devenit în ultimii ani tot mai neinteresante din punct de vedere economic pentru agricultori. Biodiversitatea nu are valoare pe piață. Prețurile nu reflectă măsura în care un produs a fost realizat în mod ecologic. Până acum, politica UE și a statelor membre nu a reacționat în mod adecvat în această privință.

(5) «Starea naturii și a protecției naturii în Europa», JO C 221, 7.8.2001, p. 130-137.

4.16. În Germania, de exemplu, deja în mai 2006, adică exact în luna în care a fost publicat planul pentru biodiversitate al Comisiei, 15 din 16 landuri federale au solicitat o modificare, și anume o diluare a directivelor UE privind protecția naturii. În special landul Hessa a intervenit mai departe în acest sens, printre altele cu argumentul (economic) potrivit căruia niciun stat industrializat nu își poate permite obligații atât de dure privind protecția naturii. Așadar, pentru mulți politicieni, importanța economică a biodiversității încă nu este actuală.

4.17. Este remarcabil faptul că societatea și clasa politică nu reacționează aproape deloc la cifrele menționate în raportul TEEB, conform căruia, din cauza pierderii biodiversității, ar putea surveni o scădere a bunăstării de până la 6 % din PIB-ul mondial, în timp ce scăderile PIB-ului, mult mai reduse, provocate de actuala criză financiară și economică oferă prilejul pentru summit-uri dedicate crizei și programe de redresare în valoare de miliarde de euro. Una dintre sarcinile cele mai importante ale Comisiei va consta în mărirea gradului de sensibilizare față de valoarea economică a biodiversității, împreună cu valorile etico-morale, și transpunerea lor în politici practice.

4.18. În statele membre există în continuare o presiune enormă asupra biodiversității: din ce în ce mai multe suprafețe sunt acoperite, adică ori sunt asfaltate, ori se construiesc clădiri pe ele, ceea ce reprezintă o mare problemă în ceea ce privește protecția naturii. Aceste forme de exploatare a suprafețelor sunt în continuare mult prea intensive, iar presiunea exploatărilor asupra peisajului crește permanent. Considerentele privind protecția naturii se află în pericol de a deveni marginale.

Sensibilizare/Comunicare

4.19. Comisia explică la punctul E 4 („Îmbunătățirea educației, sensibilizării și participării publicului”) că „doar o mică parte a cetățenilor europeni consideră că sunt bine informați pe tema pierderii biodiversității”. Același lucru este probabil valabil pentru politicieni și funcționarii din administrații. Aceasta este cel mai nefavorabil punct de plecare imaginabil pentru succesul unei politici. Dacă, în prezent, statele membre și Comisia reflectează „asupra unor acțiuni prioritare în cadrul unei campanii de comunicare publică ce urmează să fie lansată în sprijinul campaniilor naționale și de altă natură”, acestea se pot baza pe sprijinul total al CESE.

4.20. Există deja astăzi multe inițiative pozitive privind sensibilizarea publicului, inclusiv în orașe, unde oamenii au de obicei mai puține contacte directe cu natura. Acestea merită mai mult sprijin public. O dată pe an are loc la Berlin evenimentul „Ziua lungă a naturii de la oraș”, care se adresează unei audiențe de mai mult de 100 000 de oameni.

4.21. Comitetul consideră că este important ca cetățenii să fie confrunțați cât se poate de concret și direct cu chestiunile protecției naturii. Astfel, ar fi potrivit să se comunice la fața locului unde – și de ce – au fost eliminate zone din Natura 2000, ce specii se găsesc acolo, cum pot fi protejate și de către cine. Oamenii trebuie să cunoască și să înțeleagă protecția naturii în cel mai adecvat sens al cuvântului. Aproape nimeni nu înțelege nici măcar noțiunea de „biodiversitate” și de aceea mulți oameni nu pot face nimic cu aceasta.

4.22. CESE propune să se ofere producătorilor posibilitatea de etichetare a produselor pentru informarea consumatorilor dacă produsele sunt realizate prin procese de producție speciale care favorizează protecția naturii.

Implicarea activă a cetățenilor în protecția mediului și în conservarea biodiversității este indispensabilă. Campaniile Comisiei pentru promovarea unui mod de viață durabil nu sunt suficiente. În afară de aceasta, trebuie concepute strategii care să ofere consumatorilor instrumente practice cu ajutorul cărora aceștia să poată evalua efectele acțiunilor lor zilnice și astfel să producă transformarea necesară a practicilor de consum.

Exemple pentru astfel de măsuri ar fi:

- introducerea în programele școlare a unor cursuri cu conținut practic privind protecția mediului și biodiversitatea;
- realizarea unor instrumente pentru măsurarea efectelor consumului anumitor alimente asupra biodiversității (pe baza unui coș de produse zilnice selectate și de eventuale produse alternative) pe baza principiului analizei ciclului de viață.

Bruxelles, 15 iulie 2009

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Mario SEPI

Avizul Comitetului Economic și Social European privind Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social și Comitetul Regiunilor – Strategie pentru punerea în aplicare a internalizării costurilor externe

COM(2008) 435 final/2

(2009/C 317/14)

Raportor: **dl SIMONS**

La 8 iulie 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

Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social și Comitetul Regiunilor – Strategie pentru punerea în aplicare a internalizării costurilor externe

COM(2008) 435 final/2.

Secțiunea pentru transporturi, energie, infrastructură și societatea informațională, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 20 mai 2009. Raportor: dl SIMONS.

În cea de-a 455-a sesiune plenară, care a avut loc la 15 și 16 iulie 2009 (ședința din 15 iulie), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 133 de voturi pentru, 6 voturi împotriva și 3 abțineri.

1. Concluzii

1.1. Comitetul ia notă de numeroasele eforturi ale Comisiei în vederea elaborării unui sistem de internalizare a costurilor externe pentru toate modurile de transport. Dat fiind gradul de dificultate al problemei abordate, Comitetul apreciază în mod deosebit eforturile depuse, dar constată că în planul implementării mai trebuie depășite anumite obstacole, având în vedere importanța menținerii nivelului existent de acceptare de către societate.

1.2. Internalizarea costurilor externe trebuie să conducă la reducerea poluării și a noxelor cauzate de fiecare mod de transport existent în prezent.

1.3. Comitetul îndeamnă Comisia să se asigure, încă de la început, că transportatorii din țări terțe sunt bine integrați în internalizarea costurilor externe, pentru ca aceștia să nu se afle într-o situație mai avantajoasă.

1.4. Situația actuală, în care costurile externe nu sunt imputate diferitelor moduri de transport și utilizatorilor acestora, conferă un avantaj concurențial acelor moduri de transport care generează costuri externe ridicate. Internalizarea acestor costuri ar permite garantarea unei concurențe sănătoase, ceea ce ar avea ca efect o reorientare către modurile de transport mai ecologice. Comitetul consideră că este important să se comunice mai în profunzime în legătură cu acest principiu, dat fiind că acesta ar putea antrena de asemenea unele modificări de structură în ceea ce-i privește pe operatorii și pe utilizatorii din sectorul transporturilor.

1.5. Comitetul împărtășește opinia Comisiei conform căreia trebuie instituit un cadru la nivel comunitar. În opinia Comitetului, niciun stat membru nu ar trebui să se poată sustrage acestuia.

1.5.1. Comitetul este de părere că acest cadru trebuie să cuprindă anumite condiții pe care trebuie să le întrunească, între anumite limite, taxele care trebuie calculate pentru neutralizarea costurilor externe, condiții cum ar fi nivelul acestor taxe - justificat în funcție de standardul de viață - și o diferențiere semnificativă în funcție de spațiu și timp, dar pe bază geografică și nu pe bază statală.

1.5.2. Autoritățile împuternicite să colecteze aceste taxe, de exemplu un stat membru sau o autoritate locală sau regională, trebuie să stabilească mai precis tariful, în limitele mai sus menționate, pe baza cunoștințelor lor detaliate privind caracteristicile geografice.

1.6. De aceea, Comitetul consideră că este necesar ca Comisia să prezinte urgent, chiar în cursul crizei, propuneri concrete pentru un asemenea cadru european de internalizare a costurilor externe pentru toate modurile de transport și să prevadă dezvoltarea ulterioară a acestuia și punerea sa în aplicare de către statele membre, în colaborare cu Comisia Europeană. Aceste propuneri trebuie, desigur, să poată conta pe sprijinul societății și al modurilor de transport, cu luarea în calcul a considerentelor ecologice. De asemenea, plățile sau impozitele percepute ar trebui calculate în raport cu utilizarea, și nu cu posesia unor mijloace de transport.

1.7. Dacă se va pune în aplicare internalizarea costurilor externe, Comitetul consideră că veniturile rezultate vor trebui alocate (respectându-se regulile bugetare naționale) unor măsuri care să ducă la reducerea, de preferință direct la sursă, a efectelor externe ale modurilor de transport, precum daunele aduse mediului înconjurător imputabile în mod direct sectorului respectiv sau costurile legate de asistența medicală.

2. Introducere

2.1. Problema internalizării costurilor externe nu este una nouă. Economisții englezi Pigou (în 1924) și, mai târziu, Coase (în 1960) au elaborat teorii despre felul în care costurile efectelor externe (pozitive și negative) pot fi totuși compensate în cadrul mecanismelor de piață, prin sistemul de formare a prețurilor: sub formă de subvenții și taxe (la Pigou) sau de titluri de proprietate negociabile (la Coase), însă în cadrul unor condiții stricte (costuri nule sau minime pe tranzacție, daune măsurabile și un număr limitat de părți implicate).

2.2. Efectele externe sunt prezente și în transporturi (mișcarea dirijată a mijloacelor de locomotie în cadrul infrastructurii aferente). Acolo unde operează un număr mare de actori, cum este cazul, de exemplu, în transportul intern, abordarea lui Pigou merită preferată, cu atât mai mult cu cât, în cazul calculului în funcție de costurile externe marginale, realocarea veniturilor obținute este eficientă.

2.3. În cadrul CEE, tema internalizării a devenit actuală încă de la sfârșitul anilor '60. Stadiul cunoștințelor economice de la acel moment nu permitea, însă, decelarea unei anumite orientări în privința modului de măsurare a efectelor și a estimării concrete a prețului de plătit pentru acestea. În acel moment, obiectivul consta în corectarea denaturărilor de concurență prezumate între diferitele moduri de transport.

2.4. Între timp s-au înregistrat însă evoluții. Astfel, se poate face referire la Cartea verde din 1995 privind tariful în transporturi, la Cartea albă din 1998 cu titlul „O abordare pe etape pentru stabilirea unui cadru comun în materie de tarife de infrastructurii de transport în UE”, la Cartea albă din 2001 privind politica europeană în domeniul transporturilor pentru 2010 și la evaluarea intermediară a acestui document, din 2006.

2.5. În 2006, i s-a solicitat Comisiei ⁽¹⁾ să prezinte, cel mai târziu la 10 iunie 2008, după examinarea tuturor opțiunilor privind costurile legate de protecția mediului, zgomot, aglomerație și sănătate, un model general aplicabil, transparent și inteligibil pentru evaluarea costurilor externe specifice fiecărui mod de transport. Pe acest model ar urma să se bazeze calculul viitoarelor taxe de utilizare a infrastructurilor. El ar trebui însoțit de o analiză a impactului pe care internalizarea costurilor externe ar urma să-l aibă asupra tuturor modurilor de transport, precum și de o strategie de implementare treptată a modelului.

2.6. Obiectivul urmărit constă în internalizarea costurilor externe pentru toate modurile de transport, astfel încât să poată fi stabilit nivelul de preț care face ca utilizatorii să suporte costurile reale pe care le determină. Acest lucru ar trebui să-i facă mai conștienți pe aceștia de consecințele propriilor acțiuni, astfel încât să-și poată adapta comportamentul, în vederea reducerii costurilor externe.

2.7. În trecut, Comitetul a abordat deja, în câteva avize ale sale, problema internalizării costurilor externe. Astfel, în avizul său din 1996, atenționa că „insuficienta integrare în prețul transportului a costurilor infrastructurii, care sunt diferite pentru fiecare mod de transport, precum și a costurilor externe poate conduce la rapoarte concurențiale inechitabile”. În avizul privind Cartea albă din 2001, Comitetul era de acord că „acțiunea Comunității trebuie să

urmărească înlocuirea treptată a taxelor existente în sectorul transporturilor, prin instrumente mai eficiente, în vederea integrării costurilor de infrastructură și a celor externe”.

2.8. În avizul său privind evaluarea intermediară a Cărții albe din 2001 a Comisiei Europene privind politica europeană în domeniul transporturilor, Comitetul se declară de acord cu abordarea modificată, adoptată de Comisie, privind tranziția de la o politică de schimbare forțată a modului de transport, la așa-numita „comodalitate” ⁽²⁾, o abordare în care fiecare mod de transport va trebui optimizat, devenind mai competitiv, mai durabil, mai social, mai rentabil, mai sigur și mai ecologic, ceea ce ar duce la sporirea și îmbunătățirea combinațiilor între acestea.

2.9. În lumina acestor considerații, Comitetul consideră că se cuvine ca fiecare mod de transport ⁽³⁾ să-și acopere integral costurile proprii.

2.10. Și în domeniul transportului urban durabil, Comitetul a elaborat câteva avize, printre altele cu privire la Cartea verde „Către o nouă cultură a mobilității urbane” ⁽⁴⁾ și un aviz exploratoriu privind mixul energetic în transporturi ⁽⁵⁾. A fost adăugată, în opinia Comitetului, o dimensiune suplimentară, principiul „utilizatorul plătește” devenind „poluatorul (în acest caz utilizatorul) plătește”.

2.11. Esența strategiei propuse în momentul de față constă în considerarea principiului *tarifării în funcție de costul social marginal* ca principiu general pentru internalizarea costurilor externe.

2.12. Acest principiu înseamnă că prețul (suplimentar al) transportului ar trebui să fie egal cu costurile suplimentare generate de un utilizator suplimentar al infrastructurii. În principiu, aceste costuri suplimentare ar trebui să acopere costurile utilizatorului și costurile externe și să conducă la o utilizare eficientă a infrastructurii și la un raport direct între utilizarea resurselor publice și serviciile de transport. Un tarif bazat pe costul social marginal ar determina astfel o utilizare eficientă a infrastructurii existente ⁽⁶⁾.

2.13. În opinia Comitetului, internalizarea costurilor externe ar putea avea consecințe societale. De aceea este necesar ca partenerii sociali să fie implicați în dezbateri, pe cât posibil încă de la început, pentru a se stabili de comun acord cum va avea loc implementarea în diferitele sectoare.

3. Sinteza comunicării Comisiei și a concluziilor Consiliului

3.1. În pachetul privind transportul ecologic, care conține o comunicare generală, un proiect de modificare al Directivei privind Eurovigneta, o comunicare privind măsurile de reducere a poluării fonice pentru materialul feroviar rulant existent și o comunicare strategică, Comisia are în vedere integrarea costurilor externe (CO₂, poluare atmosferică și fonică, aglomerație) în prețul de transport, astfel încât utilizatorii să suporte costurile pe care le generează.

⁽²⁾ Punctul 1.1, respectiv punctul 9 ale raportului intermediar [COM(2006) 314].

⁽³⁾ Modurile de transport reglementate la nivel comunitar, deci exclusiv, de exemplu, mijloacele de transport militare etc.

⁽⁴⁾ JO C 224, 30.8.2009, p. 39

⁽⁵⁾ JO C 162, 25.6.2008, p. 52

⁽⁶⁾ A se vedea Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliul, Comitetul Economic și Social și Comitetul Regiunilor „Strategie pentru punerea în aplicare a internalizării costurilor externe”, COM(2008) 435 final.

⁽¹⁾ Articolul 11 al Directivei 2006/38/CE.

3.2. Este necesar să se prevadă de asemenea și alte acțiuni, precum abordarea problemelor la sursă, strategii de piață internă și stimularea inovațiilor tehnologice. Veniturile rezultate ar trebui investite în reducerea costurilor externe, de exemplu prin investiții în cercetare și inovare, în infrastructuri ecologice și în dezvoltarea transportului în comun. O evaluare este prevăzută în 2013.

3.3. În reuniunea sa din 8 și 9 decembrie 2008, Consiliul a declarat că „trebuie urmată o abordare graduală, echitabilă, eficientă, echilibrată și neutră din punct de vedere tehnologic cu privire la toate modurile de transport”. Acesta ia notă de propunerea Comisiei conform căreia anul 2013 ar reprezenta termenul de evaluare a punerii în aplicare a strategiei. Mai departe, Consiliul menționează că „respectarea acestor principii este o condiție absolut necesară pentru ca publicul să sprijine demersul de internalizare a costurilor externe”.

4. Observații generale

4.1. Comitetul consideră că, începând cu 2006, Comisia a acționat. În urma unei consultări publice și a unor seminarii cu părțile interesate, aceasta a venit cu o propunere privind stabilirea unui cadru comun pentru internalizarea costurilor externe, a elaborat un studiu de impact și a definit o strategie de internalizare graduală a costurilor externe pentru fiecare mod de transport.

4.2. Pe scurt, Comisia a depus eforturi semnificative într-o perioadă de timp relativ scurtă, în sensul soluționării unui dosar cum este internalizarea costurilor externe, a cărui dificultate nu trebuie subestimată. Comitetul apreciază că documentele de lucru ale Comisiei, SEC(2008) 2209, SEC(2008) 2208 și SEC(2008) 2207 fac dovada, cu excepția concluziilor enunțate, unei abordări extrem de responsabile. Este însă regretabil că în comunicarea propriu-zisă nu s-a preluat mai mult din textul documentelor de lucru, și mai ales din analiza privind „cele mai bune soluții”. În opinia Comitetului, ar fi recomandabil totuși să se studieze dacă datele de bază din „Manualul pentru estimarea costurilor externe în sectorul transporturilor” nu pot fi confirmate cu mai mare certitudine.

4.3. Comisia și Consiliul consideră esențială păstrarea sprijinului actual din partea societății în ansamblu, dar mai ales din partea modurilor de transport, în favoarea unui sistem obiectiv, general aplicabil, transparent și inteligibil.

4.4. În opinia Comitetului, va trebui să se țină seama, de asemenea, de mai multe condiții importante, precum evoluțiile tehnologice, urmările societale ale introducerii sistemului, consecințele pentru regiunile insulare ale Comunității, cele fără ieșire la mare și pentru cele periferice, de mărimea investițiilor în domeniu și de contribuția la realizarea obiectivelor unei politici durabile în sectorul transporturilor.

4.5. Comitetul împărtășește opinia Comisiei, conform căreia este esențial ca veniturile provenite din internalizarea costurilor externe în cadrul modurilor de transport să fie alocate de preferință unor măsuri care să aibă efecte asupra modurilor de transport, astfel încât rezultatele sub aspectul combaterii poluării, a poluării fonice și a aglomerației să fie maxime, în vederea promovării unei funcționări durabile și în conformitate cu principiul combinării și optimizării modurilor de transport.

4.6. Veniturile obținute ar trebui să fie alocate prevenirii sau combaterii efectelor externe nedorite, de exemplu prin luarea de măsuri la sursă, prin acoperirea costurilor legate în mod clar și direct de asistența medicală din transporturi sau prin crearea de puțuri de carbon.

4.7. Comitetul consideră, de asemenea, că este esențial ca diferitele componente ale costurilor externe să fie cunoscute și recunoscute pentru fiecare mod de transport.

4.8. În cazul transportului rutier, de exemplu, costurile provocate de aglomerație ar trebui împărțite în mod proporțional și echitabil între transportul de marfă și transportul de persoane.

4.9. În vederea dezvoltării durabile a modurilor de transport, Comitetul ar dori să se acorde o mai mare atenție aspectelor sociale, atunci când se vorbește despre internalizarea costurilor externe.

4.10. De asemenea, Comitetul dorește să sublinieze că internalizarea costurilor externe nu trebuie să aibă consecințe asupra veniturilor lucrătorilor, aceste costuri trebuind să fie suportate de utilizatorii diferitelor moduri de transport.

4.11. În principiu, Comitetul este de acord, prin urmare, cu filozofia de bază a Comisiei, aceea de internalizare a tuturor costurilor externe (7). Efectul dorit va putea fi însă obținut doar dacă aplicarea acestei filozofii are loc peste tot unde apar costuri externe și în aceeași măsură.

4.12. Situația actuală, în care costurile externe nu sunt imputate diferitelor moduri de transport și utilizatorilor acestora, conferă un avantaj concurențial acelor moduri de transport care generează costuri externe ridicate. Internalizarea acestor costuri ar permite garantarea unei concurențe sănătoase, ceea ce ar avea ca efect o reorientare către modurile de transport mai ecologice. Comitetul consideră că este important să se comunice mai în profunzime în legătură cu acest principiu, dat fiind că acesta ar putea antrena, de asemenea, unele modificări de structură în ceea ce privește pe operatorii și pe utilizatorii din sectorul transporturilor.

4.13. Comitetul împărtășește opinia Comisiei conform căreia trebuie instituit un cadru la nivel comunitar.

4.13.1. Comitetul este de părere că acest cadru trebuie să cuprindă anumite condiții pe care trebuie să le întrunească, între anumite limite, taxele pentru neutralizarea costurilor externe, condiții cum ar fi nivelul acestor taxe - justificat în funcție de standardul de viață - și o diferențiere semnificativă în funcție de spațiu și timp, dar pe bază geografică și nu pe bază statală.

4.13.2. Autoritățile împuternicite să colecteze aceste taxe, de exemplu un stat membru sau o autoritate locală sau regională, trebuie să stabilească mai precis tariful, în limitele mai sus menționate, pe baza cunoștințelor lor detaliate privind caracteristicile geografice și luând în considerare diferențele dintre zone în ceea ce privește standardul de viață.

(7) Comitetul atrage atenția asupra necesității excluderii de la aceste prevederi a vehiculelor de patrimoniu, fie că este vorba despre autovehicule, nave sau aeronave.

4.13.3. În transporturile maritim și aerian, internalizarea costurilor externe ar trebui să țină cont de realitatea competiției mondiale cu care se confruntă aceste transporturi.

4.13.3.1. Din punctul de vedere al concurenței, ramurile așa-zis „clasice” ale transportului intern – rutier, feroviar sau de navigație interioară – active pe plan european ar trebui să fie supuse într-un mod echilibrat unor strategii și metodologii identice, care, în mod evident, vor duce la rezultate diferite, în funcție de caracteristicile fiecărei ramuri.

4.13.3.2. O astfel de internalizare este conformă cu politica de comodalitate și cea de concurență și ne poate aduce mai aproape de obiectivul „1992”, adică de definitivarea pieței interne fără frontiere.

5. Observații specifice

5.1. Referindu-se, în legătură cu navigația pe ape interioare, la Convenția de la Mannheim, Comisia subliniază pe bună dreptate

atributul acestuia de cadru de reglementare care merită să fie luat în considerare. Ea se aplică Rinului, inclusiv în partea elvețiană, și afluenților acestuia. Convenția, la care a aderat o țară terță, este mai veche și, ca atare, are prioritate în raport cu Tratatul Uniunii Europene ⁽⁸⁾. Ea interzice impozitarea navigației, cu alte cuvinte a transportului.

5.2. Pe de o parte luând în considerare limitările impuse de profunda criză mondială, dar pe de altă parte manifestând simpatie pentru ideea internalizării costurilor externe, inspirată în principal de considerentele de mediu, Comitetul cheamă la o atitudine fermă.

5.3. Astfel, Comitetul ar dori ca, încă în cursul crizei, să se întreprindă demersuri pozitive de dezvoltare și detalieri în continuare a cadrului de internalizare a costurilor externe, așa cum se afirmă la punctul 4.13.1 și la următoarele. Aceasta este, în opinia sa, o sarcină care trebuie îndeplinită printr-o strânsă cooperare între instituțiile europene, statele membre și întreprinderi.

Bruxelles, 15 iulie 2009

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Mario SEPI

⁽⁸⁾ Articolul 307 din Tratatul CE.

Avizul Comitetului Economic și Social European privind Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor privind telemedicina și beneficiile sale pentru pacienți, pentru sistemele de sănătate și pentru societate

COM(2008) 689 final

(2009/C 317/15)

Raportor: **dl BOUIS**

La 4 noiembrie 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

Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor privind telemedicina și beneficiile sale pentru pacienți, pentru sistemele de sănătate și pentru societate

COM(2008) 689 final.

Secțiunea pentru transporturi, energie, infrastructură și societatea informațională, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 26 iunie 2009. Raportor: dl BOUIS.

În cea de-a 455-a sesiune plenară, care a avut loc la 15 și 16 iulie 2009 (ședința din 15 iulie 2009), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 160 de voturi pentru și 3 abțineri.

1. Observații și recomandări

1.1. CESE privește cu interes comunicarea Comisiei, care susține și încurajează statele membre în vederea includerii telemedicinii în politicile lor din domeniul sănătății.

1.2. CESE susține voința Comisiei care urmărește să insufle încredere în telemedicină, să contribuie la acceptarea acesteia, să contribuie la o claritate juridică sporită în acest domeniu, să rezolve problemele tehnice și să faciliteze dezvoltarea pieței, respectând totodată principiul subsidiarității. Statele membre sunt, în continuare, răspunzătoare pentru politica lor de sănătate publică și pentru dezvoltarea telemedicinii, în funcție de capacitatea lor de investiție.

1.3. În opinia CESE, este bine-venită o mai bună informare a factorilor de răspundere din domeniul sănătății publice, a cadrelor medicale și a pacienților, cărora trebuie să le fie puse la dispoziție în permanență informații concludente pentru evaluarea raportului costuri/eficacitate.

1.4. CESE va acorda atenție lucrărilor de cercetare-dezvoltare, care trebuie să ofere garanția siguranței în utilizare, a ergonomiei simplificate și a celor mai mici costuri de achiziție și de utilizare. El ia notă de intenția Comisiei de a susține un proiect-pilot de telemonitorizare de mare anvergură.

1.5. CESE subliniază dificultățile pe care le întâmpină telemedicina în dezvoltarea sa, cu toate că ea este, în anumite condiții bine definite, un factor de îmbunătățire a sistemului de sănătate,

în beneficiul pacienților, al practicienilor și al organismelor de asigurări sociale. El consideră că este necesar să se treacă la definirea domeniului său de aplicare și la așezarea ei pe o bază juridică solidă.

1.6. CESE consideră că ar trebui să se mențină o definiție simplificată a actelor medicale specifice domeniului telemedicinii, pentru garantarea confidențialității și a celui mai înalt nivel de siguranță pentru pacient.

1.7. CESE este de acord cu intenția de a institui, începând din 2009, o platformă europeană de asistență pentru statele membre, cu privire la punerea în comun a informațiilor despre cadrele juridice naționale.

1.8. În opinia CESE, actul medical care utilizează telemedicina ca tehnică complementară trebuie să respecte drepturile și obligațiile pe care le implică orice act medical, dar să țină seama și de obligațiile care decurg din specificul ei ca, de exemplu, informarea cu privire la mijloacele tehnice de transmisie a datelor și securizarea acestora.

1.9. Pentru CESE, este limpede că accesul la internet de mare viteză ⁽¹⁾, de aceeași calitate în toate țările, și conectivitatea totală sunt condiții esențiale pentru dezvoltarea telemedicinii. Înzestrarea cu echipament digital a teritoriilor, mai ales a zonelor rurale și a celor ultraperiferice, trebuie consolidată, astfel încât toți cetățenii să aibă acces în mod egal la servicii medicale.

(1) JO C 175, 28.7.2009, p. 8.

1.10. CESE sprijină intenția Comisiei de a publica un document de strategie politică pe baza normelor existente sau în curs de elaborare, pentru a garanta interoperabilitatea, calitatea și securitatea sistemelor de telemedicină.

1.11. În opinia CESE, pe lângă aspectele tehnice și organizatorice, vor trebui dezvoltate și schimbările de bune practici clinice din domeniul telemedicinii.

1.12. CESE salută faptul că, în anii viitori, propunerea urmărește să definească trei niveluri de acțiune.

1.13. La nivelul statelor membre, trebuie acordată o atenție specială clasificării actelor medicale, a costurilor și nivelului de rambursare a acestora.

1.14. La nivelul statelor care vor beneficia de sprijin din partea Uniunii, trebuie instituite instrumente de îndrumare și de evaluare privind aspectele tehnice și eficiența telemedicinii.

1.15. În ce privește acțiunile care trebuie întreprinse de Comisie, CESE este de părere că, pentru a răspunde temerilor utilizatorilor și pentru a le spori încrederea în noile tehnologii, aceasta ar trebui să sprijine programe de informare și de formare profesională pe tema utilizării acestor tehnologii, destinate personalului medical și publicului larg.

1.16. CESE regretă faptul că nu se acordă o atenție specială aspectelor legate de formarea practicienilor. Un proiect structurat de formare la nivel universitar și un stagiu practic se dovedesc a fi absolut necesare. O asemenea formare nu trebuie totuși să ajungă să pregătească „telemedici”, obiectivul fiind acela de a-i pregăti pe toți medicii pentru telemedicină.

1.17. CESE îndeamnă Comisia și statele membre să respecte întocmai recomandările formulate în prezenta comunicare și calendarul de acțiuni propus.

1.18. CESE consideră că organizațiile care îi reprezintă pe bolnavi, pe consumatori și pe specialiștii din domeniu trebuie să fie implicate în definirea modalităților de dezvoltare a acestor noi tehnologii. El consideră că este important să fie implicat în analiza diferitelor etape ale punerii în practică a angajamentelor asumate.

1.19. În opinia CESE, dezvoltarea telemedicinii, în beneficiul pacienților, al sistemelor medicale și al societății, trebuie concepută în contextul evoluției de ansamblu a sistemelor și politicilor din domeniul sănătății.

2. Sinteza comunicării

2.1. Contextul demersului

2.1.1. „Telemedicina”⁽²⁾, adică furnizarea la distanță de servicii medicale, poate contribui la îmbunătățirea calității vieții pacienților și practicienilor și, totodată, poate răspunde provocărilor cu care se confruntă sistemele de sănătate (îmbătrânirea populației, proliferarea maladiilor cronice, îngrijirea la domiciliu a persoanelor în vârstă, bolnavii izolați sau cei care se deplasează cu dificultate, demografia medicală, repartitia teritorială inegală a serviciilor medicale etc.).

2.1.2. Telemedicina poate contribui nu numai la îmbunătățirea asistenței medicale și la o eficiență sporită a sistemelor de sănătate, ci și la economia Uniunii Europene, datorită dinamismului acestui sector de activitate (în care predomină IMM-urile). Cu toate acestea, utilizarea ei este încă limitată, iar piața rămâne fragmentată.

2.2. Demersul comunicării

2.2.1. Comunicarea susține și încurajează statele membre în vederea includerii telemedicinii în ansamblul politicilor lor medicale, prin inventarierea obstacolelor apărute în calea utilizării ei, prin ajutorul acordat pentru depășirea acestora și contribuind cu elemente în măsură să suscite interesul față de aceste servicii, astfel încât să fie acceptate de comunitatea medicală și de pacienți.

2.2.2. Dat fiind că în primul rând statelor membre le revine responsabilitatea organizării, finanțării și acordării de îngrijiri medicale și că doar ele sunt în măsură să transpună telemedicina în realitate, cu respectarea principiului subsidiarității, Comisia identifică o serie de acțiuni pe care statele, Comisia însăși și părțile implicate trebuie să le întreprindă.

3. Observații generale

3.1. CESE ia notă de domeniul acoperit de comunicarea Comisiei, dar dorește să amintească importanța informatizării dosarelor medicale și a relației strânse dintre aceasta și dezvoltarea telemedicinii.

3.2. CESE se declară în favoarea dezvoltării telemedicinii, pentru a răspunde unei exigențe fundamentale, aceea de a asigura accesul tuturor, în egală măsură, la servicii medicale de calitate. El subliniază impactul scontat al telemedicinii asupra sistemului de sănătate și asupra practicilor cadrelor medicale, considerând că trebuie să se acorde o atenție sporită riscului de mercantilizare.

(2) Telemedicina cuprinde o mare varietate de servicii, precum teleradiologia, telepatologia, teledermatologia, teleconsultația, telemonitorizarea și teleoftalmologia, cu excepția telechirurgiei. Cu toate acestea, comunicarea nu consideră portalurile de informații din domeniul sănătății, fișele medicale electronice și transmiterea pe cale electronică a rețetelor sau a trimerilor drept servicii de telemedicină.

