

Jurnalul Oficial al Uniunii Europene

C 177



Ediția în limba română

Comunicări și informări

Anul 57

11 iunie 2014

Cuprins

I Rezoluții, recomandări și avize

AVIZE

Comitetul Economic și Social European

A 495-a sesiune plenară a CESE, din 21 și 22 ianuarie 2014

2014/C 177/01	Avizul Comitetului Economic și Social European privind „Consumul colaborativ sau participativ: un model de dezvoltare durabilă pentru secolul XXI” (aviz din proprie inițiativă)	1
2014/C 177/02	Avizul Comitetului Economic și Social European privind „O strategie de combatere a economiei subterane și a muncii fără forme legale” (aviz din proprie inițiativă)	9
2014/C 177/03	Avizul Comitetului Economic și Social European pe tema „Accesibilitatea – un drept al omului pentru persoanele cu handicap” (aviz din proprie inițiativă)	15
2014/C 177/04	Avizul Comitetului Economic și Social European privind „Accesibilitatea” serviciilor de interes economic general (SIEG): definiție, evaluare, provocări, inițiative europene (aviz din proprie inițiativă).	24
2014/C 177/05	Avizul Comitetului Economic și Social European privind „Strategia UE pentru regiunea Mării Adriatice și a Mării Ionice (EUSAIR)” (aviz exploratoriu)	32
2014/C 177/06	Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de decizie a Consiliului privind orientările pentru politicile de ocupare a forței de muncă ale statelor membre [COM(2013) 803 final – 2013/0392 (NLE)]	40
2014/C 177/07	Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (UE) nr. 260/2012 în ceea ce privește migrarea la operațiuni de transfer de credit și de debitare directă efectuate la nivelul Uniunii [COM (2013) 937 final – 2013/0449 (COD)]	41

RO

III Acte pregătitoare

COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN

A 495-a sesiune plenară a CESE, din 21 și 22 ianuarie 2014

2014/C 177/08	Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind indicii utilizați ca indici de referință în cadrul instrumentelor financiare și al contractelor financiare [COM(2013) 641 final – 2013/0314 (COD)].	42
2014/C 177/09	Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de adaptare la articolele 290 și 291 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene a unei serii de acte juridice care prevăd utilizarea procedurii de reglementare cu control [COM(2013) 751 final – 2013/0365 (COD)]	48
2014/C 177/10	Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind noile substanțe psihoactive [COM(2013) 619 final – 2013/0305 (COD), COM(2013) 618 final – 2013/0304 (COD)].	52
2014/C 177/11	Avizul Comitetului Economic și Social European privind pachetul NAIADES II, alcătuit din următoarele trei documente: Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (CE) nr. 718/1999 al Consiliului privind politica capacității flotei Comunității cu scopul de a promova transportul pe căile navigabile interioare [COM(2013) 621 final – 2013/0303 (COD)] Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de stabilire a cerințelor tehnice pentru navele de navigație interioară și de abrogare a Directivei 2006/87/CE a Parlamentului European și a Consiliului [COM(2013) 622 final – 2013/0302 (COD)] Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor: Spre transporturi de calitate pe căile navigabile interioare – NAIADES II [COM(2013) 623 final]	58
2014/C 177/12	Avizul Comitetului Economic și Social European pe tema „Noi măsuri privind piața unică europeană a telecomunicațiilor” cu referire la următoarele două documente: Propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a unor măsuri privind piața unică europeană a comunicațiilor electronice și de realizare a unui continent conectat și de modificare a Directivelor 2002/20/CE, 2002/21/CE și 2002/22/CE și a Regulamentelor (CE