3.2.1. Dezvoltarea telemedicinii este o pârgă utilă pentru standardizarea practicilor colegiale ale cadrelor medicale și pentru organizarea asistenței medicale în rețele și, totodată, un factor de îmbunătățire a calității și accesibilității îngrijirilor, însă aceste schimbări trebuie anticipate și însoțite de reflecții asupra organizării, ierarhizării și delegării sarcinilor, precum și asupra includerii practicilor specifice într-un protocol.

3.3. CESE este de acord cu cele **trei niveluri de acțiune** propuse și formulează unele observații pe această temă.

3.3.1. Consolidarea **încrederii** cetățenilor în serviciile de telemedicină și încurajarea acceptării acestora

3.3.1.1. În opinia CESE, ar fi bine-venită o mai bună informare a factorilor de răspundere din domeniu, a cadrelor medicale și a pacienților, precum și a organizațiilor acestora, prin crearea unor forumuri de dezbateri. Această obligație de a informa trebuie să se bazeze pe evidențierea eficienței telemedicinii. În acest sens, trebuie aduse informații concludente pentru evaluarea raportului costuri/eficacitate. Trebuie amintit, în această privință, că dezvoltarea și continuitatea utilizării telemedicinii depind de nivelul de rambursare a costurilor acestor servicii și de suma care le rămâne pacienților de plătit.

3.3.1.2. CESE atrage atenția asupra faptului că IMM-urile din sector nu dispun de fonduri suficiente pentru cercetare-dezvoltare. Prin urmare, intervenția sectorului public, ca și parteneriatul public-privat constituie un instrument pentru aplicarea pe scară largă a sistemelor de telemonitorizare. În ceea ce privește echipamentele pentru telemedicină, CESE va urmări cu atenție perfecționarea acestora, în vederea garantării siguranței, a ergonomiei simplificate și a unor costuri mai mici de achiziție și utilizare. Dezvoltarea nu poate fi lăsată doar pe seama sectorului industrial.

3.3.1.3. CESE subliniază că aplicarea telemedicinii și, mai ales, a telemonitorizării ridică probleme etice noi, datorită modificării relației dintre pacient și medic. Pentru acceptarea acestor tehnici, care nu pot înlocui relația interumană, CESE consideră absolut necesară definirea relației dintre furnizorul de servicii de îngrijire medicală și pacient, ținând seama de situația pacientului dornic de căldură umană și de explicații inteligibile și exacte, care să îl liniștească.

3.3.1.4. În opinia CESE, democratizarea utilizării acestei tehnologii este esențială pentru ca pacienții să dețină în continuare controlul asupra propriei vieți și a propriilor opțiuni.

3.3.1.5. De asemenea, va trebui ca personalul medical aflat în contact telefonic sau prin computer cu pacientul să fi participat la cursuri de formare profesională pe teme de psihologie, pentru a umaniza relația la distanță și pentru a compensa lipsa prezenței fizice, pe care se întemeia până în prezent relația privilegiată practician-pacient.

3.3.1.6. CESE observă cu interes intenția Comisiei de a susține, în cadrul Programului său pentru competitivitate și inovare, un proiect-pilot de telemonitorizare de mare anvergură, cu implicarea organismelor de finanțare. El insistă asupra faptului că statele membre au responsabilitatea de a-și stabili nevoile și prioritățile în domeniul telemedicinii, până la sfârșitul lui 2009.

3.3.1.7. CESE se declară de acord și cu finanțarea unor programe precum „Asistență pentru autonomie la domiciliu” (AAD) ⁽³⁾, pus în aplicare în temeiul articolului 169 din tratat, și încurajează statele membre să participe la acestea.

3.3.2. Îmbunătățirea **clarității juridice**

3.3.2.1. CESE subliniază dificultățile pe care le întâmpină telemedicina în dezvoltarea sa, cu toate că ea este, în anumite condiții bine definite, un factor de îmbunătățire a sistemului de sănătate, în beneficiul pacienților, al practicienilor și al organismelor de asigurări sociale: aceasta reprezintă un mijloc eficace de îmbunătățire a calității asistenței medicale, datorită ritmului rapid al comunicării, și contribuie la o eficiență sporită a timpului medical. CESE consideră că trebuie să se treacă la o definire a domeniului său de aplicare și la așezarea ei pe o bază juridică satisfăcătoare.

3.3.2.2. CESE consideră că este necesar ca actele medicale din domeniul telemedicinii să aibă o definiție simplificată. Astfel:

- **teleconsultația:** act medical realizat în relație cu pacientul, care discută de la distanță cu medicul, diagnosticul putând duce la eliberarea unei rețete de tratament sau de medicație;
- **teleexpertiza:** diagnostic și/sau terapie care nu presupune prezența fizică a pacientului. Este vorba despre un schimb de opinii între mai mulți practicieni, care pun un diagnostic pe baza datelor din dosarul medical al pacientului;
- **teleasistența:** act medical constând în ajutorul oferit de un medic unui alt practician, aflat la distanță, care efectuează un act medical sau chirurgical. Acest termen este utilizat și atunci când cadrele medicale care acordă ajutor medical de urgență au nevoie de asistență.

Pentru aceste acte medicale, sunt esențiale îmbunătățirea clarității juridice, consolidarea sistemelor de protecție a datelor și garantarea celui mai înalt grad de siguranță a pacientului, atât în ceea ce privește culegerea, cât și stocarea și utilizarea datelor.

3.3.2.3. Subliniind faptul că definițiile actelor medicale și implicațiile lor, atât pe plan juridic, cât și judiciar, precum și în ceea ce privește rambursarea, diferă de la un stat membru la altul, CESE amintește că beneficiarii asistenței medicale au libertatea de a consulta un medic și de a primi tratament medical într-un alt stat decât cel propriu, indiferent de modul în care sunt prestate aceste servicii ⁽⁴⁾, adică se poate recurge și la telemedicină.

3.3.2.4. CESE amintește că stabilirea unor căi de atac în cazul unui prejudiciu și a unor norme clare de soluționare a litigiilor este de maxim interes, inclusiv la nivel transnațional, ceea ce trebuie să conducă la generalizarea unui sistem de asigurare obligatoriu pentru toate cadrele medicale.

⁽³⁾ JO C 224, 20.8.2008.

⁽⁴⁾ JO C 175, 28.7.2009, p. 116.

3.3.2.5. CESE felicită Comisia pentru intenția de a institui, începând din 2009, o platformă europeană care să acorde asistență statelor membre cu privire la punerea în comun a informațiilor privind cadrele juridice naționale și la eventualele modificări legate de telemedicină.

3.3.2.6. În opinia CESE, telemedicina nu poate și nu trebuie să înlocuiască actul medical. Ea îi este complementară acestuia și are limite, din cauza absenței examenelor clinice. Telemedicina trebuie să respecte drepturile și obligațiile pe care le implică orice act medical. În plus, trebuie acordată o atenție specială aspectelor următoare:

- calitatea practicianului trebuie să fie indicată în mod clar;
- pacientul trebuie să beneficieze de cunoștințe medicale de ultimă oră, indiferent de vârstă, situație financiară și patologie;
- pacientul trebuie să fie informat cu privire la scopul și implicațiile actului medical, precum și la mijloacele de realizare a acestuia;
- pacientul trebuie să-și poată da liberul consimțământ;
- trebuie asigurat secretul medical;
- trebuie recunoscute recomandările care decurg din actul medical respectiv;
- întrebările și răspunsurile practicianului trebuie să fie pe înțelesul pacientului;
- documentele rezultate trebuie să fie securizate și introduse în dosarul medical;
- trebuie asigurată continuitatea asistenței medicale;
- calitatea actului medical trebuie să fie cel puțin echivalentă cu cea a actului clasic;
- absența examenului clinic nu trebuie compensată prin mai multe examene radiologice sau analize biologice;
- condițiile tehnice de transmisie a datelor și condițiile de prelucrare a acestora de către personalul medical și paramedical trebuie să asigure stricta confidențialitate.

Mai concret, realizarea actelor de telemedicină trebuie să presupună informarea cu privire la mijloacele tehnice utilizate pentru transmisia de date.

3.3.3. Rezolvarea **problemelor tehnice** și facilitarea **dezvoltării pieței**

3.3.3.1. În opinia CESE, accesul la internet de mare viteză ⁽⁵⁾, necesar pentru o securitate maximă, și conectivitatea totală sunt condiții esențiale pentru dezvoltarea telemedicinii. Încrederea în această practică – atât din partea cadrelor medicale, cât și a pacienților – depinde, de fapt, de garantarea siguranței tehnologiei utilizate și de ușurința utilizării acesteia.

3.3.3.1.1. Înzestrarea cu echipament digital a teritoriilor, mai ales a zonelor rurale și a celor ultraperiferice, trebuie consolidată, căci telemedicina necesită o rețea eficientă, cu atât mai mult cu cât vizează în special populația din aceste zone.

3.3.3.1.2. Lipsa accesului la internet de mare viteză duce la timp de așteptare inacceptabili pentru specialiști, nu permite trimiterea de fișiere voluminoase, iar deteriorarea unor informații poate antrena riscuri medicale grave.

3.3.3.2. CESE sprijină intenția Comisiei de a publica, în colaborare cu statele membre, un document de strategie politică menit să garanteze interoperabilitatea, calitatea și securitatea sistemelor de telemonitorizare bazate pe normele existente sau în curs de elaborare la nivel european. În opinia CESE, întrucât aceste tehnologii evoluează continuu, doar o evaluare periodică a fiabilității materialelor poate contribui la o încredere sporită.

3.4. În opinia CESE, dezvoltarea acestor tehnologii reprezintă o șansă pentru economie în general, însă trebuie evaluat impactul acestora asupra finanțării deja reduse a sistemelor de sănătate, ajutoarele comunitare în domeniul cercetării și dezvoltării fiind binevenite. El consideră că programul de promovare „TIC – pentru a îmbătrâni frumos” ⁽⁶⁾ ar trebui să fie interesat, în viitor, de specificul telemedicinii.

4. **Observații specifice**

4.1. Dat fiind faptul că telemedicina nu trebuie considerată un domeniu care ține doar de dezvoltarea comerțului electronic, căci rămâne un act medical de sine stătător, CESE salută faptul că, în anii viitori, propunerea urmărește să definească **trei niveluri de acțiune**.

⁽⁵⁾ JO C 175, 28.7.2009, p. 8.

⁽⁶⁾ Acoperit de PC 7 (al 7-lea program-cadru).

4.1.1. La nivelul **statelor membre**, CESE subliniază atenția care se cuvine a fi acordată clasificării actelor medicale și rambursării acestora. De fapt, nu toate sistemele de asigurare au asimilat telemedicina, ca act medical, și se arată prudente în ceea ce privește condițiile în care poate fi recomandată.

4.1.1.1. Desigur că, ținând cont de costurile investițiilor, este necesar ca instituțiile și/sau organismele din domeniul sănătății publice competente în materie de politică medicală să caute, în cadrul platformei de schimb de informații între numeroasele părți interesate, posibilități de a obține finanțare și de a determina sursele acesteia. În orice caz, CESE își exprimă îngrijorarea față de riscul creșterii considerabile a contribuției bolnavilor la asigurările de sănătate, motivul invocat fiind aceste noi poziții.

4.1.2. CESE subliniază că, **în statele membre care vor beneficia** de sprijinul UE, trebuie publicată, încă din 2009, analiza unui cadru juridic comunitar care să poată fi aplicat serviciilor de telemedicină, ținând seama de diversitatea reglementărilor din diferitele state membre, precum și de nivelul de practică și de utilizare în acest domeniu.

4.1.2.1. În opinia CESE, pe lângă această analiză, ar fi binevenită stabilirea unor instrumente de îndrumare și de evaluare, cu ajutorul UE. De asemenea, ar trebui stabilite obiective strategice coerente, care să le asigure factorilor de decizie vizibilitatea necesară. Această vizibilitate este strâns legată de o evaluare economico-medicală pe măsura provocărilor demografice și a celor privind dezvoltarea sistemelor medicale, în beneficiul pacienților.

4.1.3. La nivelul acțiunilor pe care **Comisia** trebuie să le întreprindă, CESE consideră că, pentru a răspunde temerilor pacienților și pentru a aborda problema adiacentă a lipsei de încredere, Comisia ar trebui să susțină derularea unor programe educative, în scopul familiarizării pacienților cu aceste practici și instrumente noi, cu atât mai mult cu cât pacienții sunt, de regulă, persoane în vârstă.

4.1.3.1. CESE regretă faptul că Comisia nu acordă o atenție specială aspectelor legate de formarea profesională a practicienilor, în scopul familiarizării acestora cu noile condiții de exercitare a profesiei lor. Continuitatea și coordonarea îngrijirilor medicale presupun și cunoașterea noilor mijloace prin care se poate purta un dialog cu pacientul.

4.1.3.1.1. CESE susține că, în domeniul telemedicinii, ca, de altfel, în multe altele, formarea profesională adaptată fiecărei categorii de specialiști din sectorul sănătății trebuie considerată ca un

instrument principal al schimbării. Sunt imperios necesare un proiect structurat de formare la nivel universitar și un stagiu practic care să urmărească optimizarea utilizării telemedicinii, pentru îmbunătățirea calității asistenței medicale. Aceasta implică, de asemenea, o informare susținută a publicului larg.

4.1.3.1.2. CESE remarcă, de asemenea, faptul că modul interactiv și interprofesional de utilizare a acestor noi tehnologii constituie, prin natura lui, un instrument didactic de promovare a învățării independente, în contextul unui parteneriat care trebuie dezvoltat.

4.1.4. În opinia CESE, este absolut necesar ca telemedicina să fie considerată ca o practică medicală de sine stătătoare, și nu ca o modalitate sau ca un substitut, din perspectiva cercetării tehnologice, a dezvoltării materialelor și programelor informatice, în ceea ce privește aspectele economice pe care le implică dotarea cu echipamente și rambursarea costului prestațiilor, precum și acceptarea și încrederea în utilizarea ei. Este de dorit să fie prevăzute o armonizare și o omologare, în vederea facilitării schimburilor dintre operatorii din domeniu și a implicării pacienților, mulțumită unui ambient convivial.

5. Concluzii

5.1. Evoluția culturală pe care o reprezintă practicarea telemedicinii necesită o comunicare adecvată. Această evoluție poate atrage după sine apariția unor meserii noi.

5.2. În opinia CESE, dezvoltarea telemedicinii trebuie concepută în contextul unei evoluții a sistemelor și politicilor medicale.

5.3. Utilizatorii sistemului medical sunt încurajați să devină, din ce în ce mai mult, responsabili pentru propria sănătate. Va trebui ca organizațiile reprezentative ale pacienților și cele ale specialiștilor din domeniul sănătății să fie implicate în identificarea modalităților de dezvoltare și de finanțare a acestor noi tehnologii.

5.4. CESE consideră că este important să ia parte la analizarea etapelor punerii în practică a angajamentelor asumate: dincolo de dezvoltarea funcțională a telemedicinii și de mijloacele pe care le oferă, este vorba aici despre accesul egal al cetățenilor la asistență medicală.

Bruxelles, 15 iulie 2009

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 drepturile persoanelor care călătoresc pe mare și pe căi navigabile interioare și de modificare a Regulamentului (CE) nr. 2006/2004 privind cooperarea dintre autoritățile naționale însărcinate să asigure aplicarea legislației în materie de protecție a consumatorului

COM(2008) 816 final – 2008/0246 (COD)
(2009/C 317/16)

Raportor: **Bernardo Hernández BATALER**
Coraportor: **Jörg RUSCHE**

La 12 februarie 2009, în conformitate cu articolul 71 din Tratatul de instituire a Comunității Europene, Consiliul a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind drepturile persoanelor care călătoresc pe mare și pe căi navigabile interioare și de modificare a Regulamentului (CE) nr. 2006/2004 privind cooperarea dintre autoritățile naționale însărcinate să asigure aplicarea legislației în materie de protecție a consumatorului

COM(2008) 816 final – 2008/0246 (COD).

Secțiunea pentru transporturi, energie, infrastructură și societatea informațională, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 26 iunie 2009. Raportor: dl HERNÁNDEZ BATALER; coraportor: dl RUSCHE.

În cea de-a 455-a sesiune plenară, care a avut loc la 15 și 16 iulie 2009 (ședința din 16 iulie 2009), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 65 voturi pentru, 0 voturi împotriva și 2 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1. CESE sprijină propunerea Comisiei, în măsura în care, în general, punerea în aplicare a regulamentului va implica o aprofundare a pieței interne și a drepturilor pasagerilor, în special ale persoanelor cu handicap.

1.2. Cu toate acestea, Comitetul regretă că propunerea nu abordează, în mod specific și mai amănunțit, situația persoanelor cu handicap, precum și standarde mai avansate în materie de protecție a drepturilor fundamentale și a drepturilor economice ale consumatorilor.

1.3. În ceea ce privește persoanele cu handicap, va trebui să se stabilească un cadru care să garanteze, în orice caz, accesibilitatea în termenii sugerați de CESE în prezentul aviz.

1.4. În materie de siguranță, va trebui să se țină întotdeauna seama de standardul cel mai ridicat din interiorul cadrelor legislative care sunt în vigoare sau a căror punere în aplicare se intenționează în acest domeniu în statele membre ale Uniunii Europene.

1.5. Va trebui, de asemenea, prevăzută o reglementare specifică în vederea consolidării garanțiilor în ceea ce privește alte drepturi fundamentale ale persoanei, cum ar fi protecția vieții private în contextul bazelor de date.

1.6. În ceea ce privește drepturile economice ale consumatorilor, legislația corespunzătoare va trebui să fie îmbunătățită în mod considerabil referitor la diferite aspecte, cum ar fi redirectionarea

și rambursarea, despăgubirile pentru prețul biletului, informarea pasagerilor sau procedura de depunere a reclamațiilor.

2. Context

2.1. Articolul 38 din Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene ⁽¹⁾ prevede că politicile Uniunii asigură un nivel ridicat de protecție a consumatorilor. La rândul său, articolul 3 din Tratatul de instituire a Comunității Europene dispune că, printre acțiunile Comunității, se numără consolidarea protecției consumatorilor, iar articolul 153 din același tratat prevede un mandat pentru a promova interesele consumatorilor și pentru a le asigura acestora un nivel înalt de protecție.

2.2. În Cartea sa albă „Politica europeană în domeniul transporturilor în perspectiva anului 2010: momentul deciziilor” ⁽²⁾, Comisia intenționa să definească drepturile persoanelor care călătoresc, indiferent de modul de transport utilizat, stabilind anumite principii comune tuturor modurilor de transport ⁽³⁾ și sublinia necesitatea de a consolida o serie de drepturi, cum ar fi măsuri specifice în favoarea persoanelor cu mobilitate redusă, soluții automate și imediate în cazul înteruperii călătoriei (întârzieri mari, anularea sau refuzul la îmbarcare), obligația de informare a călătorilor, tratarea reclamațiilor și căi de atac.

⁽¹⁾ JO C 303, 14.12.2007, p. 1

⁽²⁾ COM(2001) 370, 12.9.2001.

⁽³⁾ Similare celor prevăzute de Regulamentul (CE) nr. 261/2004 al Parlamentului European și al Consiliului, din 11 februarie 2004, de stabilire a unor norme comune în materie de compensare și de asistență a pasagerilor în eventualitatea refuzului la îmbarcare și a anulării sau întârzierii prelungite a zborurilor. JO L 46, 17.2.2004.

2.3. În 2006, Comisia a inițiat o consultare publică pe tema drepturilor pasagerilor care utilizează transportul maritim, axată, în parte, pe drepturile persoanelor cu mobilitate redusă în timpul călătoriei pe mare și pe căi navigabile interioare. Majoritatea răspunsurilor primite au fost în favoarea existenței unui nivel minim comun de protecție a drepturilor pasagerilor în întreaga UE, independent de modul de transport utilizat și indiferent dacă călătoria se realizează integral în interiorul unui singur stat membru sau traversează frontiere interioare sau exterioare.

2.4. Pe de altă parte, conform concluziilor generale ale unui studiu independent ⁽⁴⁾, protecția pasagerilor în UE nu este pe deplin satisfăcătoare, acest lucru fiind cauzat, printre altele, de lipsa uniformității în ceea ce privește anvergura și gradul de protecție a drepturilor pasagerilor, de lipsa unui cadru care să permită soluții imediate și predefinite în cazul anulărilor și întârzierilor, dar și de lipsa de informare a pasagerilor în ceea ce privește drepturile pe care le au în eventualitatea unor situații critice.

2.5. Evaluarea impactului s-a referit în esență la principiile privind despăgubirile și asistența în eventualitatea unor anulări și întârzieri, la normele privind accesibilitatea, nediscriminarea și asistența acordată persoanelor cu handicap și persoanelor cu mobilitate redusă, la standardele privind calitatea și obligațiile referitoare la informare și la dispozițiile privind soluționarea reclamațiilor și monitorizarea conformității.

3. Propunerea Comisiei

3.1. Propunerea Comisiei urmărește să stabilească, prin intermediul unui regulament, standarde minime comune privind nediscriminarea pasagerilor în ceea ce privește condițiile de transport oferite de transportatori, nediscriminarea și asistența obligatorie acordată persoanelor cu handicap și persoanelor cu mobilitate redusă, obligațiile transportatorilor față de pasageri în cazuri de anulare sau întârziere, informațiile minime care trebuie furnizate pasagerilor, soluționarea reclamațiilor și punerea efectivă în aplicare a drepturilor pasagerilor.

3.2. Propunerea se aplică serviciilor comerciale de transport de pasageri pe mare și pe căi navigabile interioare, inclusiv croaziere, în sau între porturi sau în orice punct de îmbarcare sau debarcare situat pe teritoriul unui stat membru căruia i se aplică tratatul.

3.3. Propunerea abordează, de asemenea, obligațiile transportatorilor în cazul întreruperii călătoriei, în ceea ce privește furnizarea de informații, dreptul la asistență, redirectionarea și rambursarea, despăgubirile pentru prețul biletului și măsurile suplimentare în favoarea pasagerilor.

3.4. Este prevăzut ca fiecare stat membru să numească unul sau mai multe organisme independente care să răspundă de aplicarea

regulamentului și care să ia măsurile necesare pentru a garanta respectarea drepturilor pasagerilor, inclusiv respectarea normelor privind accesibilitatea.

4. Observații generale

4.1. CESE salută propunerea de standarde minime comune inclusă în propunerea de regulament, sperând ca acestea să evolueze, pe viitor, către un nivel de protecție mai favorabil și mai ridicat pentru consumatori, în conformitate cu mandatul definit în Tratatul de instituire a Comunității Europene. Comisia ar trebui să specifice în mod expres că excursiile turistice cu o durată inferioară unei zile nu intră în domeniul de aplicare a propunerii examinate.

4.1.1. Este vorba despre o propunere ambițioasă, care, în conformitate cu recentele abordări ale Comisiei Europene, situează consumatorul în centrul funcționării pieței interne, considerându-l beneficiarul ultim al deschiderii piețelor naționale.

4.1.2. Într-adevăr, dincolo de stabilirea unui set de reguli și principii care garantează drepturile economice ale utilizatorilor transportului maritim și fluvial, intern și internațional, regulamentul definește un regim de recunoaștere și protecție a drepturilor cetățenilor și ale persoanelor în general.

4.1.3. Pe de altă parte, propunerea completează legislațiile mai multor state membre ale UE care fie că nu abordează această chestiune, fie că o abordează într-un mod incert, care nu garantează, în practică, drepturile persoanelor cu handicap sau în vârstă. Această problemă afectează, în prezent, sistemele de accesibilitate, de informare și de asistență la bordul navelor, precum și informarea prealabilă, care ar putea fi, în mod evident, îmbunătățită în multe cazuri.

4.1.4. Cu toate acestea, CESE își exprimă dezacordul în ceea ce privește posibilitatea acordată statelor membre de a exclude din domeniul de aplicare a propunerii serviciile acoperite de contractele de servicii publice, tocmai pentru că acestea sunt serviciile cele mai utilizate de cetățeni și de care persoanele cu handicap pot avea cea mai mare nevoie. Comisia ar putea să prevadă la articolul 19 alineatul (1), după literele (a) și (b), un paragraf prin care să solicite autorităților competente ca, pentru acest caz, să aibă în vedere un sistem de rambursare automat.

În pofida legislației existente privind siguranța maritimă (Directivile 1999/35/CE; 98/18/CEE și 98/41/CE), CESE consideră că ar trebui să se includă în mod expres în regulament dreptul la siguranță al pasagerilor ca drept în sine specific acestora.

În acest sens, se estimează că noțiunea de siguranță include și accesibilitatea; cu alte cuvinte, pasagerilor va trebui să li se garanteze siguranța nu doar în momentul îmbarcării și debarcării la bordul navelor de pasageri, ci și pe întreaga durată a călătoriei.

(4) Studiu independent comandat de DG TREN a Comisiei în 2005-2006, intitulat „Analiza și evaluarea nivelului de protecție a drepturilor pasagerilor în sectorul transportului maritim din UE”.

De asemenea, va trebui să se garanteze, în mod expres, pentru toate ambarcațiunile și toate itinerariile care intră în domeniul de aplicare al acestui regulament, accesul la bord al căinilor-ghizi care, împreună cu persoanele cu handicap pe care le însoțesc, reprezintă un tot unitar, astfel încât aceste persoane să-și poată exercita pe deplin dreptul la libera circulație și la mobilitate.

4.1.5. CESE reamintește Comisiei că trebuie să adopte și să propună, la nivel comunitar, toate măsurile necesare pentru ca persoanele cu handicap sau cu mobilitate redusă să aibă dreptul, la fel ca toți ceilalți cetățeni, la libertatea de circulație, la libertatea de alegere și la nediscriminare. Trebuie să se pună în aplicare „modelul social al handicapului”, inclusiv obezitatea, astfel încât toate persoanele să poată utiliza mijloacele de transport.

4.1.6. În ceea ce privește temeiul juridic, constituit de articolele 70 și 81 din tratat, Comitetul consideră că ar trebui să se adauge articolul 153, care prevede ca, prin acțiunile sale, Comunitatea să le asigure consumatorilor un nivel înalt de protecție.

4.1.7. CESE consideră oportună utilizarea regulamentului ca instrument juridic, întrucât normele definite în propunere trebuie puse în aplicare în mod uniform și eficiente în întreaga Uniune Europeană, pentru a se garanta un nivel adecvat de protecție pasagerilor care utilizează transportul maritim și condiții egale transportatorilor.

4.1.8. CESE împărtășește punctul de vedere al legiuitorilor europeni, conform căruia mecanismele de coreglementare și autoreglementare „nu sunt aplicabile atunci când sunt în joc drepturile fundamentale sau opțiuni politice importante sau în situații în care regulile trebuie să fie puse în aplicare în mod uniform în toate statele membre” (5), și, în consecință, consideră că propunerea de regulament este în conformitate cu principiile subsidiarității și proporționalității.

4.1.9. Cu toate acestea, în ceea ce privește Capitolul III, obiectivul de a le asigura actorilor economici condiții uniforme în cadrul pieței interne nu este realizat decât în parte, dat fiind că regulamentul le acordă statelor membre o marjă de manevră amplă în ceea ce privește drepturile în caz de întârziere sau anulare. Raportul pe care Comisia trebuie să îl elaboreze într-un interval de trei ani de la adoptarea regulamentului (articolul 30) ar trebui să examineze, în mod concret, dacă un eventual decalaj între legislațiile din acest domeniu afectează sau nu concurența sau buna funcționare a pieței interne.

4.1.10. CESE recunoaște că transporturile care au, în principal, un scop turistic, în special excursiile și vizitele turistice, nu intră în domeniul de aplicare a regulamentului. Cu toate acestea, ar trebui să se țină seama de cazul pasagerilor cărora li se creează dificultăți în parcurgerea traseului din cauza deficiențelor de pe una din rutele de legătură.

(5) Acordul interinstituțional „O mai bună legiferare” al Parlamentului European, Consiliului și Comisiei (2003/C 321/01), pct. 17.

4.2. CESE consideră important ca biletul să constituie dovada încheierii contractului de transport și ca obligațiile prevăzute de regulament să fie considerate un drept imperativ și inalienabil în favoarea pasagerilor, fără a aduce atingere *acquis*-ului actual în termeni de protecție, în special în ceea ce privește clauzele abuzive (6) și practicile comerciale neloiale (7).

Va trebui să se caute o soluție specifică pentru a obține o derogare, sau, dacă este cazul, pentru a se modifica, în modul cel mai favorabil posibil persoanelor cu handicap, obligația care le privește în prezent aproape întotdeauna de a comunica transportatorilor, cu cel puțin 48 de ore înainte, intenția de a efectua o anumită călătorie. Este evident că acest termen constrângător impus persoanelor cu handicap le poate împiedica pe acestea să-și exercite pe deplin anumite drepturi legate de libera circulație a persoanelor, cum ar fi dreptul la activități recreative sau dreptul de a face față unor eventuale situații de urgență.

CESE solicită autorizarea unui anumit grad de flexibilitate în ceea ce privește sistemul de notificare pentru asistența la bordul navelor. Acest mod de călătorie nu impune rezervarea în avans a locurilor de către pasageri; prin urmare, obligarea persoanelor cu handicap de a comunica în avans nevoia lor de asistență ar constitui o încălcare a dreptului acestora de a se bucura de un tratament egal. În consecință, ar trebui să se facă distincție între călătoriile pe distanțe lungi și cele pe distanțe scurte sau între tipul de nave utilizate pentru transport. Comisia Europeană ar trebui să oblige transportatorii să le furnizeze pasagerilor o confirmare de primire a notificării lor, astfel încât aceștia să poată dovedi că au comunicat necesitatea unei asistențe, în cazul unei disfuncționalități a sistemului de transmitere a informațiilor.

4.2.1. Pentru a pune în aplicare drepturile definite în Convenția Națiunilor Unite privind drepturile persoanelor cu handicap, aceste persoane trebuie să beneficieze de asistență în porturi, în punctele de îmbarcare și debarcare și la bordul navelor de pasageri. Comitetul este într-un tot de acord că, pentru a realiza aceste obiective de incluziune socială, asistența trebuie să fie acordată gratuit, în conformitate cu prevederile articolului 26 din Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene în ceea ce privește dreptul persoanelor cu handicap la integrare.

4.2.2. Prin urmare, CESE consideră că derogările pentru refuzul la îmbarcare în cazul persoanelor cu handicap sau cu mobilitate redusă trebuie să se bazeze pe criterii obiective, nediscriminatorii, transparente și verificabile.

(6) Directiva 93/13/CEE a Consiliului din 5 aprilie 1993 privind clauzele abuzive în contractele încheiate cu consumatorii. JO L 95, 21.4.1993, p. 29.

(7) Directiva 2005/29/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 11 mai 2005 privind practicile comerciale neloiale ale întreprinderilor față de consumatori pe piața internă. JO L 149, 11.6.2005, p. 22.

4.3. CESE consideră pozitivă dispoziția de la articolul 8 din propunerea de regulament privind dialogul și cooperarea dintre organizațiile societății civile organizate și autoritățile publice, în temeiul căreia transportatorii stabilesc normele privind accesul, în colaborare cu organizațiile persoanelor cu handicap și cu organisme naționale însărcinate cu punerea în aplicare. În ceea ce privește stabilirea standardelor de calitate, acestea ar trebui, de asemenea, să fie definite în cooperare cu asociațiile de consumatori, în conformitate cu articolul 22 din propunere, ținându-se seama de recomandările Organizației Maritime Internaționale și ale altor organisme internaționale competente în domeniu.

4.4. Încasarea unei anumite taxe de la pasageri, prevăzută la articolul 9 alineatul (3) din propunere, este contrară principiului de gratuitate care stă la baza realizării obiectivelor de incluziune, cu atât mai mult cu cât această prevedere are un caracter unilateral. Cu toate acestea, separarea contabilă este o consecință firească a transparenței minime impuse, deși raportul general anual auditat ar trebui să fie pus la dispoziția organizațiilor de persoane cu handicap și a asociațiilor de consumatori. Cu toate acestea, CESE recomandă să se analizeze dacă este cazul ca povara pe care o implică un astfel de calcul să fie impusă întreprinderilor mici și mijlocii.

4.5. Despăgubirile pentru scaune cu rotile și echipamente folosite pentru deplasare sunt conforme cu obiectivul de protecție al regulamentului, la fel ca și prevedea privind punerea la dispoziția persoanelor interesate a unui echipament de înlocuire. Despăgubirile trebuie să fie totale și să acopere toate daunele și prejudiciile cauzate.

4.6. În contextul actual al lipsei de reglementare în acest domeniu, obligațiile în cazul întreruperii călătoriei par rezonabile, ca standarde uniforme minime. CESE poate înțelege că, într-o primă etapă, se prevede, la nivel comunitar, o anumită armonizare a protecției pasagerilor în transportul aerian cu cea asigurată în cadrul altor moduri de transport, dar dorește să se preconizeze atingerea foarte rapidă a celui mai ridicat nivel de protecție posibil.

4.6.1. Despăgubirea pentru prețul biletului, ca sistem de despăgubire automat, poate fi un dispozitiv echitabil, cu condiția să funcționeze în mod flexibil și eficient. Acest dispozitiv va trebui să evolueze spre procentaje mai ridicate în viitor în cazul întârzierilor.

4.6.2. Ar trebui să se clarifice dispoziția de la articolul 20 alineatul (4) al propunerii, care prevede că acest articol nu se aplică în cazul în care întârzierea este generată de „împrejurări excepționale”. Această dispoziție ar trebui clarificată în conformitate cu jurisprudența Curții de Justiție ⁽⁸⁾, în sensul în care nu se aplică în cazul anulării călătoriei din cauza unei probleme tehnice a navei, cu excepția situației în care această problemă este legată de un eveniment care, prin natura sau originea sa, nu este inerent exercitării normale a activității transportatorului. Mai mult, faptul că

un transportator a respectat standardele minime de întreținere a unei nave nu trebuie să constituie o dovadă suficientă, în sine, pentru a demonstra faptul că acesta a adoptat toate „măsurile rezonabile” sau utile și pentru a-l scuti pe acesta de obligația de a plăti despăgubiri. În acest sens, trebuie să se țină seama și de specificitățile nautice ale serviciului de transport respectiv.

4.6.3. În orice caz, articolul 21 din propunere, conform căruia nicio dispoziție din regulament nu poate împiedica pasagerii să solicite, prin intermediul instanțelor competente naționale, daune pentru pierderi generate de anularea sau întârzierea serviciilor de transport, respectă pe deplin dreptul fundamental la o cale de atac eficientă, definit la articolul 47 din Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene.

4.7. Informația reprezintă un aspect important pentru pasageri și trebuie să fie accesibilă și conformă evoluției tehnologice; prin urmare, propunerea este relevantă în acest sens.

4.8. În ceea ce privește reclamațiile, în măsura în care au ca obiect un prejudiciu de natură civilă și/sau comercială, ele ar trebui adresate organelor responsabile cu soluționarea pe cale amiabilă a litigiilor legate de consum, create deja în temeiul Recomandării 1998/257/CE a Comisiei din 30 martie sau cel puțin unor organe care respectă principiile independenței, transparenței, contradicției, eficienței, libertății și posibilității de reprezentare.

4.9. Organismele naționale responsabile pentru punerea în aplicare trebuie să fie competente pentru a aplica pe deplin un regim de penalități eficient, disuasiv și proporțional, care să includă, în orice caz, posibilitatea de a emite un ordin de plată de despăgubiri persoanelor care au adresat o reclamație.

Regulamentul ar trebui să includă o obligație privind existența unei informări adecvate și relevante, ușor accesibile, în legătură cu sancțiunile și reclamațiile pe care le pot adresa pasagerii.

4.10. În ceea ce privește protecția datelor cu caracter personal și libera circulație a datelor ⁽⁹⁾, CESE împărtășește preocuparea Comisiei în ceea ce privește necesitatea unei puneri stricte în aplicare a reglementărilor în vigoare, pentru a garanta respectarea vieții private a pasagerilor, în conformitate cu Directiva 95/46/CE și cu jurisprudența Curții de Justiție, în special atunci când este vorba despre date personale care pot fi transmise unor state terțe cu ocazia prestării de servicii de transport. În orice moment, persoanele înscrise într-un fișier trebuie să fie informate în legătură cu includerea lor în fișierul respectiv și cu posibilitatea de a avea acces la acesta și de a solicita rectificarea sau anularea datelor care le privesc.

⁽⁸⁾ Hotărârea din 22 decembrie 2008, cauza C-549/07 (Friederike Wallentin-Hermann/Alitalia-Linee Aeree Italiane SpA).

⁽⁹⁾ Dreptul la viața privată și la intimitate, din articolul 8 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

4.11. CESE reamintește Comisiei necesitatea revizuirii Directivei 90/314/CE, pentru ca aceasta să fie mai coerentă cu propunerea de regulament și cu alte normele de drept comunitar derivat, și, în orice caz, pentru:

- a actualiza definițiile și a clarifica termeni cum ar fi „preț global”, „pachete de servicii” sau „combinație prestabilită”;
- a defini cu o mai mare claritate responsabilitatea exactă a operatorului și a agentului în cazul nerespectării contractului sau a executării nesatisfăcătoare a acestuia, indiferent dacă

operatorul sau agentul a prestat serviciul respectiv în mod direct sau indirect;

- a stabili acordarea unei despăgubiri mai clare și complete consumatorilor în cazul în care organizatorul anulează contractul.

4.12. CESE reamintește, de asemenea, Comisiei necesitatea de a menționa în mod specific în regulament directivele privind navigația maritimă și interioară care au ca obiectiv asigurarea unui nivel ridicat de protecție, în special a persoanelor cu mobilitate redusă, și de a adapta domeniul lor de aplicare geografic, acolo unde este cazul.

Bruxelles, 16 iulie 2009

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 rețeaua feroviară europeană pentru un transport de marfă competitiv

COM(2008) 852 final – 2008/0247 (COD)

(2009/C 317/17)

Raportor: **dl FORNEA**

La 19 ianuarie 2009, în conformitate cu articolul 95 din Tratatul de instituire a Comunității Europene, Consiliul a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind rețeaua feroviară europeană pentru un transport de marfă competitiv

COM(2008) 852 final – 2008/0247 (COD).

Secțiunea pentru transporturi, energie, infrastructură și societatea informațională, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 26 iunie 2009. Raportor: dl FORNEA.

În cea de-a 455-a sesiune plenară, care a avut loc la 15 și 16 iulie 2009 (ședința din 15 iulie 2009), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 164 de voturi pentru, 2 voturi împotriva și 1 abținere.

1. Concluzii

1.1. CESE salută propunerea de regulament a Comisiei, deoarece reprezintă un pas înainte către stabilirea coridoarelor internaționale de transport feroviar de marfă și către dezvoltarea acestui mod de transport în Europa.

1.2. Pentru mobilizarea energiilor în vederea dezvoltării coridoarelor de transport feroviar de marfă **sunt necesare acțiuni politice concrete la nivel de coridor**, independent de orice proces legislativ. Reglementarea în sine nu este suficientă pentru promovarea coridoarelor de transport feroviar de marfă. Printre primele priorități ar trebui să se numere **asigurarea investițiilor publice și private destinate sporirii calității, eficienței și capacității generale a infrastructurii**, precum și punerea completă în aplicare a primului și a celui de-al doilea pachet feroviar pe întreg teritoriul UE.

1.3. Pentru a se obține progrese în îmbunătățirea infrastructurii feroviare, este necesară **coordonarea eficientă la nivel înalt** pentru fiecare coridor în cauză; de aceea, este esențial ca toți miniștrii transporturilor să examineze împreună un anumit coridor. În urma discuțiilor interguvernamentale, statele membre ar trebui să stabilească un calendar și să își asume angajamente. Comisarul pentru transporturi însuși ar trebui să joace un rol mai activ în mobilizarea miniștrilor cu privire la diferitele coridoare, în cadrul unei acțiuni politice coordonate la nivelul UE.

1.4. CESE este de acord că **rezervarea de capacități** în avans **nu ar trebui să fie obligatorie**, ci definită de către administratorii de infrastructură, în cazul în care este considerată necesară. Obligarea administratorilor de infrastructură să rezerve capacități

în avans poate conduce la pierderea capacităților, mai degrabă decât la optimizarea acestora. Cu toate acestea, administratorii de infrastructură ar trebui să rețină posibilitatea de a rezerva capacități.

CESE consideră că ar trebui să li se acorde administratorilor de infrastructură flexibilitatea de a **aplica regulile de prioritate în mod pragmatic**. Este mai important să se „minimizeze întârzierile totale din rețea” decât să se acorde prioritate unui anumit tip de trafic în raport cu altul. De fapt, este necesar ca, indiferent de regulile aflate în vigoare, regulile aplicate de către administratorii de infrastructură în cazul trenurilor întârziate să fie transparente pentru operatori.

1.5. **Toate părțile interesate ar trebui să fie consultate în mod obligatoriu sau incluse în organul de guvernare al coridorului de transport de marfă:** administratorii de infrastructură, întreprinderile feroviare, reprezentanții statelor membre, sindicatele din sector, utilizatorii și organizațiile de mediu. Operatorii feroviari ar trebui să fie pe deplin reprezentați în guvernarea coridoarelor, deoarece aceștia sunt într-o poziție mai apropiată de piață și este foarte probabil să trebuiască să pună în aplicare deciziile de îmbunătățire sau să fie afectați de acestea.

1.6. **Utilizarea ghișeelor unice nu ar trebui să fie obligatorie pentru întreprinderile feroviare**, pentru a permite apariția concurenței între diferitele entități din domeniul infrastructurii. Modalitatea tradițională de solicitare de trasee prin intermediul fiecărui administrator de infrastructură național sau al unui administrator de infrastructură principal ar trebui păstrată, cel puțin ca soluție de rezervă în cazul nereușitei ghișeului unic.

1.7. **Solicitanților autorizați nu ar trebui să li se permită accesul la întregul coridor, în cazul în care o țară de pe parcursul acestuia le refuză accesul la nivel național.** Este necesară examinarea în detaliu de către Comisie a problemei solicitanților autorizați, pentru a se putea oferi publicului o imagine exactă asupra consecințelor economice și sociale ale acestei prevederi. CESE nu este neapărat împotriva conceptului de acces nediscriminatoriu la infrastructură, însă consideră că, în cazul de față, este nevoie de cercetări suplimentare și de consultări cu guvernele statelor membre, cu partenerii sociali de la nivel european și național, cu utilizatorii serviciilor feroviare, precum și cu alte organizații ale societății civile interesate.

1.8. **Apartenența la rețeaua TEN-T nu ar trebui să constituie un criteriu exclusiv pentru alegerea coridoarelor de transport de marfă.** Coridoarele nu ar trebui definite din exterior, numai pe baza criteriilor politice și geografice: ar trebui garantată o alegere de coridoare flexibilă și determinată de piață. Selectarea coridoarelor ar trebui să se întemeieze pe obiectivele pieței, acoperind fluxurile importante de mărfuri, existente sau potențiale. Piața și raportul costuri-beneficii ar trebui să fie determinante.

1.9. **Ar trebui inclusă în regulament posibilitatea extinderii selecției dincolo de rețeaua TEN-T.** De exemplu, dacă un tronson care nu face parte din TEN-T se dovedește important pentru dinamismul transportului feroviar de marfă, ar trebui să se ofere posibilitatea includerii acestuia în coridor de la început, și, mai târziu, în rețeaua TEN-T.

1.10. **Conceptul de terminal strategic este anticoncurențial.** Acest concept poate conduce la consolidarea poziției puternice a așa-numitelor terminale strategice în detrimentul celor considerate „nestrategice”. Referirile la terminalele strategice ar trebui eliminate din propunerea de regulament, pentru a se oferi terminalelor nestrategice de astăzi șansa de a se dezvolta și de a deveni, eventual, strategice în viitor.

1.11. Nicio persoană care lucrează în cadrul acestor coridoare de transport de marfă nu ar trebui să fie pusă în situații în care există un antagonism între libera circulație a mărfurilor și exercitarea drepturilor sale fundamentale.

2. Propunerea Comisiei

2.1. Comisia Europeană s-a angajat să accelereze crearea și organizarea unei rețele feroviare europene pentru transport de marfă competitiv, bazată pe coridoarele internaționale de transport feroviar de marfă. În vederea realizării acestui obiectiv, Comisia a decis să prezinte această propunere de regulament, rezultată în urma unui proces extins de consultare publică și a evaluării diferitelor opțiuni printr-un studiu de evaluare a impactului. Evaluarea impactului a arătat că o abordare legislativă ar conduce la cele mai bune rezultate din punct de vedere economic, spre deosebire de o abordare voluntară, care implică un risc mai ridicat de neîndeplinire a obiectivelor propuse.

2.2. Dispozițiile regulamentului se adresează în principal actorilor economici implicați, administratorilor de infrastructură și întreprinderilor feroviare, referindu-se în special la:

- procedurile de selectare a coridoarelor de transport feroviar de marfă;
- guvernanta tuturor coridoarelor;
- caracteristicile pe care trebuie să le aibă coridoarele de transport feroviar de marfă.

2.3. Regulamentul nu se aplică următoarelor cazuri:

- rețelelor locale și regionale autonome destinate serviciilor de transport de călători pe infrastructură feroviară;
- rețelelor destinate exclusiv prestării de servicii de transport urban și suburban de călători;
- rețelelor regionale utilizate pentru transportul regional de marfă doar de o întreprindere feroviară care nu intră sub incidența Directivei 91/440/CEE, până când un alt solicitant cere utilizarea capacității respectivei rețele;
- infrastructurilor feroviare private care există doar pentru uzul proprietarilor respectivi, pentru propriile operațiuni de transport de marfă ⁽¹⁾.

3. Observații generale

3.1. Așa cum se specifică în Evaluarea intermediară a Cărții albe privind transporturile, publicată de Comisia Europeană în 2001 [COM(2006) 314], politica europeană în domeniul transporturilor merge în direcția dezvoltării optime a tuturor mijloacelor de transport de pe teritoriul statelor membre, acordându-se atenția cuvenită protecției mediului, siguranței, concurenței și eficienței energetice.

3.2. Uniunea Europeană și-a asumat angajamentul ferm de a-și reduce cu 20 % emisiile de gaze cu efect de seră până în anul 2020. Atingerea acestui obiectiv nu va fi posibilă fără reducerea drastică a emisiilor generate de sectorul transporturilor. De aceea, este important să se acorde prioritate deosebită modurilor de transport celor mai ecologice și mai eficiente din punct de vedere energetic, iar în această privință toată lumea este de acord că transportul feroviar protejează mediul în ceea ce privește consumul de energie și nivelul de emisii ⁽²⁾.

3.3. Comitetul Economic și Social European și-a exprimat deja poziția cu privire la conceptul de **rețea feroviară cu prioritate pentru transportul de marfă** ⁽³⁾. În prezentul aviz nu vom relua observațiile generale, care se aplică și în cazul propunerii de regulament privind rețeaua feroviară europeană pentru un transport de marfă competitiv.

⁽¹⁾ Articolul 1 alineatul (2) din COM(2008) 852 final.

⁽²⁾ Aproximativ 80 % din traficul feroviar din Europa se desfășoară pe linii electificate.

⁽³⁾ JO C 27, 3.2.2009, p. 41-44.

3.4. Situația actuală a transportului de marfă din Uniunea Europeană necesită instrumente legislative eficiente, atât naționale, cât și comunitare, precum și o mobilizare politică în vederea identificării fondurilor necesare pentru investiții în infrastructura feroviară. În acest context, CESE salută propunerea de regulament a Comisiei, care reprezintă un pas înainte către stabilirea coridoarelor internaționale pentru transportul feroviar de marfă și către dezvoltarea acestui mod de transport în Europa ⁽⁴⁾.

3.5. Beneficii care pot fi obținute prin crearea acestor coridoare:

- un mod de transport ecologic - reducerea generală a impactului pe care îl au activitățile de transport din Europa asupra mediului;
- reducerea accidentelor care au loc în sectorul transporturilor;
- inițiativa este în conformitate cu obiectivele de creștere stabilite în Agenda de la Lisabona;
- o importantă contribuție la reducerea strângărilor din transportul rutier;
- încurajarea comodalității (căi ferate – căi maritime – căi navigabile interioare – căi rutiere);
- crearea acestor coridoare va contribui la siguranța aprovizionării cu materii prime pentru industriile UE, prin utilizarea unuia dintre cele mai ecologice moduri de transport pentru materialele în vrac cu volum mare;
- sprijinirea construcției de centre logistice aflate în strânsă legătură cu căile ferate (terminalele logistice ar putea servi din ce în ce mai mult drept antrepozite de distribuție, care, în prezent, sunt în general extensii ale instalațiilor de producție);
- consolidarea coeziunii economice, sociale și teritoriale în Uniunea Europeană.

3.6. Obiective de mediu pentru exploatarea coridoarelor de transport feroviar de marfă:

- infrastructură și vehicule ecologice pentru transportul feroviar de marfă;
- emisii specifice reduse;
- un nivel redus de poluare fonică la exploatare, datorat zidurilor de protecție împotriva zgomotului și utilizării de tehnologii silențioase pentru materialul rulant și infrastructura feroviară;
- linii electrificate în proporție de 100 % pe coridoarele de transport feroviar de marfă;
- sporirea proporției energiilor din surse regenerabile în mixul energetic de tracțiune.

⁽⁴⁾ Nevoia de instrumente legislative eficiente, de mobilizare politică și de investiții a fost subliniată încă o dată cu ocazia audierii pe tema „Rețeaua feroviară europeană pentru un transport de marfă competitiv”, organizată de CESE la 28.4.2009, la Brno (Republica Cehă), în cadrul Președinției cehe a Uniunii Europene.

4. Observații specifice cu privire la propunerea de regulament

4.1. Investițiile în infrastructura, terminalele și echipamentul coridoarelor de transport feroviar de marfă

4.1.1. În ultimul deceniu s-au făcut progrese în materie de deschidere a piețelor, prin intermediul politicilor europene, însă în statele membre s-au obținut rezultate limitate în ceea ce privește concurența loială dintre modurile de transport și investițiile reale în infrastructura interoperabilă modernă.

4.1.2. Capacitățile financiare ale statelor membre se dovedesc insuficiente în raport cu obiectivele ambițioase ale Comisiei. Din acest motiv, instituțiile europene vor avea un rol important în facilitarea aplicării instrumentelor de asistență comunitară pentru dezvoltarea unei rețele feroviare europene pentru transport de marfă competitiv, prin cofinanțarea creării de coridoare de transport feroviar de marfă din bugetul alocat rețelelor transeuropene de transport (TEN-T), din Fondul European de Dezvoltare Regională, din Fondul de Coeziune, precum și din împrumuturi de la BEI.

4.1.3. CESE consideră că regulamentul ar trebui să specifice cu mai multă claritate necesitățile de investiție (și finanțarea acestora) ⁽⁵⁾. Între anii 1970 și 2004, lungimea rețelei de autostrăzi din UE-15 a crescut cu 350 %, în timp ce lungimea rețelei feroviare a scăzut cu 14 %. Atunci când căile rutiere sunt congestionate, se pun rapid în aplicare decizii de modernizare sau de construire de noi infrastructuri rutiere. CESE consideră că infrastructura feroviară nu poate absorbi volume suplimentare dacă nu se aplică și căilor ferate aceeași politică de investiții aplicată căilor rutiere în ultimele patru decenii.

4.1.4. În acest sens, nu ar trebui neglijată necesitatea de finanțare a legăturilor feroviare dintre siturile industriale și rețeaua feroviară principală. Legăturile rutiere dintre zonele industriale și rețeaua rutieră principală sunt finanțate, de regulă, din bugetele publice. Cu toate acestea, în majoritatea țărilor UE, legăturile feroviare dintre siturile industriale și rețeaua feroviară principală nu beneficiază, de regulă, de același tratament. În general, ele sunt finanțate de întreprinderea care exploatează situl industrial, împreună cu operatorul de transport feroviar de marfă care încheie contract cu aceasta. Pentru facilitarea transportului feroviar de marfă, sunt necesare soluții de investiții atât la nivel european, cât și național (de exemplu, prin instrumente precum sistemele de finanțare publică, aplicate deja în Germania, Austria și Elveția).

⁽⁵⁾ Potrivit unui studiu al Comunității Europene a Căilor Ferate cu privire la coridoarele de transport feroviar de marfă, efectuat de societatea de consultanță McKinsey, o investiție de 145 de miliarde EUR până în 2020 ar putea spori capacitatea transportului feroviar cu 72 % pe 6 coridoare principale de transport feroviar de marfă bazate pe ERTMS, ceea ce ar reprezenta 34 % din volumul mărfurilor transportate în Europa.

4.1.5. Unul dintre obiectivele Comisiei este punerea în aplicare a tuturor instrumentelor tehnice și legislative pentru siguranța aprovizionării cu materii prime a industriilor europene. Coridoarele feroviare vor aduce o contribuție semnificativă la îndeplinirea acestui obiectiv strategic, iar transportul de marfă între Uniunea Europeană și partenerii din est are o deosebită importanță în acest context. În acest scop, este foarte important ca UE să investească în modernizarea infrastructurii feroviare pe axa est-vest și în instalațiile de transbordare conexe. Revizuirea rețelelor TEN-T va contribui, și ea, la realizarea acestui obiectiv.

4.1.6. Ar trebui să se acorde atenție specială serviciilor vamale în vederea simplificării procedurilor din interiorul UE ⁽⁶⁾, asigurându-se, astfel, un tranzit transfrontalier rapid pentru transportul feroviar de marfă. Este necesar un sprijin financiar european în vederea introducerii unui sistem de obligații vamale bazat pe EDI ⁽⁷⁾, precum și pentru garantarea investițiilor în căile ferate care nu dispun în prezent de sisteme automatizate pentru îndeplinirea obligațiilor vamale.

4.1.7. CESE crede că este important să existe orientări clare cu privire la ajutoarele de stat, pentru a facilita acordarea aceluși tip de sprijin financiar public pentru sectorul feroviar care va fi considerat adecvat de către serviciile Comisiei. Totodată, Comitetul subliniază că utilizarea contractelor multianuale ar putea contribui la finanțarea durabilă a rețelei feroviare europene.

4.1.8. În ceea ce privește conceptul de „terminale strategice”, inclus în articolul 9 din propunerea de regulament, CESE atrage atenția că acesta poate conduce la consolidarea poziției puternice a așa-numitelor terminale strategice în detrimentul celor considerate „nestategice”.

4.1.9. Nicio persoană care lucrează pe aceste coridoare de transport de marfă nu ar trebui să fie pusă în situația în care libera circulația a mărfurilor intră în contradicție cu exercitarea drepturilor sale fundamentale.

4.2. *Selectarea coridoarelor de transport feroviar de marfă și guvernanta rețelei*

4.2.1. Revizuirea politicii TEN-T oferă sectorului feroviar ocazia de a sublinia importanța dezvoltării suplimentare a coridoarelor flexibile de transport feroviar de marfă pe distanțe lungi, care să constituie coloana vertebrală a rețelei europene de transport.

4.2.2. CESE subliniază că aceste coridoare nu ar trebui să se limiteze exclusiv la TEN-T [așa cum se stipulează în Capitolul II, articolul 3 alineatul 1 litera a)] sau la actualele coridoare ERTMS, deoarece o astfel de abordare ar putea exclude linii care sunt sau ar putea deveni importante pentru transportul de marfă, însă care nu fac încă parte din TEN-T sau din coridoarele ERTMS. Dimpotrivă, rețelele TEN-T sunt cele care ar trebui adaptate atunci când se creează noi coridoare de transport feroviar de marfă.

⁽⁶⁾ Așadar, este important să se pună în aplicare în mod eficient, la nivelul UE, Regulamentul (CE) nr. 1875/2006 al Comisiei de instituire a Codului Vamal Comunitar.

⁽⁷⁾ *Electronic Data Interchange* (schimb electronic de date).

4.2.3. Toate părțile interesate – inclusiv sindicatele din sector, utilizatorii și organizațiile de mediu – ar trebui să fie consultate în mod obligatoriu sau implicate în organul de guvernanta. Întreprinderile feroviare ar trebui să facă și ele parte din organul de guvernanta, la același nivel cu administratorii de infrastructură, deoarece sunt utilizatorii coridoarelor, au relații cu clienții și sunt în poziția cea mai apropiată de piață. Ele vor fi afectate de deciziile luate de organul de guvernanta și, de asemenea, ar putea fi obligate să pună în aplicare unele dintre aceste decizii. Prin urmare, ar fi echitabil ca întreprinderile să fie reprezentate în cadrul organului de guvernanta.

4.2.4. Este posibil ca întreprinderile feroviare ce utilizează un anumit coridor să fie reprezentate în mod adecvat fără supraîn-cărcarea structurii de guvernanta, de exemplu ca întreprinderi individuale, ca „grupuri de întreprinderi” sau sub forma unei combinații între cele două structuri. Cu toate acestea, pentru a putea contribui eficient la îmbunătățirea coridorului, numai acele întreprinderi care „utilizează coridorul” sunt cu adevărat relevante.

4.3. *Măsuri operaționale*

4.3.1. CESE consideră că discuția cu privire la regulile de prioritate (alocarea traseelor, rezervarea capacităților, prioritatea în caz de întârziere) în general, pentru toate coridoarele de transport de marfă (Capitolul IV, articolele 11, 12 și 14), reprezintă un aspect dificil și sensibil. Aceste reguli ar trebui formulate în așa fel încât să poată fi aplicate în mod pragmatic la nivelul fiecărui coridor, iar alocarea traseelor să fie efectuată de către administratorii de infrastructură în cel mai echitabil și mai transparent mod.

4.3.2. Rezervarea de capacități nu ar trebui să fie obligatorie, ci definită de către administratorii de infrastructură, în cazul în care este considerată necesară. Obligarea administratorilor de infrastructură să rezerve capacități în avans poate conduce la pierderea capacităților, mai degrabă decât la optimizarea acestora, în special atunci când nu se poate stabili cu certitudine circulația trenurilor cu câteva luni în avans.

4.3.3. În mod similar, modificarea regulilor de prioritate nu este neapărat necesară și nu sporește capacitatea în niciun fel. Modificarea regulilor de prioritate nu va face altceva decât să transfere frustrarea de la o categorie de utilizatori la alta. În orice caz, regula primordială ar trebui să fie minimizarea întârzierilor totale din rețea și eliminarea congestiilor de trafic în cel mai rapid mod posibil.

4.3.4. În ceea ce privește dispozițiile articolului 10 (Capitolul IV), referitoare la utilizarea „ghişeuului unic”, CESE consideră că fiecare structură a coridorului ar trebui să fie liberă să aleagă, ținând seama de cerințele pieței sau de cerințele întreprinderilor feroviare care operează pe coridorul respectiv.

4.3.5. Întreprinderile feroviare ar trebui să își păstreze libertatea de a alege modalitatea de solicitare a traseelor (fie printr-un ghișeu unic, fie în modul tradițional). Utilizarea opțională a ghișeuului unic le oferă întreprinderilor feroviare posibilitatea de a pune în concurență diferitele entități din domeniul infrastructurii (de exemplu, ghișeu unic și administratorii individuali de infrastructură de pe parcursul coridorului), stimulându-le astfel în vederea îmbunătățirii.

4.3.6. Utilizarea obligatorie a ghișeelor unice ar putea conduce la crearea unui vast monopol asupra infrastructurii pe coridoarele de transport, fără vreo garanție că ghișeele unice vor oferi efectiv servicii de mai bună calitate decât administratorii individuali de infrastructură. În plus, „ghișeul unic” tradițional este nefuncțional.

4.3.7. Posibilitatea acordată solicitanților autorizați (de exemplu, expeditorii, transportatorii, operatorii intermodali) de a achiziționa trasee ar putea descuraja întreprinderile feroviare (în special pe noii operatori) să investească în mecanici de locomotivă și în locomotive, din cauza riscului sporit de indisponibilitate a traseelor. Acest lucru ar putea denatura concurența pe piețele interne, în detrimentul întreprinderilor feroviare și al calității locurilor de muncă oferite de aceste întreprinderi. Prețurile ar putea crește,

capacitățile disponibile ar rămâne limitate, iar specula s-ar putea dezvolta.

4.3.8. Cu toate acestea, în Uniunea Europeană de astăzi este o realitate faptul că și alte societăți în afară de întreprinderile feroviare (servicii de logistică, comercianți, producători) manifestă un viu interes pentru intensificarea utilizării căilor ferate⁽⁸⁾. Unele întreprinderi feroviare europene au achiziționat deja întreprinderi de servicii logistice, în încercarea de a atrage către căile ferate mărfuri care, până în prezent, erau transportate pe căile rutiere. În aceste condiții este posibil ca, în viitorul apropiat, printr-o abordare inovatoare și responsabilă din punct de vedere social, solicitanții autorizați să joace un rol semnificativ în dezvoltarea coridoarelor de transport feroviar de marfă.

Bruxelles, 15 iulie 2009

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Mario SEPI

⁽⁸⁾ Documentul de poziție al CLECAT, Bruxelles, 19.1.2009.

Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind drepturile călătorilor din transportul cu autobuzul și autocarul și de modificare a Regulamentului (CE) nr. 2006/2004 privind cooperarea dintre autoritățile naționale însărcinate să asigure aplicarea legislației în materie de protecție a consumatorului

COM(2008) 817 final – 2008/0237 (COD)

(2009/C 317/18)

Raportor: **dna DARMANIN**

La 19 ianuarie 2009, în conformitate cu articolul 71 din Tratatul de instituire a Comunității Europene, Consiliul a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind drepturile călătorilor din transportul cu autobuzul și autocarul și de modificare a Regulamentului (CE) nr. 2006/2004 privind cooperarea dintre autoritățile naționale însărcinate să asigure aplicarea legislației în materie de protecție a consumatorului

COM(2008) 817 final - 2008/0237 (COD).

Secțiunea pentru transporturi, energie, infrastructură și societatea informațională, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 26 iunie 2009. Raportor: dna DARMANIN.

În cea de-a 455-a sesiune plenară, care a avut loc la 15 și 16 iulie 2009 (ședința din 16 iulie 2009), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 75 voturi pentru și 3 voturi împotriva.

1. Concluzii și recomandări

1.1. CESE salută propunerea Comisiei privind drepturile călătorilor în transportul cu autobuzul și autocarul, dat fiind că este vorba de un mijloc de transport utilizat pe scară largă, care oferă pasagerilor o alternativă de călătorie mai puțin costisitoare.

1.2. Propunerea evocă o serie de drepturi fundamentale recunoscute în Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene, cum ar fi libera circulație a persoanelor, interzicerea oricărei forme de discriminare pe motiv de handicap și protecția consumatorilor. Din aceste motive, CESE sprijină, în general, propunerea de regulament prezentată de Comisie, formulând, însă, sugestii pentru a o îmbunătăți.

1.3. CESE este îngrijorat de absența anumitor clarificări, ceea ce poate conduce în prezent la interpretări greșite ale textului. Precizările solicitate sunt următoarele:

- În ceea ce privește sarcina furnizării de servicii pentru persoanele cu handicap, textul ar trebui să explice mai clar faptul că principalul obiectiv al Comisiei este de a reduce discriminarea în ceea ce privește informațiile furnizate pasagerilor (sau lipsa de informații) referitoare la serviciile accesibile persoanelor cu handicap.
- Răspunderea operatorului pentru pierderea bagajelor ar trebui să fie precizată în mod clar, fiind necesar să se prevadă o modalitate de înregistrare a bagajelor.
- Având în vedere că furnizarea de informații în stațiile de autobuz sau de autocar este extrem de dificilă după începerea călătoriei, trebuie să se garanteze că obținerea și comunicarea acestor informații sunt posibile din punct de vedere practic.

— Folosirea termenului de „terminal” este inadecvată pentru transportul cu autobuzul și cu autocarul, dat fiind că de obicei nu există decât simple stații de autobuz, iar acolo unde există terminale, acestea nu țin de răspunderea juridică a operatorului.

1.4. CESE observă că extinderea domeniului de aplicare al dispozițiilor privind drepturile călătorilor la transportul urban și suburban ar îmbunătăți calitatea serviciilor și imaginea sectorului. Cu toate acestea, CESE constată, într-adevăr, o serie de diferențe între serviciul de autobuze urbane și cel de transport internațional cu autobuzul și, de aceea, recunoaște că ar putea fi mai practic ca drepturile călătorilor să fie tratate separat în funcție de aceste două modalități distincte de transport și să se prevadă drepturi specifice ale călătorilor pentru ansamblul transporturilor urbane și suburbane. În consecință, CESE consideră că prevederile propunerii de regulament nu trebuie să se aplice neapărat transportului urban și suburban.

1.5. Formarea personalului are o importanță crucială în furnizarea de servicii către persoanele cu handicap. În acest sens, CESE susține cu convingere includerea articolului 18, care precizează tipul de formare care ar trebui oferită șoferilor de autobuz și de autocar.

2. Propunerea Comisiei

2.1. Comisia a început procedura de consultare pe tema instituirii drepturilor pasagerilor care călătoresc cu autocar și autobuze internaționale în anul 2005. S-au primit contribuții detaliate din partea unor organizații specializate, a societății civile, a unor agenții naționale și a statelor membre.

2.2. Comisia a efectuat, de asemenea, și o analiză de impact a opțiunilor politice, care a inclus:

- opțiunea menținerii statu-quo-ului;

- opțiunea „protecție minimă”;
- opțiunea „protecție maximă”;
- opțiunea „angajamente voluntare și autoreglementare”.

În urma analizei, s-a recurs la o combinație de opțiuni pentru diferiții parametri de protecție identificați.

2.3. În esență, propunerea vizează instituirea unor drepturi ale călătorilor cu autocarul și autobuzul în vederea sporirii atractivității și încrederii în transportul cu autocarul și autobuzul, precum și în scopul creării unor condiții echitabile de concurență între transportatorii din diferite state membre și între alte moduri de transport.

2.4. În principiu, propunerea prevede dispoziții privind:

- răspunderea în caz de deces sau vătămare a călătorilor și de pierdere sau deteriorare a bagajelor acestora;
- tratamentul nediscriminatoriu pe motiv de naționalitate sau loc de reședință cu privire la condițiile de transport oferite călătorilor de către întreprinderile de transport cu autobuzul sau autocarul;
- asistența pentru persoanele cu handicap și persoanele cu mobilitate redusă;
- obligațiile întreprinderilor de transport cu autobuzul sau autocarul în caz de anulare sau întârziere a călătoriei;
- obligații de informare;
- tratarea reclamațiilor;
- norme generale de aplicare.

3. Observații generale

3.1. CESE salută comunicarea Comisiei privind drepturile călătorilor în transportul cu autobuzul și autocarul, drepturi care la ora actuală diferă considerabil de la un stat membru la altul. CESE consideră că trebuie să existe orientări clare pentru a proteja drepturile pasagerilor care utilizează acest mijloc de transport, cu atât mai mult cu cât, în majoritatea țărilor, sectorul transportului cu autobuzul și cu autocarul este cel mai puțin reglementat.

3.2. CESE salută modul în care propunerea întărește principiul nediscriminării și în care sprijină persoanele cu handicap sau cu mobilitate redusă. Cu toate acestea, CESE solicită introducerea anumitor clarificări în textul Comisiei, pentru a reduce pasajele ambigue ale textului care ar putea duce la interpretări eronate.

3.3. Dat fiind că o parte dintre obligațiile menționate sunt preluate din Convenția ONU privind drepturile persoanelor cu handicap, statele membre ar trebui să instituie un sistem de sancțiuni la adresa întreprinderilor de transport care să se aplice în cazul încălcării acestor drepturi.

3.4. Drepturile călătorilor cu handicap reprezintă un domeniu în privința căruia Comitetul este ferm convins că abordarea adecvată este cea a „protecției maxime”. O astfel de abordare garantează respectul, demnitatea și drepturile fiecărei persoane. Cu toate acestea, Comitetul este îngrijorat în ceea ce privește punerea corectă în practică a unor astfel de norme, fiind imperativ ca astfel de norme de reglementare să fie puse în aplicare cât mai devreme posibil și să fie monitorizate îndeaproape.

3.5. Este adecvat ca propunerea să conțină prevederi referitoare la serviciile de transport cu autobuzul și cu autocarul. Articolul 2 alineatul 2 al propunerii de regulament garantează o protecție echivalentă a drepturilor pe întreg teritoriul UE, ceea ce reflectă principiul subsidiarității și ia în considerare diversitatea situațiilor existente.

3.6. În ceea ce privește răspunderea întreprinderilor de transport cu autobuzul sau autocarul cu privire la călători și la bagajul acestora, ar trebui precizat că nivelurile despăgubirilor prevăzute în propunere nu exclud posibilitatea unui recurs în justiție din partea consumatorilor lezați, dacă este cazul. Ar trebui prevăzut un sistem de despăgubire, similar celor existente în cazul altor mijloace de transport.

3.7. CESE subliniază că, de cele mai multe ori, cei care aleg să utilizeze acest mijloc de transport transfrontalier sunt persoanele din categoriile cele mai vulnerabile ale populației și de aceea salută noile măsuri de protecție pe care Comisia dorește să le pună în aplicare.

3.8. CESE consideră că trebuie stabilite planuri de acțiune pentru a garanta că persoanele cu mobilitate redusă beneficiază de asistența necesară în autogări, în stațiile de autobuz și la bordul vehiculelor și că reprezentanții persoanelor cu handicap și ai întreprinderilor de transport cu autobuzul și autocarul joacă un rol cheie în acest proces.

3.9. Întrucât Comitetul consideră că minimizarea neplăcerilor cauzate călătorilor trebuie să rămână întotdeauna obiectivul prioritar, considerațiile referitoare la despăgubiri și la rambursări trebuie să cuprindă următoarele aspecte:

- vătămarea sau decesul ca urmare a utilizării acestui mod de transport;
- anularea, întârzierile sau schimbările de rută;
- pierderea unor bunuri de către operator și
- lipsa informațiilor.

3.10. Cu toate acestea, în toate situațiile menționate mai sus este imperativ să se demonstreze că răspunderea revine operatorului și că sarcina despăgubirii nu este de o asemenea amploare încât să provoace încetarea activității operatorului. De aceea, despăgubirile ar trebui să fie realiste și să fie acordate la timpul potrivit pentru consumator, dar și pentru operator.

3.11. Procedura de despăgubire ar trebui să fie ușor accesibilă, iar reglementările privind jurisdicția competentă ar trebui să includă orice stat membru către care a călătorit pasagerul precum și țara de reședință a acestuia.

3.12. Având în vedere importanța accesului la informații, CESE salută adoptarea în acest sens a abordării „protecției maxime”, cu atât mai mult cu cât informația este unul din principalele instrumente prin care se pot reduce inconvenientele pentru consumatori în sectorul transporturilor.

4. Observații specifice

4.1. Transportul urban

4.1.1. CESE susține propunerea Comisiei în măsura în care, în general, punerea în aplicare a acestui regulament va duce la consolidarea pieței interne și a drepturilor călătorilor, în special a drepturilor persoanelor cu handicap.

CESE salută faptul că statele membre au posibilitatea de a exclude din domeniul de aplicare a acestui regulament serviciile de transport urban, suburban și regional care fac obiectul Regulamentului 1370/2007 din 23 octombrie 2007.

Cu toate acestea, CESE consideră că obligația de a proteja drepturile consumatorilor în măsura sugerată de această propunere de regulament va implica modificarea unei întregi serii de contracte de servicii publice încheiate în temeiul Regulamentului 1370/2007. În mod similar, date fiind diferențele substanțiale dintre condițiile, infrastructura și echipamentul necesare serviciilor de transport rutier (care fac obiectul Regulamentului 1370/2007) și cele necesare transportului internațional de călători cu autobuzul și autocarul, acestea nu sunt cu adevărat comparabile.

CESE ar prefera ca serviciile de transport urban, suburban și regional să fie complet excluse din această propunere și ca drepturile utilizatorilor acestor mijloace de transport public să fie abordate într-un regulament separat.

4.2. Accesibilitatea

4.2.1. CESE regretă că propunerea nu recunoaște în mod explicit și amănunțit situația persoanelor cu handicap și că nu prevede standarde mai ridicate pentru protecția drepturilor persoanelor cu handicap și ale celor cu mobilitate redusă; este fundamental să se garanteze accesul acestor grupuri la serviciile de transport.

Aplicarea concretă a legislației privind drepturile persoanelor cu handicap nu ar genera nicio sarcină suplimentară pentru întreprinderi, dat fiind că majoritatea obligațiilor prevăzute de regulament decurg din dispozițiile altor instrumente legislative comunitare, cum ar fi Directiva 2001/85/CE⁽¹⁾, considerentul al unsprezecelea al acestei directive afirmând că „(...) este de asemenea necesar să furnizeze anumite cerințe tehnice care să permită îmbunătățirea accesului persoanelor cu mobilitate redusă la vehiculele reglementate de prezenta directivă, în conformitate cu politicile comunitare în domeniile social și al transporturilor. Trebuie depuse toate eforturile pentru a îmbunătăți accesul la aceste vehicule”.

4.2.2. Din aceste motive, CESE consideră că noile obligații care revin operatorului ar trebui să fie privite ca obligații de serviciu public și că, prin urmare, ar trebui să se acorde compensații financiare în acest sens, așa cum prevede Regulamentul (CE) nr. 1370/2007 privind serviciile publice de transport feroviar și rutier.

4.2.3. Scopul este acela de a oferi persoanelor cu mobilitate redusă, inclusiv persoanelor care suferă de obezitate, modalități de a călători cu autobuzul și cu autocarul care să fie comparabile cu cele de care beneficiază alți cetățeni. De aceea, CESE susține stabilirea de norme pentru prevenirea discriminării și solicită acordarea de asistență pe traseu acestor grupuri de pasageri, conform propunerilor care figurează în proiectul de regulament, chiar dacă acestea sunt inadecvate. În acest scop, CESE consideră că este imperativ ca asociațiile transportatorilor și asociațiile persoanelor cu handicap să se reunească pentru a determina care sunt posibilitățile de acces din serviciile de transport.

4.2.4. Accesibilitatea poate fi refuzată din motive obiective, cum ar fi siguranța rutieră; cu toate acestea n-ar trebui ca motivele pur economice să fie singurul factor care să justifice lipsa unor astfel de servicii. Accesul ar trebui să fie refuzat numai din motive obiective, nediscriminatorii și proporționale cu scopul urmărit, care au fost făcute publice în prealabil și care fac obiectul unor interpretări restrictive, întrucât restrâng libera circulație a persoanelor. Aceste drepturi sunt inalienabile, așa cum se precizează, pe bună dreptate, la articolul 5 din propunere.

4.2.5. CESE îndeamnă Comisia să lanseze procesul necesar pentru standardizarea scaunelor cu rotile și a sistemelor de fixare a acestora, astfel încât să poată fi utilizate în condiții de siguranță în autobuze și în autocare.

4.2.6. CESE își exprimă sprijinul pentru inițiative cum ar fi transportul la cerere, care poate reprezenta adesea o bună alternativă pentru transportul persoanelor cu handicap. În acest scop, Comitetul încurajează includerea unor astfel de servicii atunci când se publică cereri de oferte în domeniul transporturilor.

4.2.7. Capitolul III al propunerii interzice refuzul accesului și conține dispoziții privind dreptul la asistență în terminale și la bord, condițiile de acordare a asistenței, transmiterea informațiilor și despăgubirile pentru scaunele cu rotile și echipamentul de mobilitate; aceste dispoziții sunt pertinente, însă ar putea fi îmbunătățite. CESE recomandă stabilirea unei recompense pentru acei operatori care fac mai mult decât li se cere și care oferă într-adevăr servicii de transport adaptate necesităților persoanelor cu handicap.

4.3. Formarea personalului

4.3.1. CESE consideră că formarea are o importanță esențială în furnizarea de servicii pentru persoanele cu handicap și, în consecință, sprijină pe deplin articolul 18. De asemenea, Comitetul consideră că aceasta ar constitui o ocazie excelentă de a dezvolta cooperarea dintre asociațiile operatorilor din transporturi și asociațiile care lucrează cu persoanele cu handicap și care ar putea oferi astfel de cursuri de formare.

(1) JO L 42, 13.2.2002, p. 1-102.

4.4. Plata daunelor în caz de deces

4.4.1. CESE recunoaște că, la ora actuală, se întâmplă ca intervalul de timp să fie prea lung până la încasarea unui avans din despăgubire de către persoanele care au pierdut pe cineva apropiat într-un accident de transport și care se aflau în întreținerea acestuia. Pe de altă parte, CESE consideră, însă, că termenul de cincisprezece zile constituie o perioadă de timp rezonabilă pentru efectuarea plăților în avans în vederea acoperirii necesităților economice imediate ale familiilor victimelor accidentelor mortale, luând în considerare pierderea pe care au suferit-o, sau a plăților către victimele unui accident care au suferit un prejudiciu sub aspectul integrității lor fizice sau psihice.

4.4.2. În această privință, recomandarea CESE este de a se introduce o precizare în textul articolului 8 care să definească persoanele îndreptățite la despăgubire ca fiind minorii care și-au pierdut părintele (sau, după caz, tutorele) în întreținerea căruia se aflau.

4.5. Pierderea bagajelor

4.5.1. CESE recunoaște că drepturile călătorilor trebuie respectate în situațiile în care bagajul le este furat sau pierdut, ceea ce le dă dreptul la despăgubiri. Operatorii de transport cu autobuzul sau cu autocarul trebuie să răspundă pentru pierderea bagajelor care le sunt efectiv încredințate. De aceea, Comisia ar trebui să clarifice dispozițiile articolului 9 al propunerii în vederea garantării certitudinii juridice, dat fiind că formularea actuală este neclară și admite răspunsuri diferite în diverse situații.

4.5.2. În acest sens, CESE precizează că operatorul nu este obligat să ofere consumatorului un serviciu de înregistrare a bagajelor.

4.5.3. CESE consideră, de asemenea, că trebuie prevăzute dispoziții specifice referitoare la eventualitatea pierderii sau deteriorării echipamentului utilizat de persoanele cu handicap.

4.6. Informațiile privind întreruperea călătoriei

4.6.1. CESE consideră că trebuie să se depună toate eforturile necesare pentru a se garanta transmiterea de informații în timp util către călători în caz de întârziere sau de întrerupere a călătoriei. În această privință, CESE crede, totuși, că transmiterea unor astfel de informații este uneori extrem de dificilă și, de aceea, consideră că articolul 21 nu este funcțional și nu poate fi pus în aplicare decât cu mare dificultate, având în vedere caracteristicile stațiilor de autobuz și faptul că, de obicei, în aceste stații, nu există personal permanent.

4.6.2. CESE dorește să propună ca investițiile realizate prin fondurile de cercetare și dezvoltare ale Comisiei să fie consacrate dezvoltării și punerii în aplicare a unor instrumente TIC în serviciul unor sisteme de informare ale pasagerilor care să fie fiabile, sigure, și să ofere informații în timp util, aceste sisteme urmând să fie amplasate în stațiile de autobuz, precum și dezvoltării unor sisteme informatice ușoare de amplasat la bord, care să permită raționalizarea gestionării călătoriei (sisteme de transport inteligente - STI).

4.7. Terminalele în transportul cu autobuzul și cu autocarul

4.7.1. Propunerea face o serie de referiri la terminalele de pe traseul autobuzelor sau autocarelor. Merită observat că astfel de terminale nu există, în general, și că, acolo unde există, ele se află de cele mai multe ori în răspunderea unei gări sau a unui aeroport. În majoritatea celorlalte situații, nu există terminale, ci numai stații fără personal permanent.

Bruxelles, 16 iulie 2009

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Mario SEPI

Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1321/2004 privind crearea unor structuri de gestionare a programelor europene de radionavigație prin satelit

COM(2009) 139 final – 2009/0047 (COD)
(2009/C 317/19)

Raportor: **dl Thomas MCDONOGH**

La 21 aprilie 2009, în conformitate cu articolul 156 din Tratatul de instituire a Comunității Europene, Consiliul European a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1321/2004 privind crearea unor structuri de gestionare a programelor europene de radionavigație prin satelit

COM(2009) 139 final - 2009/0047 (COD).

Secțiunea pentru transporturi, energie, infrastructură și societatea informațională, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 26 iunie 2009. Raportor: dl McDONOGH.

În cea de a 455-a sesiune plenară, care a avut loc la 15 și 16 iulie 2009 (ședința din 15 iulie 2009), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 174 de voturi pentru și 5 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1. Comitetul sprijină ferm propunerile Comisiei, deoarece legislația care a fost adoptată în 2004 ar putea fi în mare măsură depășită.

1.2. Securitatea sistemelor este de importanță vitală și ar trebui luate măsuri pentru a elimina pirații informatici.

1.3. Verificarea dosarului personal, propusă din motive de securitate, urmează să se aplice în cazul angajaților, având în vedere că structura de conducere este alcătuită din personal civil. De asemenea, personalul ar trebui să înțeleagă marea responsabilitate ce îi revine în raport cu utilizatorii finali, astfel încât să garanteze continuitatea și fiabilitatea serviciului.

1.4. Costul la utilizator trebuie să fie comparabil cu alte sisteme similare.

1.5. Este important ca Uniunea Europeană să fie independentă de alți furnizori, care ar putea întrerupe sistemele după cum doresc, și să poată monitoriza, fie în scopuri comerciale, fie în scopuri militare, activitatea utilizatorilor finali.

1.6. Galileo ar trebui explicat în mod corespunzător cetățenilor UE, pe de o parte fiindcă urmează să afecteze direct sau indirect viața celor mai mulți dintre ei, de la piloți la mineri și fermieri, și, pe de altă parte, pentru a putea exploata întregul său potențial.

1.7. CESE ar trebui consultat, în diferitele etape ale procesului decizional, în legătură cu progresele înregistrate în aplicarea proiectului.

1.8. CESE sprijină finanțarea programelor GNSS ale UE și subliniază că ar trebui asigurată o finanțare multianuală pentru a asigura succesul acestora.

1.9. Rolul CESE ar trebui să se bucure de recunoaștere. Programele GNSS au impact direct asupra cetățenilor, iar CESE ar trebui să primească informații complete și să fie consultat. Galileo este dezvoltat și controlat de civili și transparența este necesară. Comisia Europeană ar trebui să continue să consulte CESE, deoarece într-o etapă ulterioară se vor pune probleme importante legate de supraveghere, drepturi individuale și viața privată.

2. Introducere

2.1. CESE a adoptat deja mai multe avize privind Galileo ⁽¹⁾.

2.2. Este important ca Galileo să fie operațional cât mai curând, pentru că Europa ar trebui să aibă propriul sistem de navigație prin satelit, ca și SUA, și să nu depindă de alții pentru furnizarea acestor servicii.

2.3. La nivel național, acest lucru va spori securitatea, iar din punct de vedere comercial, va asigura venituri. Ar trebui să existe posibilitatea comercializării, care ar reprezenta o valoroasă sursă de venituri.

2.4. CESE ar trebui să sprijine pe deplin Comisia în ceea ce privește legislația în materie, care este necesară de urgență.

⁽¹⁾ JO C 256, 27.10.2007, p. 73-75.
JO C 256, 27.10.2007, p. 47.
JO C 324, 30.12.2006, p. 41-42.
JO C 221, 8.9.2005, p. 28.

3. Observații generale cu privire la programele europene GNSS

3.1. Este important ca UE să fie independentă de alți furnizori importanți de servicii de navigație prin satelit la nivel global. În orice caz, Galileo va fi mai eficient pe piața globală, iar EGNOS va completa alte sisteme și va îmbunătăți calitatea informațiilor.

3.2. De asemenea, Galileo oferă acces la spațiul cosmic unor state membre care altfel nu ar fi implicate în activități spațiale. Este de așteptat ca programele GNSS să se bucure și de o bună imagine publică, ceea ce va consolida imaginea UE în fața cetățenilor și va asigura succesul programelor. Sunt necesare activități de sensibilizare în privința programelor europene GNSS, pentru a permite publicului să valorifice la maximum noile posibilități.

3.3. Programele europene GNSS pot avea efecte pozitive asupra altor politici ale UE.

3.4. Ar trebui încurajată cercetarea în acest domeniu.

4. Observații specifice

4.1. Regulamentul (CE) nr. 1321/2004 trebuie să fie modificat explicit și rapid, din următoarele motive:

- situația prezentă este nesatisfăcătoare din punct de vedere juridic, deoarece poate fi caracterizată de coexistența a două texte în vigoare care se contrazic reciproc: Regulamentul (CE) nr. 1321/2004 și Regulamentul (CE) nr. 683/2008;
- Regulamentul (CE) nr. 683/2008 prevede ca gestionarea tuturor aspectelor legate de securitatea sistemului să revină Comisiei, dar în același timp mandatează Autoritatea de supraveghere să asigure acreditarea de securitate. Este necesar să fie clarificat rapid rolul exact al Autorității în ceea ce privește securitatea și acreditarea.

4.2. Conform modificării aduse regulamentului, Agenția are următoarele obiective:

- acreditarea de securitate: Agenția inițiază și monitorizează aplicarea procedurilor de securitate și efectuează audituri de securitate a sistemelor europene GNSS;
- contribuie la pregătirea comercializării sistemelor europene GNSS, efectuând inclusiv analizele de piață necesare;
- exploatează centrul de securitate Galileo.

4.3. O evaluare ex-ante a fost efectuată la înființarea Agenției, în 2004.

4.4. Această modificare a normelor de conducere a Agenției este concepută astfel încât să țină seama de învățăturile trase din experiența gestionării Agenției, de contribuția și de rolul său în programele europene de radionavigație prin satelit.

4.5. Prin urmare, este necesar un nou cadru de guvernare publică. Regulamentul (CE) nr. 683/2008 prevede:

- diviziunea strictă a responsabilităților între UE, reprezentată de Comisie, Autoritatea de supraveghere și Agenția Spațială Europeană;
- responsabilitatea Comisiei pentru gestionarea programelor și
- sarcinile exacte ce au fost încredințate la acea dată Autorității.

4.6. Punerea în funcțiune a sistemelor de radionavigație prin satelit nu poate fi realizată integral de statele membre în mod individual, deoarece acest obiectiv depășește capacitățile financiare și tehnice ale oricărui stat membru în parte. Prin urmare, acțiunea la nivel comunitar este cea mai adecvată pentru realizarea programelor europene GNSS (Galileo și EGNOS).

Bruxelles, 15 iulie 2009

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Mario SEPI

Avizul Comitetului Economic și Social European privind Cartea verde privind forța de muncă europeană în domeniul sănătății

COM(2008) 725 final

(2009/C 317/20)

Raportor: dl METZLER

La 10 decembrie 2008, Comisia Europeană a prezentat o comunicare adresată Consiliului, Parlamentului European, Comitetului Economic și Social European și Comitetului Regiunilor cu privire la

Cartea verde privind forța de muncă europeană în domeniul sănătății

COM(2008) 725 final.

Secțiunea pentru ocuparea forței de muncă, afaceri sociale și cetățenie, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 25 iunie 2009. Raportor: dl METZLER.

În cea de-a 455-a sesiune plenară, care a avut loc la 15 și 16 iulie 2009 (ședința din 15 iulie 2009), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 104 voturi pentru, 29 de voturi împotriva și 29 abțineri.

1. Concluziile și recomandările Comitetului

1.1. CESE salută prezentarea Cărții verzi privind forța de muncă europeană în domeniul sănătății de către Comisia Europeană. Cartea verde prezintă schimbările demografice și efectele acestora asupra forței de muncă, precum și sarcinile de muncă din sectorul sănătății.

1.2. În opinia CESE, trebuie luate măsuri pentru a face profesiile din domeniul sănătății mai atractive pentru tineri, astfel încât un număr mai mare dintre aceștia să aleagă astfel de profesii.

1.3. CESE recomandă crearea unor capacități de personal suficiente în sectorul sănătății, în vederea acoperirii cererii de îngrijire și a consolidării îngrijirii medicale preventive, a promovării sănătății și a prevenirii.

1.4. În opinia CESE, emigrația nedorită a personalului din domeniul sănătății în alte țări poate fi contracarată prin salarii mai ridicate, prin condiții de muncă mai bune și eventual prin acordarea de noi responsabilități. Noile responsabilități necesită calificări corespunzătoare, ceea ce conduce și la creșterea atractivității sectorului în general.

1.5. Trebuie îmbunătățit considerabil volumul datelor statistice privind forța de muncă europeană din domeniul sănătății, în special în domeniul migrației și mobilității, acestea servind drept bază a deciziilor.

1.6. Trebuie promovată utilizarea în domeniul sănătății a noilor tehnologii care conduc la degrevarea forței de muncă din acest domeniu, asigură creșterea calității serviciilor și ajută pacienții. CESE este conștient de faptul că aceasta ar putea presupune revizuirea modului de funcționare a lanțului de responsabilități ale personalului medical.

1.7. CESE subliniază rolul important al standardelor sociale în garantarea unei calități ridicate a îngrijirii și siguranței pacienților și se opune clar tuturor tentativelor de reducere a acestora (*no race to the bottom*).

1.8. CESE subliniază rolul important al activităților independente în sectorul sănătății, alături de elementul central reprezentat de spitale și serviciile publice de îngrijiri medicale, întrucât în special prin intermediul activităților independente se asigură persoanelor tratamente și îngrijiri în condiții de competență și siguranță. Acești profesioniști au beneficiat de formări de o înaltă calitate prin intermediul eforturilor comune ale societății civile din statele membre în favoarea învățământului public. Membrii CESE, care reprezintă societatea civilă, primesc cu precauție dorința Comisiei menită să încurajeze personalul din domeniul sănătății să desfășoare o activitate independentă. Totodată, CESE are o poziție critică față de tendința de extindere a activităților fals independente în toate cazurile în care aceasta apare problematică pentru domeniul respectiv (de exemplu, îngrijirea bolnavilor și a persoanelor vârstnice).

1.9. CESE își exprimă îngrijorarea în legătură cu dezbaterile din sectorul sănătății cu privire la înlocuirea personalului medical calificat cu alternative mai economice. CESE consideră că analizele structurale privind distribuția sarcinilor profesiilor medicale ar trebui să se orienteze după necesitățile medicale, nivelul de calificare, precum și nevoile pacienților.

1.10. CESE este ferm convins că instituțiile medicale și personalul lor furnizează servicii de interes economic general și, prin urmare, ar trebui utilizate mai intensiv fondurile structurale pentru formarea și perfecționarea personalului medical. CESE insistă asupra necesității absolute de a se garanta condițiile care să permită acestui personal să urmeze cursuri de perfecționare profesională, astfel încât să acumuleze competențe la diferite niveluri și în diferite domenii, dar și să se elimine penuria de servicii de sănătate în regiunile defavorizate.

1.11. CESE constată rolul primordial al partenerilor sociali și al dialogului social în stabilirea condițiilor de muncă și de remunerare și în calificarea forței de muncă din domeniul sănătății.

1.12. În opinia CESE, profesiile sociale joacă un rol important în îngrijirea și asistența acordată pacienților și, prin urmare, au un rol semnificativ în sectorul sănătății.

2. Sinteza documentului Comisiei

2.1. Cartea verde trebuie să servească drept bază a unor discuții intensive între instituțiile UE, statele membre ale UE și actorii principali din domeniul social și economic la nivel european și național. Aceasta reprezintă o lucrare-cadru care permite luarea în considerare a cerințelor pe termen lung.

2.2. Cartea verde se concentrează pe nouă domenii-cheie:

- schimbările demografice,
- capacitatea sănătății publice,
- formarea,
- abordarea mobilității și migrației lucrătorilor în domeniul sănătății în UE,
- migrarea globală a lucrătorilor în domeniul sănătății,
- datele în sprijinul adoptării deciziilor,
- introducerea și difuzarea noilor tehnologii pentru îmbunătățirea eficienței și a calității îngrijirii,
- consolidarea rolului activităților independente,
- politica de coeziune.

2.3. Context

2.3.1. Sistemele de sănătate ale UE trebuie să facă față unei continue creșteri a cererii de servicii, să reacționeze la nevoile în schimbare în materie de sănătate și să fie pregătite pentru crize majore în domeniul sănătății publice - toate acestea în contextul unui orizont de așteptare care presupune o calitate ridicată a serviciilor de sănătate. Trebuie să se recunoască faptul că este vorba despre un sistem al economiei care utilizează intensiv forța de muncă, în care lucrează unul din zece lucrători ai forței de muncă europene și că în medie 70 % din cheltuielile pentru sănătate sunt destinate salariilor.

2.3.2. Articolul 152 din Tratatul privind UE stabilește că „acțiunea Comunității în domeniul sănătății publice respectă pe deplin responsabilitățile statelor membre în ceea ce privește organizarea și prestarea serviciilor de sănătate și de îngrijire medicală” și că ar trebui totodată sprijinită cooperarea între statele membre pentru promovarea coordonării strategiilor și programelor, precum și informarea reciprocă despre programele de succes din statele membre.

2.3.3. În Cartea verde, Comisia Europeană pune întrebări importante referitoare la problemele și provocările cu care se confruntă îngrijirea sănătății, cu scopul lansării unor dezbateri. Aceste întrebări importante includ:

- îmbătrânirea populației,
- noile tehnologii,
- necesitatea îmbunătățirii accesului la serviciile de sănătate,
- calitatea ofertelor și implicat a tratamentelor care devin din ce în ce mai scumpe,
- izbucnirea și potențialul bolilor epidemice și
- disponibilitatea îngrijirii medicale în apropierea locuinței.

Definiția forței de muncă: prin forța de muncă din domeniul sănătății se înțelege tot personalul din domeniul sănătății care oferă servicii de îngrijire și de asistență acordată bolnavilor, de infirmerie, de asistență socială, precum și toți cei care fac parte din profesiile de specialitate.

2.3.4. În prezent, în toate statele membre au loc dezbateri cu privire la volumul necesar și la disponibilitatea forței de muncă potențiale, care va fi necesară în următorul deceniu și după aceea. În unele state membre se constată deja o penurie considerabilă de lucrători tineri și de personal specializat, în special acolo unde activează, cu precădere, lucrători mai în vârstă.

2.3.5. Pe lângă deficitul de forță de muncă datorat acestor cauze, se mai constată migrația forței de muncă din UE către alte țări, de exemplu către SUA sau Elveția, în special în sectorul sănătății de înaltă calificare.

Și în cadrul UE se înregistrează un nivel ridicat al migrației și mobilității, înregistrându-se fluxuri de migrație importante între statele membre.

Migrația forței de muncă din domeniul îngrijirii medicale prezintă un interes existențial. Diferențele în materie de salarizare și condiții de muncă constituie cauze ale acestui fenomen. Diferențele dintre structurile sistemelor au repercusiuni substanțiale asupra structurilor de oferte și de calificare.

2.3.6. Prin Cartea verde, Comisia permite, de asemenea, să se evidențieze, în cadrul unei consultări publice privind viitorul forței de muncă europene în domeniul sănătății, problemele personalului din domeniul sănătății și să schițeze o imagine clară a provocărilor viitoare. Astfel, Comisia ține seama de faptul că îngrijirea medicală reprezintă o necesitate centrală și elementară pentru toți cetățenii UE. De asemenea, aceasta are în vedere faptul că, fără o îngrijire medicală suficientă, libertățile fundamentale în cadrul Comunității Europene pot fi limitate foarte rapid.

2.3.7. Precauția în materie de sănătate și prevenirea bolilor au o componentă economică. Sectorul sănătății necesită o forță de muncă educată, cu un înalt nivel de experiență și cu calificări recunoscute, aceasta reprezentând o componentă esențială a unei societăți bazate pe cunoaștere.

3. Observațiile CESE privind propunerile de soluții ale Cărții verzi

3.1. Propunerile de soluții ale Comisiei Europene

Având în vedere competențele limitate în domeniul sănătății, Comisia este prudentă atunci când face propuneri de soluții. Pe de o parte, Comisia ia notă de faptul că, în ultimii ani, ponderea femeilor care lucrează în domeniul sănătății a crescut și, prin urmare, propune o îmbunătățire a reconcilierii vieții profesionale cu viața de familie și viața privată, precum și măsuri necesare în acest scop, în vederea asigurării ofertei de forță de muncă și de personal specializat în domeniul sănătății. Pe de altă parte, Comisia solicită strategii de planificare solide și sugerează să se intensifice investițiile în extinderea activităților de formare în toate statele europene, astfel încât să se evite situațiile în care lucrătorii din domeniul sănătății beneficiază de formare numai în câteva state, iar în alte state se folosesc doar competențele acestora, ceea ce ar putea cauza diminuarea în continuare a capacității de formare. Îmbunătățirea posibilităților de calificare, în special în domeniul formării continue și al perfecționării profesionale, ar oferi o motivație pentru angajarea personalului și asigurarea instruirii acestuia.

3.2. Comitetul Economic și Social European (CESE) consideră Cartea verde un document de dezbatere cuprinzător cu privire la marile provocări cu care se confruntă sistemele de sănătate și lucrătorii din acest domeniu. Aceasta încurajează dezbaterile în cadrul Strategiei de la Lisabona pentru promovarea serviciilor bazate pe cunoaștere și consideră îngrijirea medicală drept un domeniu integrat.

3.3. CESE consideră că piața serviciilor de sănătate ar trebui considerată o piață cu reguli speciale, deoarece aceasta are un impact direct asupra sănătății populației. Prin urmare, CESE propune o dezbatere asupra problemelor cauzate de caracterul fragmentat al îngrijirii medicale în câteva țări, în special în acele sisteme care nu sunt controlate direct de stat, aceasta creând dificultăți considerabile pentru asigurarea unor standarde uniforme în materie de dezvoltare a calificărilor și de perfecționare profesională.

3.4. Demografia și promovarea durabilității forței de muncă

3.4.1. CESE subliniază faptul că în profesiile din domeniul sănătății lucrează deja un procent ridicat de femei și că numărul acestora va crește foarte probabil în continuare. Acest lucru este valabil pentru toate tipurile de activități. Egalitatea între sexe este necesară pentru a se asigura, în conformitate cu directivele privind egalitatea între sexe, condiții egale pentru bărbați și femei și, de asemenea, pentru a atrage mai mulți bărbați să activeze în diferitele sectoare din domeniul sănătății. În acest scop ar trebui luate, printre altele, măsuri care să contribuie la reconcilierea vieții profesionale cu cea de familie, la recunoașterea competențelor utilizate și a dificultății acestor profesii și la sprijinirea păstrării locurilor de muncă și, respectiv, a reînserției profesionale a femeilor după perioade mai lungi dedicate familiei.

3.4.2. Este puțin surprinzător ce influență au condițiile de muncă ireproșabile, sănătatea și siguranța la locul de muncă asupra salariilor. Satisfacția și siguranța sporesc grija arătată pacienților. Calitatea locului de muncă, a facilităților de care beneficiază personalul și abordarea sarcinilor speciale de muncă din domeniul sănătății joacă un rol deosebit în asigurarea unui nivel înalt de calitate, a siguranței pacienților și a unei securități corespunzătoare a îngrijirii. Cartea verde se referă foarte puțin la aceste puncte.

3.4.3. CESE ia notă de eforturile de cercetare depuse de partenerii sociali privind programele de reînserție profesională. CESE consideră că astfel de programe pot juca un rol vital în menținerea și readucerea lucrătorilor din domeniul sănătății, în special a femeilor, în câmpul muncii și că aceste programe vor deveni din ce în ce mai importante pentru combaterea deficitului de lucrători calificați.

3.4.4. În opinia CESE, în anumite state membre, trebuie luate măsuri pentru a face profesiile din domeniul sănătății mai atractive pentru tineri, astfel încât un număr mai mare dintre aceștia să aleagă astfel de profesii și să își caute un loc de muncă în acest domeniu. Pentru a motiva mai mulți tineri și mai mulți bărbați să înceapă o carieră în domeniul sănătății, al îngrijirii și în cel social, ocupațiile respective trebuie să devină mai atractive prin intermediul unor mai bune condiții de muncă și de salarizare pe întreaga durată a carierei.

3.5. Capacitatea sănătății publice

3.5.1. Măsurile preventive de succes și promovarea sănătății, precum și o mai bună gestionare a sănătății pot reduce necesitatea tratamentelor și îngrijirii. Prin urmare, CESE recomandă capacități suficiente în sectorul sănătății, în vederea consolidării îngrijirii medicale preventive, a promovării sănătății și a prevenirii. Totuși, ca o condiție prealabilă, trebuie să existe un fundament științific al măsurilor, care apoi pot fi finanțate în mod durabil și pentru întreg teritoriul. În opinia CESE, Comunitatea Europeană ar trebui să aibă în vedere și promovarea sănătății la locul de muncă în rândul personalului din domeniul sănătății, pentru ca acesta să rămână sănătos și performant (evitarea sindromului surmenajului). În special, ar trebui să se acorde atenție capacității lucrătorilor aflați la finele carierei, pentru ca aceștia să își poată continua activitatea fără a fi împiedicați de probleme de sănătate și să se țină cont de calitatea vieții lor la locul de muncă pentru a stabili condițiile în care aceștia vor ieși la pensie.

3.6. Formarea

3.6.1. CESE sugerează să se examineze problemele cauzate de natura fragmentară a structurilor de oferte de servicii de sănătate în anumite state, în special în acele în care aceste structuri nu sunt coordonate în mod direct la nivel central, ceea ce îngreunează stabilirea unor standarde uniforme și de înaltă calitate pentru calificare și perfecționare profesională. Comitetul consideră că este necesar să se analizeze în ce măsură pot fi susținute mai bine structurile fragmentare de oferte de servicii, în vederea creării de locuri de muncă. CESE ridică problema obligativității formării și perfecționării profesionale, precum și problema impunerii unor standarde ridicate și a asigurării transparenței acestora prin certificare, precum și a unor standarde uniforme la nivel european și a garantării acestora. De asemenea, Comitetul se întreabă în ce măsură statele membre au fost impulsionate să progreseze în acest sens.

3.6.2. CESE pune întrebări cu privire la interacțiunea dintre Directiva privind recunoașterea diplomelor și o posibilă directivă privind calificările din domeniul sănătății. Comitetul se întreabă care este relația dintre aceste aspecte și directivele speciale privind anumite profesii. De asemenea, Comitetul își pune întrebări referitoare la modul în care aceste directive au influențat uniformitatea calificărilor și competențelor, a formării și perfecționării profesionale în Europa, precum și uniformitatea condițiilor de muncă din viața cotidiană.

3.6.3. CESE dorește să analizeze costurile și beneficiile unei structuri de cerințe corespunzătoare privind calificarea profesională a prestatorilor de servicii de sănătate.

3.7. *Abordarea mobilității și migrației lucrătorilor în domeniul sănătății în UE*

3.7.1. CESE ridică problema efectelor ofertelor și a impactului programelor de promovare și solicită să se prezinte din punct de vedere științific în ce măsură granițele statale și lingvistice, respectiv diferențele culturale din Europa, influențează migrația lucrătorilor în acest domeniu care necesită empatie și cunoștințe deosebite.

3.8. *Migrarea globală a lucrătorilor în domeniul sănătății*

3.8.1. După cum se solicită și în Cartea verde, la recrutarea personalului specializat trebuie ținut seama de principii etice; de exemplu, pe lângă posibilitatea de angajare a lucrătorilor din alte țări, ar trebui să se promoveze în mod suficient propria generație tânără. Lipsa promovării suficiente a generației tinere nu trebuie compensată prin atragerea personalului specializat din alte țări. Având în vedere numeroasele angajamente voluntare deja asumate și cooperarea UE la elaborarea codului de conduită al OMS, CESE solicită să se examineze valoarea adăugată a unui cod de conduită al UE alături de cel al OMS.

3.8.2. De asemenea, trebuie prevenit exodul creierelor din țările în curs de dezvoltare. Recrutarea lucrătorilor în domeniul sănătății ar trebui să aibă loc pe cât posibil într-un cadru instituționalizat, în care mobilitatea lucrătorilor să fie sprijinită prin programe bilaterale și multilaterale de cooperare. Aceasta se poate realiza prin investiții în infrastructurile de pregătire în domeniul sănătății și prin îmbunătățirea condițiilor de lucru. Dacă nu se elimină cauzele migrației, adică uriașele inegalități în privința salarizării și condițiilor de muncă, migrația va continua, determinând în țările în curs de dezvoltare o lipsă și mai acută de personal în domeniul sănătății.

3.9. *Datele în sprijinul adoptării deciziilor*

3.9.1. CESE solicită ca statisticile naționale să fie comparabile la nivel european. Acest lucru este însă împiedicat de problema clasificărilor parțial diferite ale profesiilor din domeniul sănătății din statele membre. Particularitățile naționale în ceea ce privește competențele și denumirile profesiilor din domeniul sănătății nu trebuie mascate în numele înțităților indicatorilor uniformi. CESE recomandă realizarea unor statistici corespunzătoare privind profesiile din domeniul sănătății în Europa, precum și migrația transnațională. Cu privire la ideea propusă în Cartea verde privind înființarea unui observator al evoluției forței de muncă din domeniul sănătății, se pune întrebarea dacă acesta este cu adevărat

necesar și dacă nu pot fi utilizate în scopurile menționate instituțiile deja existente, cum ar fi Eurostat sau Fundația de la Dublin.

3.9.2. În general, situația datelor ar trebui îmbunătățită cu ajutorul unui registru de date. CESE recomandă ca monitorizarea menționată în Cartea verde a profesiilor din domeniul sănătății să fie conectată cu alte proiecte ale UE, de exemplu, cu promovarea sistemelor de informare în domeniul sănătății, și să se îmbunătățească comunicarea registrelor naționale – în măsura în care acestea există – pentru toate profesiile.

3.9.3. Întrucât în majoritatea statelor membre sectorul sănătății este organizat, respectiv reglementat de stat, CESE salută sprijinul acordat de Comisia Europeană în vederea unei mai bune planificări. Prin urmare, Comitetul recomandă ca Uniunea Europeană să pună la dispoziție fonduri pentru elaborarea unor analize privind sistemele de îngrijire medicală din statele membre. Aceste analize trebuie să constituie baza dezvoltării unui sistem de îngrijire medicală care să ofere servicii de sănătate și de îngrijire populației în apropierea locuinței și cu acoperire teritorială completă.

3.10. *Introducerea și difuzarea noilor tehnologii pentru îmbunătățirea eficienței și a calității îngrijirii*

3.10.1. CESE propune să se examineze dacă, în interesul salariaților, noile tehnologii permițând noi tratamente, care pot fi conectate la rețelele electronice de comunicare și care pot fi oferite și în regiuni îndepărtate pe întregul teritoriu al acestora, pot fi utilizate și pentru autodiagnosticare sau cu participarea pacienților. În acest sens, trebuie luate în considerare experiențele altor state. Cu toate acestea, înaintea introducerii noilor tehnologii trebuie să se asigure acceptul din partea personalului din domeniul sănătății. Pentru a obține acceptul din partea personalului din domeniul sănătății, acesta trebuie implicat în dezvoltarea tehnologiilor de e-sănătate, în vederea asigurării faptului că instrumentele electronice pot fi aplicate în practica cotidiană simplu și în siguranță. Formarea corespunzătoare a personalului specializat în vederea utilizării optime a noilor tehnologii este indispensabilă pentru succesul introducerii acestora. CESE amintește faptul că alături de avantajele noilor tehnologii trebuie avute în vedere întotdeauna și riscurile, de exemplu, aspectele legate de protecția datelor. Introducerea noilor tehnologii trebuie să aibă în vedere diferitele sisteme naționale. Aceasta ar putea duce la ajustarea principiilor care se aplică în fiecare stat membru personalului medical, în cadrul legislațiilor naționale privind răspunderea. Comitetul se întreabă în ce măsură diferitele măsuri și proiecte pilot promovate de Comisia Europeană contravin dezvoltării unei infrastructuri IT la nivel național, respectiv uniformizează această infrastructură.

3.11. *Rolul antreprenorilor din domeniul sănătății în ceea ce privește forța de muncă din acest domeniu*

3.11.1. În anumite state ale Uniunii Europene, profesioniștii din domeniul sănătății care lucrează pe cont propriu și care pun, astfel, în aplicare principiul antreprenorial joacă un rol important în cadrul ofertei de îngrijiri medicale din statele membre. Cartea verde recunoaște rolul activităților independente din domeniul sănătății și funcția pe care o îndeplinesc acestea alături de sectorul public. De multe ori prin intermediul lor se asigură persoanelor tratamente și îngrijiri cu garanții privind competența și siguranța. Cu toate acestea, Comitetul subliniază că, în Uniunea Europeană, personalul din domeniul sănătății care desfășoară o activitate independentă și-a dobândit, în majoritatea cazurilor, calificările după un timp îndelungat datorită eforturilor colective în favoarea

învățământului public gratuit. Așadar, societatea civilă este îndreptățită să aștepte o recompensă (preț și costuri), iar reprezentanții săi nu pot decât să primească cu precauție dorința Comisiei exprimată la punctul 6, care pare să încurajeze o sporire a formelor private ale acestei verigi a sistemelor de îngrijire medicală. Totodată, CESE are o poziție critică față de tendința de extindere a activităților fals independente în toate cazurile în care aceasta apare problematică pentru domeniul respectiv (de exemplu, îngrijirea bolnavilor și a persoanelor vârstnice).

3.12. *Politica de coeziune*

3.12.1. CESE aprobă utilizarea mai intensivă a Fondurilor structurale pentru formarea și perfecționarea profesională a personalului din domeniul sănătății. Penuria de servicii de îngrijire medicală în regiunile defavorizate ar putea fi preîntâmpinate, de exemplu, prin extinderea și promovarea formării și perfecționării profesionale în acele regiuni în care este nevoie urgentă de personal calificat. La baza acestei solicitări se află constatarea că cei care profesază în domeniul sănătății se stabilesc cu prioritate acolo unde au fost formați. Politica de coeziune ar putea, de asemenea, oferi un cadru pentru promovarea proiectelor model care abordează problemele menționate. În plus, Comitetul sugerează să se pună la dispoziție resurse din cadrul Fondurilor structurale europene pentru îmbunătățirea infrastructurii sectorului sănătății și eventual pentru îmbunătățirea capacității de comunicare sau a noilor standarde de tratament (*evidence based medicine*).

3.12.2. CESE își exprimă îngrijorarea în legătură cu dezbateră, în principal motivată de considerații de natură economică, care are loc la nivelul structurilor de conducere și în cadrul categoriilor de profesii interesate, cu privire la distribuția sarcinilor în sectorul sănătății. Obiectivul acestei dezbateri este înlocuirea personalului medical calificat cu alternative mai economice. O mai bună coordonare, optimizarea procesului și punere în rețea, alături de flexibilizarea distribuției sarcinilor, ar reprezenta soluția mai bună. În acest sens, CESE consideră că cel mai important este să se dobândească calificările corespunzătoare, pentru a se evita diminuarea calității tratamentului.

3.12.3. CESE consideră că atribuția sarcinilor în funcție de calificări și profesii ar trebui să se orienteze după:

1. necesitatea medicală,

2. formarea, delimitarea sarcinilor și răspundere, precum și
3. nevoile pacienților.

3.12.4. CESE consideră că, ținând seama și de criza financiară, ar trebui menținută disponibilitatea statelor de a-și finanța în mod suficient sistemele de sănătate naționale (*financial management*), pentru a se asigura în special suficiente resurse de personal care să poată oferi servicii de înaltă calitate, în acest sens impunându-se și îmbunătățirea condițiilor de muncă ale salariaților din acest sector.

3.13. *Parteneriatul social*

3.13.1. CESE subliniază rolul important și răspunderea partenerilor sociali în stabilirea condițiilor de muncă ale lucrătorilor din domeniul sănătății și diversitatea marcantă a profesiilor din acest domeniu și face trimitere la activitățile preliminare deja desfășurate de partenerii sociali în acest context.

3.13.2. Schimbările demografice care cauzează un deficit de tineri specialiști nu trebuie să conducă la o scădere a nivelului de calificare și de salarizare (*race to the bottom*). CESE consideră că statele membre au datoria să își asume răspunderea în acest sens.

3.13.3. CESE constată instituirea unui dialog social în sectorul spitalicesc european și observă că programul de lucru acceptat de partenerii sociali acoperă toate chestiunile dezbătute în Cartea verde. De aceea, CESE regretă că acest proces nu a fost menționat în Cartea verde.

3.13.4. CESE subliniază rolul important al principiului salarizării egale pentru aceeași activitate independent de gen.

3.13.5. Condițiile de muncă specifice 24/7 necesită mecanisme de compensare speciale (plata orelor suplimentare și a turelor de noapte, acordarea de zile libere) pentru a compensa presiunea ridicată asupra forței de muncă. În acest context, CESE are o poziție critică față de stimulentele sporite din multe state membre prin care se promovează activitățile fals independente și se favorizează pierderea protecției sociale și a protecției conferite de legislația muncii.

Bruxelles, 15 iulie 2009

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 stabilire a standardelor minime pentru primirea solicitanților de azil în statele membre

COM(2008) 815 final – 2008/0244 (COD)
(2009/C 317/21)

Raportor: **dna LE NOUAIL-MARLIÈRE**

La 1 aprilie 2009, în conformitate cu articolul 262 din Tratatul de instituire a Comunității Europene, Consiliul a decis să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de stabilire a standardelor minime pentru primirea solicitanților de azil în statele membre (reformare)

COM(2008) 815 final – 2008/0244 (COD).

Secțiunea pentru ocuparea forței de muncă, afaceri sociale și cetățenie, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 25 iunie 2009. Raportor: dna LE NOUAIL-MARLIÈRE.

În cea de-a 455-a sesiune plenară, care a avut loc la 15 și 16 iulie 2009 (ședința din 16 iulie 2009), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 154 de voturi pentru, 2 voturi împotriva și 4 abțineri.

1. Concluzii

1.1. Preocupat de sprijinul indirect pe care un cadru prea restrictiv sau mai puțin binevoitor l-ar putea constitui pentru regimurile cele mai autoritare și mai puțin democratice, Comitetul aprobă reformarea și îmbunătățirea directivei privind *normele de primire*, reiterând totuși câteva recomandări cuprinse în precedentele sale avize și, mai ales, în răspunsul său la Cartea verde cu privire la viitorul sistem european comun de azil ⁽¹⁾ și la planul de acțiune pentru viitorul sistem european comun de azil ⁽²⁾.

În materie de primire a solicitanților de azil, propunerea de reformare a directivei ar trebui să promoveze standarde *comune* și nu *minimale* și să cuprindă clauze de salvagardare a standardelor aplicate de statele membre care respectă cel mai mult drepturile fundamentale ale solicitanților de protecție internațională, statutul de refugiat sau de protecție subsidiară, în special:

- garantarea accesului la teritoriu;
- libertatea de alegere a locului în care este formulată solicitarea de azil și de protecție;
- examinarea cu precădere a statutului convențional și, în al doilea rând, a protecției subsidiare, dacă și numai dacă nu sunt îndeplinite criteriile primului statut;

(1) Cf. avizul CESE din 12.3.2008 privind *Cartea verde cu privire la viitorul sistem european comun de azil*, raportor: dna LE NOUAIL MARLIÈRE (JO C 204, 9.8.2008).

(2) Cf. avizul CESE din 25.2.2009 privind *Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, către Consiliu, către Comitetul Economic și Social European și către Comitetul Regiunilor - Plan strategic în materie de azil: o abordare integrată a protecției în ansamblul UE*, raportor: dl PARIZA CASTAÑOS, coraportor: dna BONTEA (JO C 218, 11.9.2009).

- nereturnarea în cazul în care viața solicitantului este în pericol în țara lui de origine sau în ultima țară de tranzit;

- recursul suspensiv la măsurile de expulzare atâta timp cât decizia nu a fost emisă de tribunalul competent, astfel încât acest drept de recurs să devină efectiv, în conformitate cu jurisprudența Curții europene a drepturilor omului (cf. *infra* 4.8.1);

- protecția specifică solicitată de minori sau de persoanele presupuse a fi minori;

- respectarea drepturilor autonome ale persoanelor – și în special ale femeilor – de a depune o cerere de protecție.

1.2. Comitetul dorește ca, în cazul minorilor, să fie precizat în mod sistematic că „*interesul superior al copilului*” trebuie înțeles **în sensul articolului 3.1 din Convenția internațională cu privire la drepturile copilului (articolul 22.1)**.

1.3. *Retenția/detenția* nu ar trebui să existe decât în ultimă instanță, după ce au fost epuizate celelalte soluții, și nu ar trebui să intervină fără o decizie a unui tribunal competent, respectând dreptul la apărare, în conformitate cu prevederile Convenției europene pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

1.4. ONG-urile competente și active în domeniul drepturilor omului ar trebui să aibă totdeauna acces la solicitanții de protecție, aceștia trebuind să poată beneficia oricând de asistență judiciară și umanitară din partea statelor sau a ONG-urilor.

1.5. Comitetul recomandă statelor membre să accelereze negocierile în vederea adoptării, prin procedura de codecizie cu Parlamentul European, a acestei versiuni reformate, care va permite Uniunii Europene să-și îmbunătățească potențialul de a răspunde în mod decent cererilor de a-i proteja pe solicitanții de azil care îi sunt adresate.

1.6. Comitetul sprijină înființarea unui Birou de asistență pentru statele membre, pe probleme de azil și de protecție internațională, dacă acesta permite accelerarea distribuției către statele membre ale UE a sarcinilor de primire și de protecție, asigurarea transparenței în materie de primire a solicitanților de azil și de protecție internațională, valorificarea experienței asociațiilor și organizațiilor active în domeniul ajutorului și asistenței acordate solicitanților de azil sau de protecție internațională, precum și îmbunătățirea procedurilor de examinare individuală.

2. Introducere și sinteza propunerii Comisiei

2.1. Sistemul european comun de azil (SECA) s-a dezvoltat în două faze distincte. Prima fază a început odată cu **Consiliul European de la Tampere** (1999), imediat după adoptarea Tratatului de la Amsterdam, care a conferit o dimensiune europeană politicilor în materie de imigrație și azil. Această primă fază s-a încheiat în 2005.

2.2. În această **primă fază**, s-au înregistrat progrese în ceea ce privește elaborarea unei serii de directive privind azilul, cooperarea dintre statele membre, precum și unele aspecte ale dimensiunii externe a azilului.

2.3. Ce-a de-a **doua fază** a sistemului european comun de azil a început odată cu **Programul de la Haga** (adoptat în noiembrie 2004), care stabilește anul 2010 ca termen pentru îndeplinirea obiectivelor principale ale sistemului european comun de azil prin adoptarea de instrumente și măsuri vizând o mai mare armonizare și o îmbunătățire a standardelor de protecție privind sistemul european comun de azil (SECA).

2.4. În 2007, ca etapă preliminară a adoptării de noi inițiative, Comisia a elaborat o **Carte verde** ⁽³⁾ menită să lanseze o dezbatere între diversele instituții, statele membre și societatea civilă ⁽⁴⁾, pe baza căreia Comisia a adoptat ulterior un Plan strategic în materie de azil. Acest plan definea o foaie de parcurs pentru anii următori, enumerând măsurile pe care urma să le adopte Comisia pentru realizarea celei de-a doua faze a SECA.

2.5. Directiva a cărei reformare este propusă în prezent de Comisie și care a fost adoptată de Consiliu la 27 ianuarie 2003, făcând obiectul unui aviz CESE ⁽⁵⁾, se situează în acest context.

2.6. Obiectivul principal al prezentei propuneri este de a asigura solicitanților de azil standarde mai ridicate de tratament în ceea ce privește condițiile de primire, care să le garanteze un nivel de trai decent, conform dreptului internațional. Armonizarea mai aprofundată a reglementărilor naționale privind condițiile de primire este necesară, de asemenea, pentru a limita fenomenul mișcărilor secundare ale solicitanților de azil între statele membre, în măsura în care aceste mișcări se datorează unor politici naționale de primire divergente.

2.7. Prezenta propunere extinde domeniul de aplicare al directivei în scopul includerii persoanelor care solicită protecție subsidiară și prevede că directiva se aplică tuturor tipurilor de proceduri de azil și tuturor zonelor geografice, precum și tuturor centrelor de cazare a solicitanților de azil.

Propunerea are de asemenea ca obiectiv facilitarea accesului la piața forței de muncă, ea prevăzând că solicitanții de azil vor putea avea acces la încadrarea în muncă după o perioadă de cel mult 6 luni de la depunerea unei cereri de protecție internațională și precizând că impunerea de condiții de acces pe piața națională a forței de muncă nu trebuie să restrângă în mod nejustificat accesul solicitanților de azil la încadrarea în muncă pentru.

2.8. Pentru a garanta că accesul la condițiile materiale de primire asigură „un nivel de viață adecvat pentru sănătatea solicitantului de azil și pentru asigurarea subzistenței acestuia”, propunerea obligă statele membre să ia în considerare nivelul asistenței sociale acordate resortisanților lor atunci când acordă sprijin financiar solicitanților de azil.

2.9. Propunerea garantează că detenția va fi autorizată doar în cazurile excepționale prevăzute de directivă.

2.10. De asemenea, propunerea garantează că solicitanții de azil deținuți temporar beneficiază de un tratament uman și demn, care respectă drepturile lor fundamentale și dispozițiile legislației naționale și internaționale.

2.11. Propunerea asigură punerea în aplicare a unor măsuri naționale, pentru ca nevoile specifice să fie identificate imediat.

În plus, propunerea include numeroase garanții, astfel încât condițiile de primire să fie concepute în mod specific, pentru a răspunde nevoilor speciale ale solicitanților de azil.

2.12. În ceea ce privește punerea în aplicare și îmbunătățirea sistemelor naționale, propunerea conține anumite măsuri menite să asigure continuitatea monitorizării și să consolideze rolul Comisiei de gardian al legislației UE.

⁽³⁾ COM(2007) 301 final, prezentată la 6.6.2007.

⁽⁴⁾ CESE și-a exprimat opinia cu privire la acest document în avizul CESE din 12.3.2008 privind Cartea verde cu privire la viitorul sistem european comun de azil. Raportor: dna LE NOUAIL-MARLIÈRE (JO C 204, 9.8.2008).

⁽⁵⁾ Avizul CESE din 28.11.2001 privind Propunerea de directivă a Consiliului de stabilire a standardelor minime pentru primirea solicitanților de azil în statele membre. Raportor: dl MENGGOZZI, coraportor: dl PARIZA CASTAÑOS (JO C 48, 21.2.2002).

3. Observații generale

3.1. Comitetul salută evoluția pozitivă pe care propunerile Comisiei urmăresc să o imprime condițiilor de primire a persoanelor aflate în căutare de protecție internațională și dorința de armonizare a dispozițiilor naționale și extinderea domeniului de aplicare pentru a cuprinde și protecția subsidiară. Cu toate acestea, Comitetul reamintește necesitatea de a se examina întotdeauna situația fiecărui solicitant în mod individual, inclusiv în fața determinării responsabilității statului membru, în vederea unei examinări exhaustive a cererii și a luării în considerație a protecției subsidiare dacă și numai dacă nu sunt îndeplinite condițiile cerute pentru primul statut convențional (refugiat).

3.2. Comitetul sprijină obiectivul privind asigurarea unui standard de viață decent pentru solicitanții de azil și facilitarea integrării acestora în țara-gazdă ⁽⁶⁾ și concretizarea acestuia prin accesul la piața forței de muncă într-un termen de maxim 6 luni, fără restricții *nejustificate* [art. 15 alineatul (2)], aplicate pe baza condițiilor naționale de acces la piața forței de muncă; aceasta trebuie să aibă loc cu respectarea deplină a drepturilor fundamentale ale solicitanților de azil sau de protecție internațională, în termenii dreptului pozitiv european, așa cum rezultă din Declarația universală a drepturilor omului [articolul 23 alineatul (1)] ⁽⁷⁾, din Pactul internațional privind drepturile economice, sociale și culturale (articolele 2, 9, 10, 11 și 12), din Convenția nr. 118 a OIM privind egalitatea de tratament a resortisanților și neresortisanților în domeniul securității sociale, din Carta socială europeană, din Carta drepturilor fundamentale și din Convenția de la Geneva privind protecția refugiaților ⁽⁸⁾. Acest lucru este valabil și în ceea ce privește nivelul de asistență socială acordată, diferențierea condițiilor de cazare în funcție de nevoile specifice ale persoanelor și viziunea extinsă asupra relațiilor familiale ale solicitantului, precum și necesitatea de a le lua în considerare în mod adecvat în cadrul examinării solicitării de azil.

3.3. În ce privește principiile generale și referințele internaționale care stau la baza recunoașterii și protejării drepturilor fundamentale ale persoanelor aflate în situații dificile și privind regimul de detenție al solicitanților de protecție internațională, în conformitate cu dispozițiile Convenției de la Geneva și, mai exact, cu articolul 26 privind libertatea de circulație și articolul 31 privind refugiații cu situație nereglementată în țara-gazdă ⁽⁹⁾, așa cum amintește și Comisia în expunerea de motive (punctul 16), nimeni nu poate fi plasat în detenție pentru singurul motiv că a depus

⁽⁶⁾ Cf. avizul CESE din 28.11.2001 privind propunerea de directivă a Consiliului de stabilire a standardelor minime pentru primirea solicitanților de azil în statele membre. Raportor: dl MENGOZZI, coraportor: dl PARIZA CASTAÑOS (JO C 48, 21.2.2002)

⁽⁷⁾ „Orice persoană are dreptul la muncă, la libera alegere a muncii sale, la condiții echitabile și satisfăcătoare de muncă, precum și la ocrotirea împotriva șomajului.”

⁽⁸⁾ 1951.

⁽⁹⁾ Convenția de la Geneva, art. 31: „Statele contractante nu vor aplica sancțiuni penale, pe motivul intrării sau șederii lor ilegale, refugiaților care, sosind direct din teritoriul unde viața sau libertatea lor erau amenințate în sensul prevăzut de art. 1, intră sau se găsesc pe teritoriul lor fără autorizație, sub rezerva prezentării lor fără întârziere la autorități pentru a le expune motivele, recunoscute ca valabile, ale intrării sau prezenței lor ilegale.”

o cerere de protecție. De aceea, detenția nu ar trebui luată în considerare decât în cazuri de necesitate absolută, justificată în mod adecvat, și nu privită ca o practică acceptabilă în circumstanțe care nu corespund unei intenții frauduloase sau dilatorii a solicitantului.

3.4. În ceea ce privește minorii, Comitetul aprobă măsurile preconizate de directivă pentru a răspunde nevoilor specifice ale acestora. Cu toate acestea, observă că referirea la Convenția Națiunilor Unite din 1989 privind drepturile copilului ar fi mai precisă dacă, pe lângă articolul 37 ⁽¹⁰⁾, s-ar menționa sistematic articolul 3.1 ⁽¹¹⁾, și nu numai noțiunea de „interes superior al copilului”, despre care se știe că poate da naștere la interpretări diferite.

3.5. În sfârșit, Comitetul acordă o atenție specială introducerii sistematice a posibilității unei căi de atac pentru solicitanți sau refugiați împotriva deciziilor judiciare sau administrative care îi privesc. Observă însă că această cale de atac trebuie să aibă în mod sistematic efect suspensiv pentru a avea sens pe deplin.

4. Observații speciale

4.1. În ce privește informarea (cap. II – articolul 5)

4.1.1. Comitetul recomandă adăugarea următorului text: „statele membre îi informează pe membrii familiei solicitantului de azil în legătură cu posibilitatea prezentării unei cereri independente”.

4.2. Cu privire la regimul și condițiile de detenție (cap. II – articolele 8-11)

4.2.1. În opinia Comitetului, regula generală privind tratamentul solicitanților de protecție trebuie să se inspire din articolul 7 al proiectului de directivă, care afirmă principiul libertății de circulație a persoanelor și necesitatea de a opta mai degrabă pentru soluții alternative la detenție.

4.2.1.1. Cu alte cuvinte, detenția solicitanților (art. 8) nu poate și nu trebuie practică decât în condiții excepționale, cum ar fi:

— **dacă solicitarea de azil este prezentată în condițiile în care solicitantul a fost informat în prealabil de o măsură de expulzare;**

— pentru a lua o hotărâre în privința solicitării de azil, în cadrul unei proceduri de decizie asupra dreptului acestuia de a intra pe teritoriu, **în cazul reținerii sau plasării într-o zonă de așteptare.**

⁽¹⁰⁾ Articolul 37 se referă la regimul de detenție.

⁽¹¹⁾ Convenția internațională privind drepturile copilului. Art. 3.1: „În toate deciziile care privesc copiii, întreprinse de instituțiile de asistență socială publice sau private, de instanțele judecătorești, autoritățile administrative sau de organele legislative, vor prevala interesele copilului.”

4.2.1.2. Comitetul apreciază că, în afara acestor două situații, niciun solicitant de azil nu poate fi deținut și că o decizie de reținere nu poate fi justificată în niciun caz prin necesitatea de a „stabilii, confirma sau verifica identitatea sau naționalitatea acestuia”, și cu atât mai puțin „pentru a stabili elementele pe care se bazează solicitarea acestuia de azil și care, în alte circumstanțe, s-ar putea pierde”.

4.2.1.3. CESE propune modificarea textului articolului 9 alineatul (5), amendat după cum urmează: „Continuarea detenției este revizuită **din oficiu** de autoritatea judecătorească, la intervale rezonabile de timp și **la cererea solicitantului de azil în cauză, ori de câte ori circumstanțele se schimbă sau când apar noi informații care afectează temeiul plasării în detenție**”.

4.2.2. În opinia CESE, condițiile de detenție trebuie să asigure un tratament uman, care să respecte demnitatea proprie persoanei. În ceea ce privește condițiile de retenție (**articolul 10**) în centre specializate de cazare deosebite de instituțiile de tip penitenciar, ar fi corect ca reținerea solicitantului de azil în comun cu resortisanți care nu au făcut cerere de azil să nu poată avea loc fără **consimțământul scris** al persoanei interesate [**articolul 10 alineatul (1)**].

4.2.3. De asemenea, având în vedere diversitatea modalităților de detenție din statele Uniunii Europene, este oportun să se precizeze că ICNUR și alte organizații au posibilitatea, de asemenea, de a comunica cu solicitanții aflați în **toate** zonele de retenție și de a-i vizita [**articolul 10 alineatul (2)**], aceeași terminologie trebuind să apară și la **articolul 10 alineatul (3)**.

4.2.3.1. În plus, așa cum a procedat și în ce privește propunerea de reformare a Regulamentului Dublin 2, „Criteriile și mecanismele de determinare a statului membru responsabil pentru examinarea unei cereri de protecție internațională depusă într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe sau un apatrid”⁽¹²⁾, Comitetul recomandă ca solicitantului de protecție internațională să-i fie notificate informațiile cuprinse la articolul 10 alineatul (3) **în limba sa sau într-o limbă pe care acesta recunoaște că o înțelege**, inclusiv cu ajutorul unui interpret autorizat sau printr-o traducere legală.

4.2.4. În scopul omogenității textului, sintagma „**solicită protecție internațională**” trebuie să înlocuiască sintagma „solicită azil” [**articolul 11 alineatul (4)**].

4.2.5. CESE salută interzicerea detenției minorilor neînsoțiți [articolul 11 alineatul (1) reformat] și sprijină confirmarea faptului că persoanele cu nevoi speciale nu ar trebui în principiu să fie deținute [articolul 11 alineatul (5) reformat].

4.3. Cu privire la școlarizarea minorilor, ocuparea forței de muncă și formarea profesională (cap. II, articolele 14-16)

4.3.1. Proiectul de directivă vizează facilitarea și accelerarea integrării solicitanților în țările gazdă. Școlarizarea minorilor, accesul la un loc de muncă și formarea profesională vor contribui la acest obiectiv.

4.3.1.1. În acest sens, Comitetul apreciază că este oportun să se întârzie cât mai puțin integrarea minorilor în sistemul educativ; un termen de „trei luni” este considerat prea lung, fiind de dorit ca acesta să fie redus la **două luni** [**articolul 14 alineatul (2)**].

4.3.2. Comitetul aprobă inițiativa Comisiei de a permite solicitanților de azil accesul la piața forței de muncă într-un termen de maxim 6 luni și apreciază că este necesar să fie redusă marja de libertate în interpretarea articolului 15 alineatul (1), precizându-se că „Statele membre se asigură că solicitanții au acces **efectiv** la piața forței de muncă”, ceea ce presupune accesul la serviciile sociale existente pentru persoanele în căutarea unui loc de muncă.

4.3.2.1. Comitetul recunoaște că dispozițiile privind primirea solicitanților pot fi atât în avantajul statului, cât și al solicitantului de azil, oferindu-i acestuia din urmă șansa de a obține un anumit nivel de autonomie.

4.3.3. Amintind avizul său⁽¹³⁾ privind prima directivă referitoare la primire, Comitetul insistă asupra faptului că „resortisanții țărilor terțe încredințați unei țări gazdă trebuie să beneficieze de o formare cât mai completă, și aceasta din două motive: în primul rând, formarea acestor persoane va avea un impact pozitiv asupra dezvoltării țării lor de origine în cazul în care se vor întoarce acolo. (...). În al doilea rând, în cazul în care aceste persoane își vor stabili domiciliul pe teritoriul unui stat membru, formarea primită le va facilita accesul pe piața forței de muncă.” În acest context, Comitetul estimează că este necesar să fie limitată libertatea statelor membre în privința interpretării articolului 16, prin adoptarea unei formulări mai directe și mai complete: „Statele membre **autorizează și organizează** accesul solicitanților de azil la formarea profesională, indiferent dacă aceștia au sau nu acces la piața forței de muncă”.

4.4. Cu privire la regulile generale privind condițiile materiale de primire și îngrijirile medicale (articolul 17)

4.4.1. Comitetul recomandă să se precizeze că standardele continuă să fie aplicate în timpul procedurii de apel.

⁽¹³⁾ Cf. avizul CESE din 28 noiembrie 2001 privind Propunerea de directivă a Consiliului de stabilire a standardelor minime pentru primirea solicitanților de azil în statele membre, raportor: dl MENGOZZI, coraportor: dl PARIZA CASTAÑOS (JO C 48, 21.2.2002) – Directiva 2003/9/CE.

⁽¹²⁾ A se vedea pagina 115 din prezentul Jurnal Oficial.

4.4.2. CESE aprobă dispozițiile cuprinse în articolul 17 alineatul (5) reformat, care urmărește îmbunătățirea nivelului condițiilor materiale de primire în acele state care în prezent oferă condiții insuficiente.

4.5. *Cu privire la limitarea sau la retragerea beneficiului condițiilor materiale de primire (Cap. III - articolul 20)*

4.5.1. Comitetul este îngrijorat de aplicarea unei asemenea măsuri în cazul în care solicitantul de azil „a făcut deja o altă cerere în același stat membru”. Practica arată că o primă solicitare poate fi urmată de o cerere de reexaminare justificată prin prezentarea de informații adiționale privind situația solicitantului sau prin prezentarea de dovezi suplimentare; în această situație, ar fi foarte dezavantajos pentru solicitant să fie exclus din sistemul de condiții materiale de primire. În consecință, Comitetul solicită **eliminarea acestei mențiuni [articolul 20 alineatul (1), litera (c)]**.

O astfel de măsură pare, de altfel, în contradicție cu spiritul proiectului de reformare a „Regulamentului de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de azil” ⁽¹⁴⁾ și al modificărilor prevăzute în acesta.

4.5.2. CESE salută propunerile care urmăresc reducerea posibilităților de retragere a beneficiului condițiilor de primire menționate la articolul 20 alineatul (2) reformat și propunerea de consolidare a dispozițiilor care urmăresc să asigure tuturor solicitanților de azil condiții materiale minime de primire [articolul 20 alineatul (4)].

4.6. *Cu privire la dispozițiile referitoare la persoanele cu nevoi speciale (cap. IV – articolele 21-24)*

Comitetul dorește ca, în ceea ce îi privește pe minori, să se precizeze sistematic că „interesul superior al copilului” trebuie înțeles în lumina **articolului 3 alineatul (1) al Convenției internaționale privind drepturile copilului [articolul 22 alineatul (1)]**.

Bruxelles, 16 iulie 2009

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Mario SEPI

4.7. *Cu privire la victimele torturii sau violenței (articolul 24)*

4.7.1. Comitetul dorește ca victimele torturii sau violenței și persoanele cu probleme de sănătate fizică și mentală să beneficieze de asistență spitalicească adecvată.

4.7.2. În caz de nevoie, acestora trebuie să li se permită accesul în centre specializate. Cadrele medicale generaliste și specializate trebuie să aibă acces la centrele de primire sau de detenție, iar solicitanții de protecție internațională trebuie să poată beneficia de diagnostic și de îngrijiri specializate din partea unui personal competent și recunoscut ca atare de sistemul medical general din statul de primire.

4.7.3. Deși Comisia nu a propus modificarea articolului 13, care prevede că statele membre pot decide ca solicitanții să fie supuși examenului medical pentru protejarea sănătății publice, Comitetul dorește să reamintească faptul că obligația de efectuare a testului HIV violează o întreagă serie de drepturi ale omului, în special dreptul la respectul vieții private ⁽¹⁵⁾. Supunerea la acest test nu ar trebui să constituie o condiție preliminară pentru accesul la teritoriu sau la procedura de azil al persoanelor în căutare de protecție internațională. Pe un plan mai general, examenul medical ar trebui însoțit de informații corespunzătoare într-una din limbile înțelese de solicitant (cf. punctul 4.2.3.1) și ar trebui să ofere garanții de respectare a consimțământului, de confidențialitate, precum și monitorizarea și tratamentul corespunzător pe plan medical.

4.8. *Cu privire la căile de atac (Cap. V - articolul 25)*

4.8.1. Comitetul este de acord cu faptul că statele trebuie să asigure solicitanților asistență juridică [articolul 25 alineatul (2)], dar consideră necesară precizarea că **o cale de atac trebuie să aibă efect suspensiv [articolul 25 alineatul (1)]**, deoarece altminteri există riscul ca aceasta să-și piardă orice caracter operațional ⁽¹⁶⁾.

⁽¹⁴⁾ COM(2008) 820 final, care face obiectul avizului CESE (SOC/333) din 16.7.2009 privind *Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de azil prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe sau un apatrid (reformare)*, raportor: dna LE NOUAIL MARLIÈRE (CESE 443/2009 - SOC/333. Se află, de asemenea, în această publicație).

⁽¹⁵⁾ În conformitate cu – printre altele – articolul 8 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

⁽¹⁶⁾ Cauza Gebremehdin v. Franța, CEDO, hotărârea din 26 aprilie 2007: Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale a Consiliului European, 1950, art. 3 și art.13, natura ireversibilă a daunelor susceptibile de a avea loc în cazul materializării riscului de tortură sau de maltratare, cale de atac cu efect suspensiv. Alineatele 66 și 67 <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=816069&portal=hbk&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>.

Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe sau de către un apatrid (reformare)

COM(2008) 820 final – 2008/0243 (COD)
(2009/C 317/22)

Raportor: **dna LE NOUAIL-MARLIÈRE**

La 1 aprilie 2009, în conformitate cu articolul 262 din Tratatul de instituire a Comunității Europene, Consiliul a decis să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe sau de către un apatrid (reformare)

COM(2008) 820 final – 2008/0243 (COD).

Secțiunea pentru ocuparea forței de muncă, afaceri sociale și cetățenie, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 25 iunie 2009. Raportor: dna LE NOUAIL-MARLIÈRE.

În cea de-a 455.-a sesiune plenară, care a avut loc la 15 și 16 iulie 2009 (ședința din 16 iulie 2009), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 154 de voturi pentru, 6 voturi împotriva și 7 abțineri.

1. Concluzii

1.1. Comitetul apreciază în mod favorabil planurile Comisiei referitoare la regulamentul denumit „Dublin II”, în vederea sporirii eficienței sistemului și asigurării respectării – în cadrul aplicării procedurii – a drepturilor fiecărei persoane care are nevoie de protecție internațională și pentru a răspunde situațiilor cu care se confruntă unele state membre cu dificultăți în a garanta capacitatea de primire, fapt ce împiedică asigurarea nivelului necesar de protecție.

1.2. CESE salută și sprijină voința de a asigura un acces real la procedura de solicitare a azilului și obligația care îi revine fiecărui stat membru responsabil de a proceda la o evaluare completă a nevoilor de protecție a solicitanților care îi sunt transferați.

1.3. CESE recunoaște progresele pe care propunerea Comisiei le implică în ce privește asigurarea unor norme de protecție mai înalte, în special printr-o mai bună informare a solicitanților de azil cu privire la stadiul în care se află procedura de examinare a cererii lor, formulând totuși unele rezerve în legătură cu aspectul lingvistic și limba în care sunt furnizate informațiile privind statutul cererii sau al transferului. Astfel, dat fiind că informațiile au valoare de notificare și presupun dreptul la o cale de atac și anumite termene, solicitantul de protecție internațională ar trebui să fie notificat totdeauna în limba sa ori într-o altă limbă, pe care acesta recunoaște că o înțelege, inclusiv prin intermediul unui interpret autorizat sau al unei traduceri legale și printr-un apărător desemnat din oficiu de tribunale sau ales de solicitant.

1.4. Solicitanții de protecție internațională ar trebui să beneficieze de un avocat din oficiu și de asistență judiciară gratuită.

1.5. Comitetul apreciază extinderea clauzelor umanitare în clauze discreționare, dar solicită precizarea cadrului de aplicare, astfel încât aceste clauze discreționare și de suveranitate să nu se întoarcă împotriva interesului și protecției solicitantului de azil.

1.6. Comitetul subliniază necesitatea de a examina totdeauna în mod individual situația fiecărui solicitant, inclusiv în faza de determinare a responsabilității statului membru, în vederea examinării exhaustive a cererii, și de a lua în considerare protecția subsidiară doar în cazul în care condițiile cerute pentru primul statut convențional (refugiat) nu sunt îndeplinite.

1.7. CESE reiterează recomandarea făcută statelor membre și Uniunii Europene de a nu utiliza liste de țări terțe așa-zis sigure, atâta timp cât nu a fost stabilită o listă comună, a tuturor statelor membre, prezentată ONG-urilor active în domeniul drepturilor omului, Parlamentului European și parlamentelor naționale, mai ales în faza identificării statului membru responsabil de examinarea cererii.

1.8. Comitetul regretă că **detenția solicitanților de azil** nu a fost declarată practică inacceptabilă în cazul în care și atât timp cât nu a fost ordonată de o autoritate judiciară

1.9. și, în conformitate cu jurisprudența Curții Europene a drepturilor omului, solicită ca *recursul la o cale de atac* să determine în mod sistematic *suspendarea returnării forțate sau a așa-zisei returnări voluntare*;

1.10. CESE recomandă valorificarea experienței ONG-urilor active în domeniul drepturilor omului, permițându-le accesul la solicitantii de protecție internațională și oferindu-le solicitanților de azil posibilitatea de a fi asistați, iar statelor membre posibilitatea utilizării propriilor competențe, în vederea unei eventuale participări la programele de formare adresate agenților însărcinați cu examinarea cererilor de protecție, inclusiv în faza crucială a identificării statului membru responsabil; de asemenea, dorește luarea în considerare a dimensiunii locale, astfel încât să li se permită autorităților locale și regionale să recurgă la asistența și sprijinul ONG-urilor competente;

1.11. Comitetul recomandă statelor membre să fie mai active în combaterea celor care se fac vinovați de infracțiunea de trafic de persoane și să ratifice instrumentele internaționale de luptă împotriva criminalității transnaționale, inclusiv cele două Protocoale adiționale la Convenția Națiunilor Unite de luptă împotriva criminalității transnaționale organizate, să elimine de pe lista lor de țări terțe sigure acele țări terțe care nu au ratificat acest instrument și nici Convenția de la Geneva privind protecția refugiaților și, astfel, să asigure protecția și scoaterea de sub urmărire a victimelor traficului de persoane, respectând mai mult dreptul acestora la protecția internațională atunci când solicită azil și protecție, chiar din momentul în care agenții autorităților publice au luat cunoștință de acest lucru, și să le asigure acestora din urmă formarea corespunzătoare.

1.12. Confidențialitate și gestionarea datelor personale

- CESE salută propunerea destinată asigurării unei mai mari securități a datelor introduse în Eurodac (COM-2008/825-3), inclusiv menționarea obligațiilor fiecărui stat membru de a pune în aplicare un plan de securitate destinat protecției fizice a datelor, interzicerii accesului persoanelor neautorizate și, mai ales, evitării utilizării, citirii, copierii și introducerii neautorizate a datelor (1). Vulnerabilitatea mare a solicitanților de azil la pericolele care ar putea decurge din publicarea datelor cere un înalt nivel de confidențialitate și securitate.
- Comitetul sprijină, de asemenea, dispozițiile destinate asigurării „unei gestiuni mai eficiente a datelor șterse”, dat fiind că acestea împiedică păstrarea mai mult decât este necesar a informațiilor sensibile, mai ales după eliberarea unui permis de rezidență sau după părăsirea teritoriului statelor membre.

1.13. Protecția refugiaților în țările terțe vecine Uniunii Europene

Comitetul încurajează UE să nu delege prelucrarea și examinarea individuală a cazurilor solicitanților de azil unor țări care nu au ratificat Convenția internațională privind protecția refugiaților (2) sau protocolul său adițional (3).

2. Introducere și sinteza propunerii Comisiei

2.1. Sistemul european comun de azil (SECA) s-a dezvoltat în două faze distincte. Prima fază a început odată cu **Consiliul**

European de la Tampere (1999), după intrarea în vigoare a Tratatului de la Amsterdam, care a conferit o dimensiune europeană politicilor privind imigrarea și azilul. Această primă fază s-a încheiat în 2005.

2.2. În această **primă fază** au fost elaborate o serie de directive privind acordarea azilului și au fost puse bazele unei anumite cooperări între statele membre.

2.3. Ce-a de a **doua fază** a Sistemului european comun de azil a început cu **Programul de la Haga** (adoptat în noiembrie 2004), care stabilește anul 2010 ca termen pentru îndeplinirea obiectivelor principale ale sistemului european comun în materie de azil, prin adoptarea de instrumente și măsuri vizând o mai bună armonizare și o îmbunătățire a normelor de protecție, în vederea unui sistem european comun de azil (SECA).

2.4. În 2007, ca etapă preliminară a adoptării de noi inițiative, Comisia a elaborat o **Carte verde** (4) supusă atenției diverselor instituții europene, statelor membre și societății civile (5), pe baza căreia Comisia a adoptat ulterior un Plan strategic în materie de azil. Acest plan enumera măsurile pe care urma să le adopte Comisia pentru realizarea celei de a doua faze a SECA.

2.5. Regulamentul (CE) 343/2003 al Consiliului, din 18 februarie 2003, stabilea criteriile și mecanismele de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de azil prezentate într-unul din statele membre de către un resortisant al unei țări terțe (numit în continuare „Regulamentul Dublin” (6)); acest regulament, a cărei reformare este propusă în prezent de Comisie, a făcut obiectul unui aviz al CESE (7).

2.6. Principalul scop al prezentei reformări este de a spori eficiența sistemului și de a garanta standarde de protecție mai ridicate pentru persoanele supuse „procedurii Dublin”, care urmărește în principal să determine care este statul membru responsabil de examinarea individuală a unei cereri de azil sau de protecție subsidiară, de protecție internațională în sensul Convenției de la Geneva (1965), al Protocolului de la New York (1967) și al Directivelor „de primire” (2003/9/CE a Consiliului, din 27 ianuarie 2003) și „de calificări” (2004/83/CE a Consiliului, din 29 aprilie 2004), de asemenea în curs de reformare. Totodată, ea urmărește și să răspundă mai bine situațiilor în care capacitățile de primire ale unui stat membru sunt supuse unei presiuni speciale.

(4) COM(2007) 301 final, prezentată la 6.6.2007.

(5) CESE și-a exprimat opinia cu privire la acest document în avizul CESE din 12.3.2008 privind Cartea verde cu privire la viitorul sistem european comun de azil. Raportor: dna Le Nouail-Marlière (JO C 204, 9.8.2008).

(6) Cf. Regulamentul (CE) 343/2003 al Consiliului, din 18 februarie 2003, care stabilea criteriile și mecanismele de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de azil prezentate într-unul din statele membre de către un resortisant al unei țări terțe, (JO L 50, 25.2.2003, p. 1).

(7) Cf. Avizul CESE din 20.3.2002 privind propunerea de regulament al Consiliului de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil cu examinarea unei cereri de azil prezentate într-unul din statele membre de către un resortisant al unei țări terțe. Raportor: dl Sharma (JO C 125, 27.5.2002).

(1) Cf. articolul 19 (COM 2008/825-3)

(2) Geneva, 1951.

(3) New York, 1967.

2.7. Propunerea păstrează aceleași principii de bază ca și în Regulamentul Dublin, prin care responsabilitatea examinării unei cereri de protecție internațională revine în primul rând statului membru care a jucat rolul principal în intrarea sau în șederea solicitantului pe teritoriul statelor membre, cu excepția cazurilor în care trebuie protejată unitatea familiei.

2.8. Propunerea menține cele mai importante obligații reciproce pe care le au statele membre și dispozițiile care reglementează obligațiile statelor membre față de solicitanții de azil care sunt supuși procedurii Dublin, în măsura în care aceste dispoziții afectează desfășurarea procedurilor între statele membre sau sunt necesare pentru a asigura coerența cu alte instrumente în domeniul azilului. Prin îmbunătățirea garanțiilor procedurale existente, astfel încât acestea să asigure un nivel mai ridicat de protecție, noile dispoziții urmăresc doar să răspundă mai bine nevoilor speciale ale persoanelor supuse acestei proceduri, evitându-se lacunele din protecția acestora.

Pentru a fi conformă cu directiva „de calificare” (2004/83/CE), prezenta propunere de reformare extinde domeniul de aplicare a regulamentului, pentru a-i include pe solicitanții (și beneficiarii) de protecție subsidiară, în timp ce Regulamentul (CE) 343/2003 îi includea inițial doar pe solicitanții de azil; de asemenea, propunerea îmbunătățește câteva dispoziții, pentru a se asigura că procedura și sistemul de stabilire a responsabilității fiecărui stat membru funcționează corespunzător, consolidând garanțiile juridice pentru solicitanții de protecție internațională, și pentru a le permite acestora să își apere mai bine drepturile.

Propunerea acordă o mai mare importanță măsurilor destinate să mențină unitatea familiei și să asigure protecția minorilor neînsoțiți și a altor „grupuri vulnerabile”.

În cele din urmă, pentru a evita ca, în cazurile de presiune deosebită asupra anumitor state membre cu capacități limitate de primire și absorbție, transferurile Dublin să le împovăreze și mai mult, în regulament a fost introdusă o nouă procedură, care permite suspendarea acestor transferuri.

3. Observații generale

3.1. Această propunere, care face parte dintr-un ansamblu de măsuri anunțate în cadrul planului de acțiune în materie de azil, în vederea realizării sistemului european comun de azil (SECA) ⁽⁸⁾, se înscrie în cadrul de armonizare dorit de Comitet și ține seama de lacunele evidențiate cu ocazia consultării Cărții verzi privind viitorul sistem european comun de azil. Cu toate acestea, trebuie constatat că acesta nu revine asupra principiului care atribuie – fără excepție – responsabilitatea examinării cererii de azil aceluși stat membru care are rolul principal în intrarea sau șederea solicitantului de azil. Comisia își propune să-l modifice mai în profunzime, fără însă să fixeze un termen [în rezumatul analizei de impact SEC(2008) 2962/2963-2, capitolul *Monitorizare și evaluare*,

⁽⁸⁾ CESE nu a fost consultat în legătură cu schimbările aduse sistemului Eurodac [COM (2008) 825 final]. Acest regulament [(CE) 2725/2000 al Consiliului, din 11 decembrie 2000] completează foarte bine Regulamentul Dublin.

al treilea paragraf], bazându-și stabilirea responsabilității în funcție de locul în care a fost depusă cererea [al treilea paragraf din partea a doua (*Consultarea părților interesate*) a *Expunerii de motive*, COM(2008) 820].

3.2. Comitetul observă că această poziție a Comisiei pare să fie cea adoptată de majoritatea statelor membre, dar reamintește că, în perioada de după anul 2001, s-a pronunțat în mod hotărât pentru posibilitatea ca solicitantul de azil să fie liber de a alege „să își depună cererea într-un anumit stat mai degrabă decât în altul (...) considerentele culturale și sociale vor continua să joace un rol incontestabil în integrarea refugiaților în țara care îi primește” ⁽⁹⁾ și observă, în legătură cu viitorul sistem european comun de azil (SECA) ⁽¹⁰⁾, că poziția sa este sprijinită și de „numeroase organizații ale societății civile” și de ICNUR însuși.

3.3. Cu rezerva formulată în legătură cu acest principiu, Comitetul este de acord să fie prevăzută o nouă procedură care să suspende transferurile – în virtutea Regulamentului Dublin – către un stat membru responsabil supus unor *presiuni suplimentare*.

3.4. CESE notează că aceste măsuri sunt luate în interesul unei mai bune garanții juridice și procedurale, în vederea respectării drepturilor fundamentale ale solicitanților de azil.

3.5. Comitetul regretă că **detenția solicitanților de azil** nu a fost declarată practică inacceptabilă – cu excepția cazurilor în care s-a dovedit în plan judiciar că solicitantul de azil avea intenții frauduloase sau s-a folosit de mijloace dilatorii – și că a fost concepută pentru cazuri – desigur – excepționale, dar după criterii care lasă statelor membre respective o marjă de apreciere prea largă și obligă apărarea solicitanților să recurgă la proceduri numeroase și îndelungate.

3.6. CESE aprobă confirmarea principiului dreptului căii de atac împotriva oricărei decizii și, în special, împotriva celor care ar trebui să conducă la un *transfer* și consideră că aceste căi de atac trebuie să aibă totdeauna efect **suspensiv**, astfel încât să poată garanta pe deplin drepturile, în conformitate cu jurisprudența Curții europene a drepturilor omului.

⁽⁹⁾ Cf., în special:

- Avizul CESE din 20.3.2002 privind propunerea de regulament al Consiliului de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil cu examinarea unei cereri de azil prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe [Dublin II, COM(2001) 447 final]. Raportor: dl Sharma (JO C 125, 27.5.2002, p. 28-31);
- Avizul CESE din 12.3.2008 privind Cartea verde cu privire la viitorul sistem european comun de azil, COM(2007) 301 final. Raportor: dna LE NOUAIL MARLIÈRE (JO C 204, 9.8.2008, p. 77-84).

⁽¹⁰⁾ Cartea verde cu privire la viitorul sistem european comun de azil, COM(2007) 301 final.

4. Observații specifice

4.1. Referitoare la considerente:

4.1.1. privind unitatea familiei (12): prelucrarea împreună a cererilor membrilor unei familii nu ar trebui să urmărească doar „evitarea separării membrilor unei familii”, ci ar trebui să aibă ca obiectiv **garantarea reunificării** familiale a persoanelor care caută protecție internațională, cu respectarea drepturilor autonome ale fiecărui solicitant și, în special, a drepturilor femeilor.

4.1.2. CESE sprijină în mod ferm propunerea ca **fiecare stat membru să poată deroga de la criteriul responsabilității**, în special din considerente umanitare (14).

4.1.3. Dreptul la o cale de atac în ceea ce privește deciziile legate de transferurile către statul membru responsabil (16, 17), trebuie să aibă efect **suspensiv**, deoarece altminteri există riscul ca acesta să-și contrazică obiectivul esențial (11).

4.1.4. În conformitate cu prevederile Convenției de la Geneva, **detenția** solicitanților de azil (18) nu poate fi luată în calcul decât în *circumstanțe excepționale*. Contrar considerentelor textului propus, aceste circumstanțe excepționale nu sunt definite precis în acest context. Comitetul consideră că nu trebuie luată în calcul posibilitatea detenției unui solicitant de azil decât **dacă acesta și-a prezentat cererea de azil în condițiile în care i-a fost notificată în prealabil măsura de îndepărtare**.

4.2. Referitoare la obiect și definiții (cap. I, articolele 1 și 2)

4.2.1. Comitetul este îngrijorat de relevanța introducerii „**riscului sustragerii de la procedură**” [articolul 2 litera (l)] între definiții, dat fiind că acest concept a fost reluat în textul reformării regulamentului, în vederea identificării cazurilor de *detenție-retenție*. În orice caz, este necesară limitarea numărului de „*motive bazate pe criterii obiective definite de lege*”, de a considera că o persoană care face obiectul unei decizii de transfer se poate sustrage procedurii, prin precizarea că aceste motive trebuie să fi făcut obiectul unei hotărâri judecătorești a unui tribunal competent, cu respectarea drepturilor apărării, conform Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

4.3. Referitoare la principiile generale și la garanții (cap. II, articolele 3-6)

Dreptul la informare

4.3.1. Solicitantul de azil trebuie să fie informat în legătură cu **dreptul său** de a „contesta o decizie de transfer” și de a dispune **de informații privind mijloacele de realizare a acestuia** și nu doar de a fi informat de *posibilitatea* de a face acest lucru [articolul 4 alineatul (1) litera (e)].

(11) Cauza Gebremedhin vs Franța, CEDO, hotărârea din 26 aprilie 2007: Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale a Consiliului Europei, 1950, art. 3 și art.13, natura ireversibilă a daunelor susceptibile de a avea loc în cazul materializării riscului de tortură sau de tratamente crude, cale de atac cu efect suspensiv. Alineatele (66) și (67): <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=816069&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>.

4.3.2. Comitetul consideră că simpla menționare a faptului că „informațiile sunt furnizate într-o limbă despre care se presupune, în mod rezonabil, că solicitantul o înțelege” acordă capacitatea de apreciere reprezentanților autorității, nefiind garantat că aceștia dispun de suficiente competențe lingvistice pentru exercitarea acestei capacități [articolul 4 alineatul (2)]. Comitetul dorește să se precizeze că informațiile furnizate trebuie să fie **într-o limbă pe care solicitantul recunoaște că o înțelege**.

Garanțiile acordate minorilor

4.3.3. Pentru că „interesul superior al copilului” trebuie să guverneze toate procedurile [articolul 6 alineatul (1)], se cuvine precizat în mod expres că acest lucru are loc **în conformitate cu dispozițiile articolului 3.1 din Convenția internațională privind drepturile copilului**, pentru a conferi acestei considerații un caracter juridic în fața tribunalelor.

Rudele aflate în întreținere [articolul 11 alineatul (1)]

4.3.4. În interesul omogenității textului, trebuie înlocuită expresia „**solicitant de protecție internațională**” cu cea de „solicitant de azil”.

4.3.5. Faptul că dorința solicitantului trebuie să fie formulată „*în scris*” ar putea limita capacitatea de exprimare a solicitantului, ceea ce contrazice spiritul textului. Ar fi mai corect să se precizeze: **această cerere poate fi formulată în orice formă care permite înregistrarea ei de către autorități (în scris, în interviu sau printr-un chestionar)**.

Referitor la clauzele discreționare (cap. IV, articolul 17)

4.3.6. Comitetul este de acord că „*deciziile de refuz (de către statul membru solicitat să preia solicitantul) trebuie să fie motivate*” [articolul 17 alineatul (2) al treilea paragraf]. Cu toate acestea, ar trebui precizat de asemenea că „**în absența unui răspuns într-un termen de două luni, statul membru căruia i s-a adresat solicitarea devine responsabil pentru examinarea acesteia**”.

Referitoare la procedurile de preluare și de reprimire (cap. VI, articolele 20-31)

4.3.7. Comitetul încurajează statele membre să formuleze cât mai rapid posibil cererea de reprimire [articolul 23 alineatul (2)], aceasta trebuind să se întâmple în orice caz în termenul recomandat de Comisie (două luni în cadrul sistemului Eurodac, trei luni în celelalte cazuri).

4.3.8. Dorința de a-i furniza solicitantului informații cât mai complete pe care acesta să le înțeleagă nu poate fi îndeplinită printr-o înștiințare redactată „într-o limbă despre care se presupune, în mod rezonabil, că solicitantul o înțelege” [articolul 25 alineatul (1)]. În mod analog cu dispozițiile articolului 4 alineatul (2), Comitetul dorește să se precizeze că notificarea trebuie făcută **într-o limbă pe care solicitantul recunoaște că o înțelege**.

Trebuie precizat că o cale de atac trebuie să aibă efect suspensiv [(**articolul 25 alineatul (2) și articolul 26 alineatul (1)**)], așa cum a fost solicitat deja *supra* (**considerentele 16 și 17**):

4.3.9. În opinia Comitetului, pare contradictoriu să fie promovat dreptul la o cale de atac (cu efect suspensiv) pentru solicitantul care face obiectul unei decizii de transfer și, în același timp, să fie imaginată ipoteza că solicitantul în cauză nu poate fi autorizat să rămână pe teritoriu în așteptarea rezultatului acesteia sau a cererii sale de revizuire [**articolul 26 alineatele (3) și (4)**].

4.3.10. În apărarea principiului enunțat în Convenția de la Geneva și conform căruia nici un stat nu poate **reține** o persoană numai pentru motivul că aceasta solicită protecție internațională (articolul 27 alineatul (1)), Comitetul sugerează ca **articolul 27 alineatul (3) să precedă articolul 27 alineatul (2)**, punând astfel în valoare alte soluții decât detenția.

4.3.11. Comitetul salută faptul că trebuie precizat în mod explicit că doar minorii **însoțiți** pot fi eventual ținuți în detenție [**articolul 27 alineatul (10)**].

Bruxelles, 16 iulie 2009

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Mario SEPI

Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de directivă a Consiliului privind asistența reciprocă în materie de recuperare a creanțelor reprezentând impozite, taxe și alte măsuri

COM(2009) 28 final – 2009/0007 (CNS)

și

propunerea de directivă a Consiliului privind cooperarea administrativă în domeniul fiscal

COM(2009) 29 final – 2009/0004 (CNS)

(2009/C 317/23)

Raportor: **dl Sergio SANTILLÁN CABEZA**

La 13 februarie 2009, 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 asistența reciprocă în materie de recuperare a creanțelor reprezentând impozite, taxe și alte măsuri

[COM(2009) 28 final - 2009/0007 (CNS)]

și

Propunerea de directivă a Consiliului privind cooperarea administrativă în domeniul fiscal [COM(2009) 29 final – 2009/0004 (CNS)].

Secțiunea pentru uniunea economică și monetară și coeziune economică și socială, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 24 iunie 2009. Raportor: dl Sergio SANTILLÁN CABEZA.

În cea de-a 455-a sesiune plenară, care a avut loc la 15 și 16 iulie 2009 (ședința din 16 iulie 2009), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 114 de voturi pentru, 3 voturi împotriva și 1 abținere.

1. Concluzii și recomandări

1.1. CESE salută cu căldură propunerile de directive privind asistența reciprocă în materie de recuperare a creanțelor fiscale și, respectiv, cooperarea administrativă în domeniul fiscal, deoarece răspund unei necesități stringente. Legislația pe care o înlocuiesc cele două directive, adoptată în urmă cu trei decenii, și-a demonstrat ineficiența în fața cerințelor actuale. Faptul că, în prezent, se recuperează numai 5 % din creanțele solicitate impune o soluționare urgentă.

1.2. Propunerile Comisiei țin seama de studii, sugestii și recomandări formulate de UE, de statele membre și în cadrul forurilor și instituțiilor internaționale, cum ar fi G-20 și OCDE. De asemenea, CESE a sprijinit fără rezerve, în diferite avize, propunerile ce vizau sporirea eficienței sistemelor de cooperare între state în domeniul fiscal (a se vedea punctul 4.8 din prezentul aviz).

1.3. Necesitatea reformei este și mai mare în prezent, când întreprinderile trebuie să se confrunte cu consecințele sociale și economice ale cataclismului economic cauzat de practicile financiare speculative și frauduloase descoperite începând cu sfârșitul anului 2007. Această situație, care va apăsa greu pe umerii contribuabililor în următorii ani, a condus la necesitatea urgentă de adoptare a unor măsuri eficiente împotriva evazioniștilor care operează la adăpostul paradisurilor fiscale sau care se folosesc de subterfugii juridice pentru a evita plata impozitelor.

1.4. Globalizarea sporește și ea necesitatea de cooperare între state în domeniul fiscal. În UE, libertățile fundamentale, care constituie esența funcționării acesteia, nu pot servi drept pretext pentru neîndeplinirea obligației generale de a plăti impozite.

1.5. În consecință, Comisia a optat, pe bună dreptate, pentru adoptarea unor noi reglementări în acest domeniu, în loc să introducă reforme parțiale în legislația actuală.

1.6. CESE sprijină obiectivul central al propunerilor de a institui o cultură administrativă comunitară și de a dota administrațiile cu instrumentele adecvate oferite de tehnologiile moderne (cum ar fi formularele electronice) pentru simplificarea și accelerarea procedurilor. Trebuie subliniate, de asemenea, dispozițiile privind regimul lingvistic, care reprezintă unul dintre cele mai mari obstacole din calea cooperării în domeniul fiscal (punctul 5.1).

1.7. Obligația de a furniza informații și limitele stabilite pentru aceasta (punctul 5.2) sunt în conformitate cu procedurile OCDE și încearcă să împiedice, în mod corect, în opinia CESE, utilizarea inadecvată a secretului bancar și a altor proceduri în aparență legale pentru a înșela fiscalul.

1.8. Participarea funcționarilor statului solicitant la anchetele efectuate în statul solicitat are precedente în anumite norme aflate în vigoare în prezent (punctul 5.3). În această privință, precum și în altele, propunerile garantează menținerea suveranității naționale (punctul 5.5).

1.9. Garanțiile contribuabililor în fața fiscoșului sunt menținute în cadrul cooperării dintre state, aceștia având posibilitatea de a contesta legalitatea anchetelor și a actelor autorităților (punctul 5.4).

1.10. CESE propune Comisiei ca, în viitor, să aibă în vedere unificarea reglementărilor fiscale (punctul 5.6).

2. Propunerea de directivă a Consiliului privind asistența reciprocă în materie de recuperare a creanțelor reprezentând impozite, taxe și alte măsuri [COM(2009) 28 final]

2.1. Motivele prezentate de Comisie

2.1.1. Normele juridice în vigoare în materie de asistență reciprocă ⁽¹⁾ prezintă mai multe deficiențe: încetineală, disparitate, lipsă de coordonare și de transparență.

2.1.2. Autoritățile fiscale nu au competența de a proceda la recuperarea creanțelor fiscale în afara teritoriului statului de care aparțin, deoarece legislația în domeniu are caracter național: pentru a face acest lucru, trebuie să solicite asistența altui stat (sau a altor state), prin proceduri care s-au dovedit ineficiente. Această limitare a competențelor creează probleme din ce în ce mai mari, dată fiind mobilitatea crescândă a capitalului și a persoanelor. Astfel, libera circulație - unul dintre obiectivele principale ale Uniunii Europene - are în acest caz o consecință negativă, deoarece facilitează evazionismul. Prin urmare, se impune necesitatea adoptării de noi măsuri în domeniu.

2.1.3. O dovadă concludentă pentru acest fenomen este faptul că, în 2007, statele membre au primit 11 794 de solicitări de asistență din partea altor state membre pentru a proceda la recuperarea creanțelor fiscale. Cu toate acestea, sumele percepute efectiv nu se ridică decât la aproximativ 5 % din total.

2.1.4. Fraudele sunt deosebit de semnificative în cazul TVA-ului, având două efecte care trebuie evitate: denaturează condițiile de concurență de pe piața internă și diminuează sumele încasate de statele membre și de Comunitate ⁽²⁾.

2.2. Măsuri propuse în materie de recuperare a creanțelor fiscale

2.2.1. Extinderea sferei de aplicare a asistenței reciproce. Spre deosebire de Directiva 2008/55/CE, care conține o listă limitată a creanțelor care pot fi recuperate, prezenta propunere

(1) Directiva 76/308/CEE a Consiliului din 15 mai 1976, codificată ulterior prin Directiva 2008/55/CE a Consiliului din 26 mai 2008.

(2) COM(2009) 28 final: „Efectul Directivei 2000/65/CE, care a eliminat posibilitatea de a solicita desemnarea unor reprezentanți TVA, împreună cu proliferarea fraudei TVA, în special așa-numita fraudă «carousel», au dus la situația în care 57,50 % din numărul total al cererilor de recuperare se referă la creanțe rezultate din TVA (cum a fost cazul în 2007)”. A se vedea, de asemenea, Comunicarea Comisiei privind o strategie coordonată de îmbunătățire a luptei împotriva fraudei în domeniul TVA în Uniunea Europeană, COM(2008) 807 final.

cuprinde „toate impozitele și taxele prelevate de subdiviziunile teritoriale sau administrative ale unui stat membru sau în numele acestora, inclusiv autoritățile locale”, contribuțiile obligatorii la asigurările sociale, „rambursările, intervențiile și alte măsuri” legate de FEGA ⁽³⁾ și FEADR ⁽⁴⁾, precum și „cotizațiile și alte taxe prevăzute în cadrul organizării comune a piețelor din sectorul zahărului” (articolele 1 și 2).

2.2.2. Îmbunătățirea schimbului de informații. Pe lângă schimbul spontan de informații (articolul 5), se adaugă posibilitatea ca funcționarii unui stat membru să participe în mod activ la acțiunile altor state membre (articolul 6), fapt deosebit de semnificativ.

2.2.3. Simplificarea procedurii de notificare a documentelor (articolele 7 și 8).

2.2.4. Sporirea eficienței măsurilor asigurătorii sau de recuperare (capitolul IV). Aceste dispoziții, care constituie o parte importantă a propunerii, se referă la următoarele aspecte:

— Reglementarea cererii de recuperare în vederea executării în statul membru solicitant (articolele 9-12).

— Modul de considerare a creanțelor: „În scopul recuperării creanței în statul membru solicitat, orice creanță care face obiectul unei cereri de recuperare este considerată o creanță a statului membru solicitat, cu excepția dispozițiilor contrare ale prezentei directive” [articolul 12 alineatul (1)] ⁽⁵⁾. Recuperarea se realizează în moneda statului solicitat.

— Alte aspecte privind recuperarea: informarea statului solicitant, transferul sumelor eventual recuperate, perceperea de dobânzi pentru plata cu întârziere, plata eșalonată [articolul 12 alineatele (2)-(5)].

— Măsuri asigurătorii pentru garantarea recuperării creanțelor (articolele 15 și 16).

— Limita obligațiilor autorității solicitate (articolul 17).

— Prescripția creanțelor (articolul 18).

— Costurile procedurale (articolul 19).

2.2.5. Uniformitatea și simplificarea normelor generale referitoare la cererile de asistență în materie de formulare, mijloace de comunicare, regim lingvistic etc. (articolele 20-23).

(3) Fondul European de Garantare Agricolă.

(4) Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală.

(5) Directiva 2008/55/CE în vigoare conține o dispoziție similară [articolul 6 alineatul (2)]. Conform acestei dispoziții, creanța nu **aparține** statului solicitat, însă **este considerată** o creanță a statului solicitat, adică este tratată în mod similar cu creanțele statului solicitat.

3. Propunerea de directivă a Consiliului privind cooperarea administrativă în domeniul fiscal [COM(2009) 29 final]

3.1. Motivele prezentate de Comisie

3.1.1. Atât Grupul de lucru la nivel înalt al Consiliului în materie de fraudă ⁽⁶⁾, cât și Comisia ⁽⁷⁾ și statele membre au constatat inadecvarea normelor privind asistența reciprocă între autoritățile competente în domeniul impozitării directe și al impozitării primelor de asigurare ⁽⁸⁾. Potrivit Comisiei, gravele deficiențe ale Directivei 77/799 creează dificultăți din ce în ce mai mari în stabilirea corectă a impozitelor, afectează funcționarea sistemelor de impozitare și atrage după sine apariția dublei impunerii, fapt care incită la evaziune și la fraudă fiscală, în timp ce, pe de altă parte, competențele de control sunt exercitate în continuare la nivel național ⁽⁹⁾.

3.1.2. În consecință, se propune adoptarea unei abordări inovatoare, care să meargă mai departe de simpla introducere a unor modificări la directiva în vigoare. Noul sistem constituie, așadar, un cadru juridic nou și integrat, care ia în considerare toate aspectele fundamentale ale cooperării administrative în domeniul fiscal, consolidând în mod semnificativ capacitatea autorităților de combatere a fraudei și evaziunii fiscale.

3.1.3. Având în vedere că se încearcă instituirea unor mecanisme eficiente de colaborare între autoritățile comunitare și statele membre, precum și între acestea din urmă, obiectivul central al ambelor propuneri este stabilirea unor norme comune, cu respectarea deplină a suveranității naționale în domeniul fiscal.

3.2. Măsuri propuse pentru îmbunătățirea cooperării administrative dintre state

3.2.1. Extinderea sferei de aplicare, în același spirit cu propunerea precedentă (privind recuperarea creanțelor).

3.2.2. Schimbul de informații. Se prevăd aici trei cazuri de schimb:

- La cererea autorității solicitante (articolele 5-7). Cererea de informații poate implica efectuarea „oricărui anchete administrative” necesare pentru obținerea acestora.
- Automat (articolul 8). Este vorba despre comunicarea sistematică de informații prestabilite de la un stat membru către altul, fără cerere prealabilă, la intervale regulate prestabilite

⁽⁶⁾ Raportul din mai 2000 (Documentul 8668/00 al Consiliului privind lupta împotriva fraudei fiscale).

⁽⁷⁾ A se vedea comunicările din 2004 [COM(2004) 611 final] și 2006 [COM(2006) 254 final].

⁽⁸⁾ Directiva 77/799/CEE a Consiliului din 19 decembrie 1977.

⁽⁹⁾ COM(2009) 29 final, p. 2.

sau pe măsură ce informațiile respective devin disponibile [articolul 3 alineatul (4)]. Cu toate acestea, procedura de comitologie (articolul 24) este cea care va determina, în termen de doi ani, aspectele specifice ale acestui schimb de informații.

- Spontan, atunci când autoritatea competentă a unui stat membru consideră acest lucru oportun (articolul 9).

3.2.3. Alte forme de cooperare:

- Prezența funcționarilor autorității solicitante în birourile administrative și participarea lor la anchetele administrative ale autorității solicitate (articolul 10).
- Controale simultane asupra uneia sau mai multor persoane pe teritorii diferite (articolul 11).
- Formalități de notificare administrativă decisă în alt stat membru (articolul 12).

3.2.4. Aspecte generale ale cooperării administrative.

- Furnizarea informațiilor solicitate (articolul 13). Se pune accentul, printre altele, pe rapiditatea răspunsurilor.
- Schimbul de experiență și de bune practici (articolul 14).
- Diverse aspecte ale cooperării. Autoritățile (solicitanți sau solicitanți) pot transmite informațiile și documentele obținute altor autorități și le pot utiliza în alte scopuri decât cele prevăzute inițial (articolul 15). Alte aspecte luate în considerare sunt: condițiile care reglementează obligațiile statelor membre (articolul 16); limitele obligațiilor de cooperare (articolul 17); aplicarea principiului „națiunii celei mai favorizate” (articolul 18); formularele-tip și formatele electronice (articolul 19); utilizarea rețelei comune de informare (rețeaua CCN - articolul 20).

4. Observații generale

4.1. CESE este pe deplin de acord cu afirmația Comisiei, potrivit căreia „în această eră a globalizării, nevoia de asistență reciprocă între statele membre în domeniul fiscal, în special în materie de impozitare directă, este mai acută ca oricând. Mobilitatea contribuabililor, numărul tranzacțiilor transfrontaliere și internaționalizarea instrumentelor financiare au cunoscut o dezvoltare puternică, ceea ce face ca stabilirea corectă a taxelor și impozitelor de către statele membre să fie din ce în ce mai dificilă, acestea respectând principiul suveranității naționale în ceea ce privește fixarea nivelului de impozitare” ⁽¹⁰⁾.

⁽¹⁰⁾ Expunere de motive, COM(2009) 29 final.

4.2. Cele două propuneri pornesc de la constatarea că normele stabilite în urmă cu peste trei decenii (când UE era compusă din nouă state membre) sunt insuficiente în prezent, din cauza schimbărilor survenite de atunci pe piața internă: în cea de-a doua jumătate a anilor '70, nu se realizase încă libera circulație, iar integrarea era limitată.

4.3. De mai mulți ani, există o preocupare în legătură cu nivelurile ridicate de fraudă și de evaziune fiscală din UE. În 2004, Comisia a abordat această chestiune în urma scandalurilor provocate de practicile neregulate ale anumitor întreprinderi ⁽¹¹⁾, sugerând o serie de măsuri pentru „sporirea transparenței sistemelor de impozitare” și propunând elaborarea unor „propuneri concrete vizând cazurile de fraudă și evaziune fiscală care implică structuri complexe și opace”. Menționând cazuri concrete ⁽¹²⁾, Comisia semnala că aceste scandaluri „au creat incertitudine pe piețele de capital, aducând prejudicii economiei în ansamblul său”.

4.4. Cinci ani mai târziu, se constată că problemele abordate în comunicarea din 2004 par nesemnificative în comparație cu cele apărute în ultima perioadă și că prejudiciile aduse economiei sunt sensibil mai mari.

4.5. În prezent, această problemă a căpătat dimensiuni globale, ca urmare a cataclismului economic și financiar cauzat de practicile frauduloase care au început să iasă la iveală de la sfârșitul anului 2007. Una dintre sarcinile G-20 este să propună instituirea de reglementări internaționale care să sporească transparența și fiabilitatea tranzacțiilor comerciale, combătând fraudă și evaziunea fiscală ⁽¹³⁾.

4.6. Scandalurile provocate în unele țări ale Uniunii de mecanismele de evaziune fiscală oferite de paradisurile fiscale (cum este cazul fraudelor comise în Liechtenstein cu prejudicierea fiscului german) au condus la o respingere generalizată din partea populației, care solicită măsuri mai eficiente pentru combaterea evaziunii fiscale și a infracțiunilor financiare.

4.7. Schimbul de informații și accesibilitatea sporită a datelor în vederea combaterii fraudei fiscale se numără, de asemenea, printre obiectivele OCDE ⁽¹⁴⁾.

⁽¹¹⁾ Comunicarea Comisiei privind prevenirea și combaterea abuzurilor financiare și ale practicilor neregulate ale societăților [COM (2004) 611 final].

⁽¹²⁾ Precum cele ale companiilor Parmalat și Enron, ai căror acționari au pierdut 67 de miliarde de dolari.

⁽¹³⁾ Declarația G-20 de la Washington (15.11.2008): „Sprijinindu-se pe lucrările organismelor competente, precum Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE), autoritățile fiscale ar trebui să-și continue eforturile de promovare a schimburilor de informații fiscale. Trebuie să se abordeze cu fermitate lipsa transparenței și a schimburilor de informații fiscale.”

⁽¹⁴⁾ Forumul mondial privind fiscalitatea, la care au participat și țări care nu fac parte din OCDE. A se vedea „Cooperarea în domeniul fiscalității: către instituirea de condiții echitabile – 2008. Evaluare realizată de Forumul mondial privind fiscalitatea”. OCDE, august 2008.

4.8. De-a lungul anilor, CESE a sprijinit cu hotărâre măsurile de consolidare a cooperării, solicitând mai multe instrumente și mecanisme de control ⁽¹⁵⁾.

4.9. În conformitate cu aceste avize precedente, CESE întâmpină cu satisfacție cele două propuneri de directive, deoarece reprezintă un progres considerabil în integrarea europeană. Îndeplinirea obligațiilor fiscale constituie piatra de temelie a funcționării statului social.

5. Observații specifice

5.1. Crearea unei culturi administrative comunitare

5.1.1. Pentru CESE, aspectul cel mai remarcabil al celor două propuneri - în special al celei referitoare la cooperarea administrativă - îl constituie dorința de a crea o cultură administrativă comunitară, element esențial în combaterea fraudei, după cum se subliniază în comunicarea din 2006 ⁽¹⁶⁾.

5.1.2. Această decizie, care reflectă experiența dobândită în administrațiile fiscale de-a lungul timpului, se concretizează în diferite aspecte, precum: obligația de a desemna, în fiecare stat membru, un birou fiscal de legătură unic, existând posibilitatea de a desemna și departamente de legătură specifice, care să comunice direct unele cu altele; posibilitatea de a desemna funcționari competenți autorizați să participe direct la acțiunile desfășurate; stabilirea unor termene (inexistente în prezent) pentru transmiterea informațiilor; obligația de transmitere de feedback etc.

⁽¹⁵⁾ A se vedea 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. Acest aviz cuprinde o listă exhaustivă a legislației comunitare în domeniu. A se vedea, de asemenea, avizele privind următoarele propuneri:

— Propunerea de regulament al Consiliului privind cooperarea administrativă în domeniul taxei pe valoarea adăugată și propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivei 77/799/CEE a Consiliului privind asistența reciprocă acordată de autoritățile competente din statele membre în domeniul impozitării directe, JO C 80, 3.4.2002, p. 76.

— Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind cooperarea administrativă în domeniul accizelor și propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivei 77/799/CEE a Consiliului privind asistența reciprocă acordată de autoritățile competente din statele membre în domeniul impozitării directe, al anumitor accize și al impozitării primelor de asigurare, precum și de modificare a Directivei 92/12/CEE a Consiliului privind regimul general al produselor supuse accizelor și privind deținerea, circulația și monitorizarea acestor produse, JO C 112, 30.4.2004, p. 64.

— Propunerea de decizie a Parlamentului European și a Consiliului de stabilire a unui program comunitar de îmbunătățire a funcționării sistemelor fiscale pe piața internă (Fiscalis 2013), JO C 93, 27.4.2007, p. 1.

⁽¹⁶⁾ Conține o analiză a Grupului ad hoc al Consiliului privind fraudă fiscală [a se vedea documentul COM(2006) 254, punctul 3.1].

5.1.3. CESE salută propunerea de utilizare a unor formulare-tip și a formatelor electronice, care va accelera semnificativ formalitățile.

5.1.4. De asemenea, trebuie subliniată simplificarea regimului lingvistic – un obstacol major în calea cooperării și o cauză a costului ridicat al procedurilor –, precum și utilizarea noilor tehnologii în acest domeniu, formularele putându-se traduce automat.

5.2. Limitele cooperării administrative, secretul bancar, implicarea intermediarilor și participațiile la capital

5.2.1. Cooperarea administrativă prevăzută se supune anumitor limite. Statul membru solicitat trebuie să furnizeze informațiile solicitate cu condiția ca aceasta „să nu impună autorității solicitate o sarcină administrativă disproporționată” și ca statul solicitant „să fi epuizat sursele obișnuite de informații” pe care le-ar fi putut utiliza. Cu toate acestea, statul solicitat are posibilitatea de a refuza să răspundă la cererea de informații în anumite cazuri: a) dacă anchetele sau colectarea informațiilor solicitate încalcă propria sa legislație; b) dacă, din motive juridice, statul solicitant nu este în măsură să furnizeze informații similare celor pe care le solicită; c) dacă furnizarea de informații presupune divulgarea unui secret comercial, industrial sau profesional sau a unui procedeu comercial ori a unor informații a căror divulgare ar fi contrară ordinii publice⁽¹⁷⁾. CESE consideră că aceste limite sunt adecvate.

5.2.2. Statul solicitat nu poate refuza însă furnizarea de informații „pentru simplul motiv că aceste informații sunt deținute de o bancă, de o altă instituție financiară, de o persoană desemnată sau care acționează în calitate de agent sau de administrator, sau că informațiile respective se referă la participațiile la capital ale unei persoane”⁽¹⁸⁾. Având în vedere experiențele recurente în materie de fraudă fiscală, CESE salută această clarificare, în lipsa căreia ar putea fi compromise obiectivele urmărite de ambele propuneri în vederea asigurării îndeplinirii obligațiilor fiscale⁽¹⁹⁾.

5.2.3. Trebuie subliniat că obligațiile și limitele în materie de informare sunt abordate în termeni asemănători cu cei ai Modelului de convenție al OCDE⁽²⁰⁾.

5.3. Prezența funcționarilor unui alt stat membru

5.3.1. Atât propunerea de directivă privind cooperarea administrativă, cât și cea privind asistența în materie de recuperare a creanțelor prevăd posibilitatea ca funcționarii statului solicitant să asiste la anchetele administrative efectuate în statul solicitat. CESE consideră adecvată această formă de cooperare, care este reglementată de două condiții importante: existența unui acord între

⁽¹⁷⁾ COM(2009) 29 final, articolul 16.

⁽¹⁸⁾ COM(2009) 29 final, articolul 17 alineatul (2).

⁽¹⁹⁾ Se estimează că în Elveția se află aproximativ o treime din cele 11 miliarde de dolari la care se ridică averea personală clandestină în lume. „Swiss banks ban top executive travel. Concern that employees will be detained” (Financial Times, 27.3.2009).

⁽²⁰⁾ Model de convenție privind impozitele pe venit și pe capital, articolele 26 și 16; OCDE, 17 iulie 2008.

autoritatea solicitantă și autoritatea solicitată și exercitarea competențelor de către funcționari „conform actelor cu putere de lege și actelor administrative în vigoare în statul membru solicitat”⁽²¹⁾.

5.3.2. Prezența funcționarilor altui stat membru este deja prevăzută în domeniile accizelor⁽²²⁾ și TVA-ului⁽²³⁾, însă, în cazul de față, competențele sunt mai importante, dat fiind că funcționarii pot exercita competențe de control.

5.4. Legalitatea instrumentului de executare a creanțelor fiscale

5.4.1. Legalitatea procedurilor de anchetă pe care le pot desfășura autoritățile fiscale suscită un interes deosebit. CESE consideră că această chestiune este abordată în mod adecvat în propunerea de directivă privind asistența în materie de recuperare a creanțelor. În primul rând, nu trebuie pierdut din vedere faptul că sistemele prevăzute, atât în cele două propuneri de directive care fac obiectul prezentului aviz, cât și în cazul TVA-ului și al accizelor, nu fac altceva decât să stabilească proceduri de **cooperare** între state, acestea din urmă păstrându-și deplina suveranitate în ceea ce privește determinarea legalității procedurilor de anchetă desfășurate pe teritoriul lor.

5.4.2. Potrivit principiilor generale, funcționarii trebuie să acționeze în conformitate cu legea⁽²⁴⁾, iar actele administrative sunt considerate a fi valabile. În consecință, au caracter obligatoriu, însă părțile implicate au dreptul de a le contesta în justiție. În ceea ce privește disputele cu privire la recuperarea creanțelor, este de competența statului membru care le solicită (adică a statului solicitant) să determine validitatea creanței, a instrumentului inițial care permite executarea, a instrumentului uniform și a notificărilor efectuate de statul în cauză⁽²⁵⁾.

5.4.3. În schimb, în caz de dispută, organismele competente ale statului solicitat sunt cele care determină, în caz de contestare, legalitatea măsurilor de executare sau a notificărilor efectuate de acest stat⁽²⁶⁾. În ambele situații, garanția contribuabilului este asigurată, deoarece, în afara cazului în care legea prevede posibilitatea menționată la punctul următor, procedura de executare se suspendă în ceea ce privește partea creanței care face obiectul disputei. Este prevăzută obligația statelor de a furniza informații cu privire la creanțele contestate, deși, bineînțeles, și părțile interesate pot furniza aceste informații.

⁽²¹⁾ COM(2009) 28 final, articolul 6 alineatul (2) și COM(2009) 29 final, articolul 10 alineatul (2).

⁽²²⁾ Regulamentul (CE) nr. 2073/2004 al Consiliului din 16 noiembrie 2004 privind cooperarea administrativă în domeniul accizelor, articolul 11.

⁽²³⁾ Regulamentul (CE) nr. 1798/2003 al Consiliului din 7 octombrie 2003 privind cooperarea administrativă în domeniul taxei pe valoarea adăugată și de abrogare a Regulamentului (CEE) nr. 218/92, articolul 11.

⁽²⁴⁾ Conform Codului european de bună conduită administrativă, „funcționarul se asigură că deciziile care afectează drepturile sau interesele cetățenilor au un temei juridic și că conținutul acestora este în conformitate cu legea” (articolul 4).

⁽²⁵⁾ COM(2009) 28 final, articolul 13 alineatul (1).

⁽²⁶⁾ COM(2009) 28 final, articolul 13 alineatul (2).

5.4.4. În cazul creanțelor contestate în justiție, se pot adopta măsuri asigurătorii, dacă legislația statului solicitat permite acest lucru. În plus, dacă legislația statului solicitant conține prevederi în acest sens, acesta poate solicita recuperarea creanței în fața instanțelor judecătorești, prin intermediul unei cereri motivate ⁽²⁷⁾.

5.4.5. În ceea ce privește legislația penală, trebuie amintit că aceasta este de competența exclusivă a statelor membre ⁽²⁸⁾.

5.5. Suveranitatea statelor membre

5.5.1. CESE subliniază că propunerile respectă pe deplin suveranitatea statelor membre care, în fond, în cadrul directivelor, își aplică propria legislație prin intermediul propriilor instituții în domeniile în cauză. Acest fapt este ilustrat, printre altele, de cazurile menționate la punctele 5.3 și 5.4 din prezentul aviz.

5.5.2. Acest lucru este valabil și în cazul transmiterii informațiilor și documentelor obținute în cadrul directivei, deoarece se stipulează următoarele:

- Autoritatea (solicitantă sau solicitată) poate transmite informațiile obținute altor autorități din același stat membru, în măsura în care legislația acestuia o permite. Informațiile respective pot fi utilizate și în alte scopuri decât cele fiscale.
- Autoritatea competentă a unui stat membru poate transmite informațiile, la rândul său, autorității competente a unui al treilea stat membru, „cu condiția ca această transmitere să respecte normele și procedurile prevăzute de prezenta directivă”.
- Pe de altă parte, toate documentele și informațiile primite de autoritatea solicitantă pot fi utilizate ca dovezi în aceleași condiții ca și informațiile obținute pe propriul teritoriu ⁽²⁹⁾.

5.5.3. Spre deosebire de prevederile Acordului privind schimbul de informații fiscale al OCDE ⁽³⁰⁾, nu este necesară autorizarea în acest sens de către statul solicitat.

5.6. Oportunitatea unificării normelor

5.6.1. Cele două propuneri de directive includ reglementări cu conținut identic sau asemănător. Un exemplu în acest sens îl constituie reglementările privind notificarea documentelor ⁽³¹⁾, putându-se cita și alte exemple. După cum s-a semnalat anterior, prezența funcționarilor altor state este reglementată prin două directive și două regulamente, în care, în plus, domeniile de competență diferă.

5.6.2. CESE consideră că, în viitor, o tehnică legislativă mai bună ar consta în încercarea de unificare a legislației fiscale, în măsura posibilului.

5.7. Punerea în practică a noului sistem

5.7.1. Punerea în practică a sistemului nou și complex propus în prezent va presupune un efort considerabil din partea instituțiilor comunitare și naționale, în primul rând din cauza termenelor: se stabilește ca dată-limită de transpunere a celor două directive (care afectează diferite domenii ale sistemului juridic) data de 31 decembrie 2009, termen ce pare greu de respectat. Va fi nevoie de eforturi intense din partea Comitetului pentru cooperare administrativă în domeniul fiscal pentru elaborarea, în termen de doi ani, a normelor privind schimbul automat de informații.

5.7.2. În al doilea rând, adaptarea structurilor administrative la noile cerințe va implica dotarea administrațiilor fiscale cu resurse materiale și umane corespunzătoare. Trebuie subliniată necesitatea de a se realiza un efort în vederea formării funcționarilor, ceea ce, în multe cazuri, va presupune alocări bugetare suplimentare.

5.7.3. În orice caz, CESE dorește să semnaleze că obiectivele celor două propuneri vor produce rezultate concrete în lupta împotriva fraudei și evaziunii fiscale numai dacă există o voință politică fermă de a pune la dispoziție mijloacele adecvate.

Bruxelles, 16 iulie 2009

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Mario SEPI

⁽²⁷⁾ Dacă instanța se pronunță în favoarea debitorului, autoritatea solicitantă are obligația de a rambursa orice sumă recuperată, precum și de a plăti orice compensație datorată, în conformitate cu legislația în vigoare în statul membru al autorității solicitate. COM(2009) 28 final, articolul 13 alineatul (4) ultimul paragraf.

⁽²⁸⁾ „(...) nu aduce atingere exercitării responsabilităților care revin statelor membre pentru menținerea ordinii publice și pentru apărarea securității interne”, Tratatul privind Uniunea Europeană, articolul 33.

⁽²⁹⁾ COM(2009) 29 final, articolul 15 alineatele (1), (2) și (3).

⁽³⁰⁾ Informațiile nu pot fi comunicate niciunei alte persoane, entități, autorități sau jurisdicții fără acordul expres, formulat în scris, al autorității competente a părții solicitate (articolul 8).

⁽³¹⁾ COM(2009) 28 final, articolele 7 și 8; COM(2009) 29 final, articolul 12.

Avizul Comitetului Economic și Social European privind Comunicarea Comisiei către Consiliu, Parlamentul European, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor „Integrare regională pentru dezvoltarea țărilor ACP”

COM(2008) 604 final

(2009/C 317/24)

Raportor: **dl Gérard DANTIN**

Coraportor: **dl Luca JAHIER**

La 1 octombrie 2008, în conformitate cu articolul 262 din Tratatul de instituire a Comunității Europene, Comisia Europeană a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Comunicarea Comisiei către Consiliu, Parlamentul European, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor „Integrare regională pentru dezvoltarea țărilor ACP”

COM(2008) 604 final.

Secțiunea pentru relații externe, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 27 mai 2009. Raportor: dl Gérard DANTIN. Coraportor: dl Luca JAHIER.

În cea de-a 455-a sesiune plenară, care a avut loc la 15 și 16 iulie 2009 (ședința din 16 iulie 2009), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 132 de voturi pentru și 2 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1. După cum a afirmat și pe parcursul lucrărilor anterioare, Comitetul consideră că integrarea regională a țărilor ACP este una dintre condițiile fundamentale pentru dezvoltarea acestora. Dezvoltarea va contribui, la rândul său, la o mai bună integrare, creându-se astfel bazele unui cerc virtuos.

1.2. **Astfel, Comitetul apreciază analizele și orientările din comunicarea supusă examinării și speră ca, pe viitor, integrarea regională să fie unul dintre aspectele definitorii ale revizuirii din 2010 a Acordului de la Cotonou.**

1.3. Cu toate acestea, CESE regretă faptul că Comisia nu face o analiză a dificultăților întâmpinate anterior și că nu definește mai clar prioritățile de punere în aplicare.

1.4. Comitetul subliniază că un anumit număr de factori concură, în mod necesar, la evoluția integrării regionale. **La fiecare dintre aceștia, UE poate și trebuie să-și aducă o contribuție importantă.**

1.5. Integrarea regională nu ar putea avansa fără o stabilitate sporită a statelor din zonă. **Pacea și securitatea trebuie să se numere printre prioritățile UE.**

1.6. Dezvoltarea statelor ACP este una dintre condițiile integrării lor regionale, iar aceasta, la rândul ei, le va facilita dezvoltarea.

1.7. Această dezvoltare depinde, în special, de:

— reorientarea surselor de creștere, care să ducă la diversificarea economiei, a structurilor de producție și a sistemelor de servicii;

— o dezvoltare rurală și durabilă, care să garanteze siguranța alimentară;

— dezvoltarea sectorului privat, îndeosebi a IMM-urilor;

— o bună guvernare, în sensul cel mai larg, mai ales cu privire la drepturile omului și ale lucrătorilor, la statul de drept, la democrație și la lupta împotriva corupției. **Referitor acest ultim punct, Comitetul își exprimă nedumerirea în legătură cu faptul că nu se vorbește nicăieri în comunicare despre corupție** și dorește ca în special alocarea sumei de 1,75 miliarde de euro din cel de-al zecelea FED, care reprezintă o contribuție la dezvoltarea integrării, să fie condiționată de trasabilitatea utilizării sale;

— o participare efectivă a actorilor nestatali, potrivit afirmațiilor din CARIFORUM-CE-APE. Din această perspectivă, vor trebui promovate, politic și financiar, rețele sociale profesionale, la nivel regional.

1.8. Comitetul speră să fie continuat sau inițiat un proces de reflecție asupra următoarelor aspecte:

— utilitatea și posibilitatea promovării unor cooperări regionale în care să se implice regiunile ultraperiferice ale UE și regiunile ACP integrate care constituie cadrul lor geografic;

— APE interimare încheiate cu un singur stat ar putea împiedica încheierea unor APE regionale și găsirea unor soluții în această privință;

- și negocierile APE la care participă alte grupuri decât cele deja constituite ar putea împiedica integrarea regională;
- consecințele pe care le-ar putea avea asupra integrării regionale, în special în Africa, natura și diversitatea „puterilor” economice care s-au schimbat și au crescut în ultimii ani;
- consecințele crizei financiare și economice actuale.

2. Introducere

2.1. Afirmația că marea tendință a noului mileniu este concurența mondială pare a fi îndreptățită. În fața posibilităților și a provocărilor pe care le lansează globalizarea, unul dintre elementele care pot constitui un răspuns pentru toate statele, de pe toate continentele, este integrarea regională a propriei economii cu cea a țărilor vecine și crearea de blocuri economice regionale mai importante și mai competitive (ALENA, APEC, ASEAN, MERCOSUR, CARIFORUM etc.), cu scopul de a participa la schimburile internaționale nu numai în calitate de stat, ci și ca putere regională.

2.2. Această evoluție nu este nicăieri mai urgentă decât în țările ACP, în special în Africa ⁽¹⁾, unde efectele combinate ale mai multor factori (economie relativ slab dezvoltată, grad mare de sărăcie, termenii schimburilor comerciale, frontiere moștenite din perioada colonială, proasta administrare, conflicte adesea endemice, corupție etc.) încă nu le-au permis să ocupe un loc semnificativ în schimburile internaționale, în ciuda dimensiunii deloc negliabile a piețelor și a potențialului pe care îl posedă.

2.3. Astfel, sprijinul acordat integrării regionale a constituit unul dintre elementele de bază ale politicii de cooperare a Uniunii Europene cu țările ACP. Sprijinul acordat de Comunitatea Europeană politicii de integrare economică datează încă din 1969, de la Convenția de la Yaoundé, când a fost definit conceptul de cooperare, alături de ajutorul pentru parteneriat. De atunci, prin intermediul diferitelor convenții (Lomé, Cotonou), UE a urmărit cooperarea atât pe plan politic, cât și pe plan tehnic și financiar ⁽²⁾. În timp, această temă a fost dezvoltată și extinsă, dincolo de țările ACP, la ansamblul țărilor în curs de dezvoltare ⁽³⁾. De asemenea, trebuie amintit faptul că, în cadrul reuniunii la nivel înalt UE-Africa, desfășurate la 8 și 9 decembrie 2007, la Lisabona, unul dintre cele opt planuri de acțiune adoptate are ca obiect „integrarea regională și infrastructurile” ⁽⁴⁾.

(1) Africa se remarcă prin dimensiunile sale considerabile, fiindu-i alocate 95 % din ajutoare, comparativ cu celelalte ansambluri ACP.

(2) A se vedea, în legătură cu aceasta, mecanismele foarte clare prevăzute de Acordul de la Cotonou, atât în privința obiectivelor (art.1), cât și în privința strategiei de cooperare și integrare regională (art. 28, 29 și 30 – cf. Anexa 1). Aceste mecanisme rămân valabile și, în prezent, ele trebuie propuse din nou și relansate.

(3) Comunicarea Comisiei privind sprijinul acordat de Comunitatea Europeană eforturilor de integrare economică regională a țărilor în curs de dezvoltare, COM (1995) 219 final, 16.6.1995.

(4) Obiectivul este de a „susține programul de integrare africană, de a consolida capacitățile africane în materie de reguli, de standarde și de control al calității și de a pune în practică parteneriatul UE-Africa în materie de infrastructuri.” A se vedea avizul din JO C 77, 31.3.2009, p. 148-156, intitulat „Strategia UE-Africa”.

2.4. Comunicarea în dezbatere își propune să resitueze cadrul și contextul integrării regionale, să facă bilanțul progreselor observate și al provocărilor care trebuie înfruntate. Ea definește, de asemenea, obiectivele de urmărit și propune o abordare de sprijin în vederea atingerii acestora.

2.5. După prezentarea și analiza pe scurt a acestei comunicări, prezentul aviz își propune să formuleze o serie de considerații și de observații generale, particulare și specifice cu privire la aceasta. În acest scop, avizul se va baza pe ansamblul lucrărilor deja elaborate de Comitet, atât pentru avizele precedente, cât și în cadrul seminarelor regionale organizate de acesta, cu participarea societății civile organizate din diferite regiuni ACP sau în cadrul conferințelor de la Bruxelles, la care s-au întrunit actorii nestatali din toate statele ACP.

3. Conținutul esențial al Comunicării

3.1. După descrierea succintă a „unui context în schimbare”, după evocarea acțiunii constante și de lungă durată din partea Uniunii Europene, precum și a anumitor inițiative politice recente în favoarea integrării regionale a țărilor ACP [programarea regională a celui de-al 10-lea Fond european de dezvoltare, negocierile intense ale acordurilor de parteneriat economic (APE) etc.], comunicarea își propune să facă bilanțul, să analizeze coerența acțiunii Uniunii Europene și să traseze direcțiile de urmat, folosind instrumentele UE.

3.2. Pentru aceasta, bilanțul acțiunii trecute și perspectivele sunt prezentate în 4 capitole principale:

- obiectivele principale ale integrării regionale;
- realizările și provocările pentru integrarea regională a țărilor ACP;
- dezvoltarea abordării sprijinului acordat de UE, structurat în jurul a 5 priorități:
 - consolidarea instituțiilor regionale;
 - crearea de piețe regionale integrate;
 - sprijinirea dezvoltării întreprinderilor;
 - conectarea rețelelor regionale de infrastructură;
 - dezvoltarea unor politici regionale de dezvoltare durabilă;
- exploatarea optimă a instrumentelor UE prin consolidarea dialogului politic atât la nivel global, cât și regional și național, sprijinind în același timp, sistematic, crearea sau dezvoltarea forumurilor regionale ale societății civile. Consolidarea acestui sprijin comunitar va duce la valorificarea celui de-al 10-lea FED.

4. Observații generale

4.1. În cadrul lucrărilor sale, Comitetul Economic și Social European a abordat în mai multe rânduri problema integrării economice regionale a țărilor ACP.

4.1.1. Astfel, în cadrul celor trei seminare regionale organizate de acesta (Yaoundé, în mai 2003, insulele Fiji, în octombrie 2004, și Bamako, în februarie 2006), integrarea regională a constituit tema centrală, ducând la elaborarea a două avize.

4.1.2. Această analiză s-a concretizat în cadrul Conferinței ACP a actorilor nestatali, organizată la Bruxelles în iunie 2005. Actele acesteia dispun: *„Adaptarea țărilor ACP la deschiderea comercială implică o consolidare a integrării lor regionale. Trebuie accelerată edificarea unor veritabile piețe comune în Africa, în Caraibe și în zona Pacificului. Cu cât sunt mai bine organizate pe aceste baze, cu atât mai bine își pot apăra aceste țări propriile interese economice și sociale în fața globalizării”*.

4.1.3. Mai recent, într-un aviz exploratoriu elaborat la solicitarea comisarului Michel, cu privire la „Strategia UE-Africa” ⁽⁵⁾, Comitetul preciza, în esență: **„Dezvoltarea economică a Africii trece mai întâi și înainte de toate prin aprofundarea pieței sale interne, capabilă să dezvolte o creștere endogenă, care să permită stabilizarea și poziționarea continentului în economia mondială. Integrarea regională, dezvoltarea pieței interne sunt punctele de sprijin, trambulinele care vor permite Africii să se deschidă în mod pozitiv spre comerțul mondial. Din acest punct de vedere, Comitetul regretă că nu au fost finalizate până în prezent negocierile regionale pentru acordurile de parteneriat economic, unul dintre obiectivele acestora fiind chiar integrarea economică.”**

4.2. Pe baza reflecțiilor sale și a pozițiilor adoptate anterior, **Comitetul Economic și Social salută comunicarea** supusă examinării, precum și ansamblul de orientări pe care aceasta le conține. Mai mult decât atât, el consideră că, datorită importanței sale, integrarea regională trebuie să reprezinte unul dintre aspectele hotărâtoare în cadrul revizuirii din 2010 a Acordului de la Cotonou, atât cu privire la evaluarea în comun a partenerilor, cât și cu privire la consolidarea și relansarea mecanismului, care vor fi prioritare în anii următori.

4.3. Cu toate acestea, Comitetul regretă că în comunicarea supusă examinării nu se prezintă într-un mod mai complet, dacă nu chiar exhaustiv, un inventar și o analiză critică a dificultăților întâmpinate până în prezent care au constituit un obstacol pentru integrarea regională. Această analiză ar fi permis identificarea obstacolelor care trebuie evitate, contribuind astfel la o definire rațională a orientărilor de cooperare care trebuie propuse. De asemenea, Comitetul consideră că, în ciuda variațiilor necesare în faza de aplicare, date fiind diferitele grade de dezvoltare a statelor, comunicarea ar fi fost mai lizibilă și mai ușor de înțeles dacă ar fi fost stabilită mai clar o ierarhizare a priorităților.

4.4. În cadrul observațiilor generale și specifice, Comitetul consideră util să sublinieze un număr de aspecte problematice. Acestea sunt, în câteva rânduri, abordate succint în Comunicare sau nu sunt abordate deloc. Comitetul consideră că importanța majoră pe care acestea o au în aprofundarea integrării regionale justifică evidențierea și prezentarea lor drept chei de boltă, elemente esențiale, indispensabile, ale acestei construcții.

5. Observații generale și specifice

5.1. Este unanim acceptat faptul că, la reușita integrării regionale, contribuie un anumit număr de factori. Printre aceștia se numără angajamentul politic, pacea și securitatea, statul de drept, democrația, buna gestionare a afacerilor publice și stabilitatea macroeconomică. De asemenea, pentru funcționarea eficientă a piețelor, sunt necesare: un mediu economic favorabil, o deschidere către țările terțe, instituții suficiente de puternice, care să aibă un mandat precis, resurse adecvate, sprijin politic, precum și larga participare a sectorului privat și a societății civile.

5.2. Cu toate acestea, pentru ca realizarea integrării regionale să avanseze, mai ales prin fixarea ca obiective a conceptelor cuprinse în definiția largă propusă de Acordul de la Cotonou ⁽⁶⁾, **este indispensabilă acordarea unei priorități maxime aspectelor prezentate la punctele următoare, care contribuie la dezvoltarea țărilor ACP, căci, dacă integrarea reprezintă o sursă de dezvoltare, nu este mai puțin adevărat că dezvoltarea favorizează integrarea.** UE trebuie să depună toate eforturile pentru realizarea fiecăruia dintre aceste aspecte.

5.3. *Pacea și securitatea* – Dezvoltarea, în special în Africa, și deci integrarea regională nu sunt posibile fără o mai mare stabilitate a țărilor în cauză. Și totuși, o mare parte dintre aceste țări sunt implicate în conflicte interminabile. În cursul ultimilor zece ani, în Guinea, Liberia și în Sierra Leone, țări care dispun de resurse naturale, în special diamant și lemn, conflictele au cufundat regiunea într-o criză severă, care a generat un flux important de refugiați. Fără a mai vorbi de conflictul de la Darfur, care face ravagii în Sudan, de „războiul uitat” din nordul Ugandei, de masacrele din Kivu pe fondul coltanului și al războiului etnic, care aduce aminte în parte de genocidul din Rwanda, de starea de nesiguranță persistentă din estul și nordul Republicii Centrafricane, de instabilitatea din Congo, din Mauritania, din Insulele Fiji, de „dificultățile” întâmpinate recent de către Kenya sau Zimbabwe etc. Acestea reprezintă o piedică de netrecut în calea integrării regionale. Printre prioritățile Uniunii Europene, trebuie să se numere contribuția la creșterea stabilității țărilor și la menținerea păcii pentru a favoriza dezvoltarea, factor care, la rândul său, va putea duce la o integrare sporită.

⁽⁵⁾ REX/247, JO C 77, 31.3.2009, p. 148-156. Raportor: Gérard Dantin.

⁽⁶⁾ „...integrarea regională este procesul de eliminare, printr-un acord comun, a barierelor politice, fizice, economice și sociale care separă țările de vecinii lor, precum și de colaborare pentru gestionarea resurselor și bunurilor comune ...”

5.4. *Mai întâi statele ...* – Dacă integrarea regională joacă un rol central în dezvoltarea țărilor ACP, aceasta depinde mai întâi de dezvoltarea fiecărui stat (7), de gradul de complementaritate al nivelului economiei lor și al tipului de politici pe care le aplică. Într-adevăr, zadarnic am încerca să integrăm ceva ce nu există. Integrarea regională a transporturilor, interconectarea infrastructurilor etc. nu se pot face decât în măsura în care aceste dotări există și sunt dezvoltate în statele respective. Din acest punct de vedere, este esențială calitatea elaborării conținutului (participarea actorilor nestatali – ANE) și a aplicării Programelor indicative naționale și, apoi, regionale. Responsabilitatea UE vizează în mod special „utilizarea” mijloacelor puse la dispoziție de FED. De asemenea, în situațiile în care se acordă sprijin integrării economice regionale a unor țări cu structuri economice și niveluri de dezvoltare foarte diferite, Comitetul sugerează să se acorde o atenție specială problemei **finanțării măsurilor de coeziune**. În caz contrar, remediul poate fi mai dăunător decât răul inițial.

5.5. *Corupția* – Este, practic, prezentă, în special în Africa, la toate nivelurile societății, reprezentând o piedică în calea dezvoltării economice (8). Prin urmare, aceasta reprezintă și un obstacol în calea integrării regionale (9). **Comitetul își exprimă surprinderea provocată de faptul că în comunicare nu se face nicio aluzie la corupție ca atare**, în vreme ce resorbția acesteia este unul din obiectivele Uniunii Africane și este pusă la loc de cinste în Acordul de la Cotonou [cf. articolul 30 litera (f)]. Firește, implicațiile politice și economice sunt majore, în special când este vorba despre țările din Africa: diplomația trebuie să joace un rol important, dar lucrurile nu se pot opri în niciun caz aici. Într-adevăr, în calitate de donator, UE nu le poate impune partenerilor săi opțiunile sale cu privire la acțiunile de întreprins, însă îi revine obligația de a se asigura că utilizarea și destinația fondurilor destinate cooperării sunt cele corecte, căci acestea reprezintă, nici mai mult, nici mai puțin, decât banii cetățenilor-contribuabili europeni. Comitetul speră așadar ca suma de 1,75 miliarde de euro din cel de-al 10-lea FED, destinată dezvoltării integrării, să poată fi utilizată doar cu condiția posibilității de a urmări modul în care a fost utilizată.

5.6. *Reorientarea surselor de creștere prin diversificarea economiei, a structurilor de producție și a sistemelor de servicii* – Integrarea economică regională va fi facilitată de o piață diversificată și în creștere. Acest lucru nu se va întâmpla numai ca urmare a exploatarea resurselor naturale sau a producțiilor agricole tradiționale și de masă (trestie de zahăr, bumbac, banane, arahide, cacao etc.), ci va rezulta din dezvoltarea unei industrii de prelucrare, care să fabrice produse elaborate, cu mare valoare adăugată. Aceasta va fi în cele din urmă cel mai bun mijloc de evitare a deteriorării condițiilor de schimb și de participare pozitivă la dezvoltarea economiei regionale (8).

5.7. *Garantarea siguranței alimentare, a dezvoltării rurale și a dezvoltării durabile* – Integrarea economică regională nu va fi posibilă dacă nu este garantată siguranța alimentară în ansamblul statelor participante la această integrare (8). Astfel, agricultura, componentă esențială a dezvoltării durabile, trebuie să constituie o prioritate strategică și să tragă învățăminte din criza alimentelor din anii 2007 și 2008, precum și din cea actuală, ca urmare a creșterii semnificative a prețurilor la produsele agricole și la energie, în 2008. Dezvoltarea progresivă a agriculturii, care stă la baza creării și/sau dezvoltării filierei agroalimentare și, în general, prioritatea acordată mai nou dimensiunii rurale a dezvoltării, nu se vor putea concretiza decât prin punerea în practică a unei politici agricole, de siguranță alimentară și de dezvoltare rurală integrate și serioase, atât la nivelul statelor, cât și la nivel regional, o politică structurată și planificată pe termen scurt, mediu și lung. Această politică trebuie să beneficieze de prioritate bugetară și financiară în sensul larg al termenului și trebuie adaptată la constrângerile proprii fiecărei țări, integrând totodată abordarea regională. Prin cel de-al 10-lea FED, ar fi bine să se promoveze un program prioritar de dezvoltare agricolă în fiecare dintre țările ACP care se înscriu în integrarea regională. Trebuie renunțat la modul de utilizare a celui de-al 9-lea FED, prin care numai 4 țări ACP din 78 au făcut din agricultură un sector prioritar, iar 15 dintre ele au ales dezvoltarea rurală. Astfel, numai 7 % din cel de-al 9-lea FED au fost consacrați dezvoltării durabile și numai 1,1 %, activităților legate în mod explicit de agricultură. În această privință, o implicare mai mare, mai constantă și de profunzime a actorilor nestatali, a fermierilor și, mai ales, a organizațiilor rurale, precum și a autorităților locale, reprezintă elementul crucial pentru o asumare durabilă a politicilor de dezvoltare.

(7) Se pot vedea, în Avizul privind Strategia UE-Africa – JO C 77, 31.3.2009, p. 148-156, analizele și propunerile CESE pe această temă.

(8) Ibidem 7.

(9) Cităm cu titlu de exemplu un raport al Băncii Mondiale, publicat în mai 2008, cu privire la Côte d'Ivoire, care precizează: „Extorsionile practicate de forțele de securitate din Côte d'Ivoire, precum și problemele provocate de către acestea la barajele rutiere din țară sunt obstacole în calea **liberei circulații a bunurilor și persoanelor**. În același timp, aceste extorsioni au un impact negativ asupra activității economice deoarece, prin «ridicări» și «deturnări» ilegale, îi costă pe transportatori între 230 și 363,3 de milioane de dolari pe an.” Studiul atrage atenția că această sumă reprezintă echivalentul a 35-50 % din cheltuielile de investiții ale națiunii, înscrise în bugetul pe 2007.

5.8. *Dezvoltarea sectorului privat* – Consolidarea și diversificarea sectorului privat sunt de o importanță capitală pentru dezvoltarea durabilă, pentru crearea de locuri de muncă decente și deci pentru reducerea sărăciei. Dezvoltarea sectorului privat, în special a IMM-urilor industriale (8), prin încurajarea posibilităților de schimburi comerciale, este indispensabilă pentru reușita integrării. Pentru a fi semnificativă, dezvoltarea trebuie să beneficieze de consolidarea organizării IMM-urilor la nivel regional, **ținându-se seama, în același timp, de punerea în valoare a resurselor**

umane ⁽¹⁰⁾ în materie de – bineînțeles – educație și formare, dar și de sănătate: lupta împotriva HIV/SIDA ⁽¹¹⁾, accesul la apă potabilă, accesul la îngrijiri medicale (asigurări sociale), sănătate și siguranță la locul de muncă etc. Comitetul salută deci faptul că, pentru Comisie, dezvoltarea întreprinderilor și mai ales a IMM-urilor reprezintă una dintre principalele direcții de acțiune în sprijinul integrării regionale. În această privință, dialogul social, negocierea colectivă și, în ansamblu, rolul partenerilor sociali reprezentativi sunt aspecte esențiale pentru eficacitatea acestui proces, care trebuie, așadar, promovat la nivel regional. În cadrul programului său de formare, PRODIAF ⁽¹²⁾, OIM a promovat dezvoltarea dialogului social în Africa de Vest. Comitetul speră, conform declarațiilor finale pe care le-a emis în încheierea a numeroase seminare și conferințe din trecut, ca acest exemplu să fie urmat în Africa anglofonă și în zona Pacificului, prin dezvoltarea cu precădere a conceptului de acord colectiv regional, ceea ce s-a realizat deja în Africa francofonă.

5.9. *Buna guvernare* – Proasta guvernare, lipsită de coordonare, între statele care formează regiunea, va constitui o piedică în calea integrării și, de asemenea, un handicap pentru investițiile străine directe (ISD). Buna guvernare trebuie să fie privită în întregul său, mai ales cu privire la respectarea drepturilor omului, ale copilului și ale lucrătorilor, la statul de drept, la democrație și la absența corupției ⁽¹³⁾. Pentru a fi eficientă, buna guvernare trebuie urmărită, simultan, de asociații și de sindicate reprezentative – atât ale angajatorilor, cât și ale salariaților – puternice și independente de puterea politică.

5.10. *Participarea actorilor nestatali* ⁽¹⁴⁾ – CESE salută faptul că, pentru realizarea integrării regionale, comunicarea își propune „să susțină în mod sistematic crearea sau consolidarea forumurilor regionale ale societății civile”. Din acest punct de vedere, negocierile Acordurilor de parteneriat economic reprezintă o bună ocazie. Aceasta a fost exploatată în mod remarcabil în cadrul CARIFORUM-CE, care a instituționalizat participarea actorilor nestatali la monitorizarea punerii în aplicare a acestui acord. Considerând că acest principiu contribuie, prin partajarea cunoștințelor, la progresul construcției regionale și la însușirea acesteia de către cetățeni, punând astfel în valoare parteneriatul ACP-UE

⁽¹⁰⁾ Ibidem 7: articolul 7.5 și Anexa V

⁽¹¹⁾ Ibidem 7. Referitor la aceasta, este interesant de citit avizul dlui Bedossa, din mai 2006, „Africa, o prioritate necesară: punctul de vedere al societății civile europene”, JO C 195, 18.8.2006, p. 104-109.

⁽¹²⁾ Promovarea dialogului social în Africa francofonă.

⁽¹³⁾ Ibidem 7. A se vedea și articolul 30 din Acordul de la Cotonou aflat în vigoare.

⁽¹⁴⁾ Ibidem 7.

, **Comitetul solicită Comisiei și statelor ACP** cu care poartă negocieri **ca acest principiu să fie aplicat în toate viitoarele APE regionale**. Cu toate acestea, pentru ca voința exprimată să ia formă și să fie tradusă în fapte, pentru ca societatea civilă să participe pe deplin și în mod eficace la procesul de integrare regională, **ar fi necesară promovarea înființării și/sau consolidării rețelelor socioprofesionale la nivel regional, atât în plan politic, cât și financiar**. Într-adevăr, experiența dovedește că aceasta este o etapă indispensabilă a organizării unui dialog coerent și eficace între ANE, la nivel regional.

La punerea în aplicare a unei astfel de orientări, trebuie să se țină seama, chiar cu riscul unui eșec, de dificultățile întâmpinate în această privință în procesul de punere în aplicare a acordului de la Cotonou, în special în privința **creșterii capacităților ANE**. Acesta reprezintă un imperativ, dacă se iau în considerare nevoile și slăbiciunile constatate deseori în structurile de stat, fie ele naționale sau regionale.

6. Observații specifice

6.1. *Continuarea analizei* – CESE invită Comisia să evalueze impactul aspectelor culturale și etnice asupra eforturilor de integrare regională, precum și pe cel al decupajelor frontaliere, și să identifice, eventual, acțiunile care trebuie întreprinse în vederea reducerii acestor efecte.

6.2. *Promovarea relațiilor de colaborare* – Comitetul solicită Comisiei să promoveze și/sau să sprijine colaborările regionale care implică regiunile ultraperiferice ale Uniunii cu statele sau regiunile ACP integrate care constituie mediul lor geografic, în perspectiva unei colaborări bazate pe necesitățile de dezvoltare ale diferiților parteneri, respectând interesele fiecăruia dintre aceștia.

6.3. *APE și integrarea regională* – La punctul 4.1.3., se amintește faptul că, în Avizul privind Strategia UE-Africa, din septembrie 2008, Comitetul afirma, în esență, că regretă faptul că, până în la acel moment, nu au fost încheiate acorduri regionale de parteneriat economic (cu excepția CARIFORUM-CE), având ca obiect, printre altele, chiar integrarea regională. În prezent, s-au încheiat APE interimare, vizând anumite state în mod individual, care le-au înlocuit, pentru moment, pe cele regionale. Comitetul consideră că această abordare poate constitui o piedică în calea încheierii acordurilor regionale de parteneriat economic (APE) și, prin urmare, a integrării regionale, în măsura în care aceasta a luat în considerare, în mare parte, specificul fiecărui stat, în detrimentul unei sinteze care să ducă la trăsăturile specifice constitutive ale identității regiunii. Trebuie acordată o mare atenție acestei situații, care va îngreuna trecerea de la acordurile naționale la cele regionale.

De asemenea, Comitetul consideră că trebuie estimate consecințele pe care le-ar putea avea asupra integrării regionale ⁽¹⁵⁾ negocierile APE în care sunt implicate alte ansambluri regionale decât cele deja constituite.

6.4. *Prezența unor noi forțe* – În numeroase țări ACP, în special în Africa, natura și diversitatea „puterilor” active pe plan economic au crescut și s-au modificat. Ar fi util ca, pentru o mai mare eficacitate a politicii viitoare, comunicarea să cuprindă în analiza sa consecințele omniprezenței Chinei asupra integrării regionale, ale revirimentului vizibil al SUA, ale pătrunderii incipiente a Indiei, precum și a Japoniei și Coreei. Ar fi fost utilă abordarea simultană a comunicării supuse examinării și a celei intitulată „UE, Africa și China: către un dialog și o cooperare trilaterale” ⁽¹⁶⁾.

6.5. Comunicarea a fost redactată cu mult înainte să ajungă criza financiară la amploarea actuală, astfel încât nu a făcut analiza acesteia. În opinia Comitetului, criza este cea mai bună justificare a nevoii de integrare. Cu toate acestea, potrivit celor constatate deopotrivă în SUA și în Europa, există temeri întemeiate că se va produce contrariul, că vom asista la o repliere a statului asupra lui

însuși, sub forma unei funcționări autarhice, și la un reviriment al naționalismului etc. Evident, nu Uniunea Europeană hotărăște în privința alegerilor pe care le vor face țările ACP. Cu toate acestea, prin punerea în aplicare a Acordului de la Cotonou și prin încheierea de **APE regionale**, purtând în permanență grija evitării unei eventuale reduceri de fonduri, în sensul respectării angajamentelor financiare luate inițial de statele membre, și asigurând punerea corectă în aplicare a deciziilor G20 în favoarea țărilor în curs de dezvoltare, UE are de jucat un rol esențial pentru a evita o evoluție contrară dezvoltării economice a țărilor ACP. Aceasta ar putea duce la creșterea fluxurilor de migrație, cu atât mai mult cu cât există riscul de reducere în consecință a fluxului de fonduri care tranzitează Europa prin intermediul imigranților către țările ACP, în special către Africa ⁽¹⁷⁾.

De asemenea, consolidarea dimensiunii regionale se numără, foarte probabil, pentru țările ACP și pentru Africa în special, printre puținele posibilități reale de a înfrunța actuala criză financiară și economică în mod proactiv, de a avea un rol în viitoarea dinamică a globalizării și de a-și asigura astfel o perspectivă de dezvoltare.

Bruxelles, 16 iulie 2009

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Mario SEPI

⁽¹⁵⁾ În Africa, de exemplu, Comunitatea de Dezvoltare a Africii de Sud (*Southern African Development Community – SADC*) reunește 15 state membre, însă 7 state poartă negocieri în cadrul Africii de Sud, 6, în cadrul Africii de Sud-Est (*Eastern Southern African Community – ESA*), un stat, în cadrul Africii de Est (*Eastern Africa – EAC*) și un stat, în cadrul Africii Centrale.

⁽¹⁶⁾ COM(2008) 654 final.

⁽¹⁷⁾ A se vedea Avizul „Migrație și dezvoltare: șanse și provocări”, JO C 120, 16.5.2008, p. 82-88. Raportor: Sukhdev Sharma.

Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea modificată de directivă a Consiliului privind animalele de reproducție de rasă pură din specia bovine (versiune codificată)

COM(2009) 235 final – 2006/0250 (CNS)
(2009/C 317/25)

La 26 iunie 2009, în conformitate cu articolele 37 și 94 din Tratatul de instituire a Comunității Europene, Consiliul a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Propunerea modificată de directivă a Consiliului privind animalele de reproducție de rasă pură din specia bovine (versiune codificată)

COM(2009) 235 final – 2006/0250 (CNS).

Deoarece susține fără rezerve conținutul propunerii și și-a exprimat deja punctul de vedere pe această temă într-un aviz anterior, adoptat la 15 februarie 2007 (*), Comitetul a hotărât, în cea de-a 455-a sesiune plenară din 15 și 16 iulie 2009 (ședința din 15 iulie 2009), cu 185 de voturi pentru, 1 vot împotriva și 4 abțineri, să emită un aviz de susținere a propunerii și să facă trimitere la poziția adoptată în documentul menționat anterior.

Bruxelles, 15 iulie 2009

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Mario SEPI

(*) Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de directivă a Consiliului privind animalele de reproducție de rasă pură din specia bovină (versiune codificată) – JO C 97, 28.4.2007, p. 13.

2009/C 317/17	Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind rețeaua feroviară europeană pentru un transport de marfă competitiv, COM(2008) 852 final – 2008/0247 (COD)	94
2009/C 317/18	Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind drepturile călătorilor din transportul cu autobuzul și autocarul și de modificare a Regulamentului (CE) nr. 2006/2004 privind cooperarea dintre autoritățile naționale însărcinate să asigure aplicarea legislației în materie de protecție a consumatorului, COM(2008) 817 final – 2008/0237 (COD)	99
2009/C 317/19	Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1321/2004 privind crearea unor structuri de gestionare a programelor europene de radionavigație prin satelit, COM(2009) 139 final – 2009/0047 (COD)	103
2009/C 317/20	Avizul Comitetului Economic și Social European privind Cartea verde privind forța de muncă europeană în domeniul sănătății, COM(2008) 725 final	105
2009/C 317/21	Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de stabilire a standardelor minime pentru primirea solicitanților de azil în statele membre, COM(2008) 815 final – 2008/0244 (COD)	110
2009/C 317/22	Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe sau de către un apatrid (reformare), COM(2008) 820 final – 2008/0243 (COD)	115
2009/C 317/23	Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de directivă a Consiliului privind asistența reciprocă în materie de recuperare a creanțelor reprezentând impozite, taxe și alte măsuri COM(2009) 28 final – 2009/0007 (CNS) și propunerea de directivă a Consiliului privind cooperarea administrativă în domeniul fiscal, COM(2009) 29 final – 2009/0004 (CNS)	120
2009/C 317/24	Avizul Comitetului Economic și Social European privind Comunicarea Comisiei către Consiliu, Parlamentul European, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor „Integrare regională pentru dezvoltarea țărilor ACP”, COM(2008) 604 final	126
2009/C 317/25	Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea modificată de directivă a Consiliului privind animalele de reproducție de rasă pură din specia bovine (versiune codificată), COM(2009) 235 final – 2006/0250 (CNS)	132

**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, 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>

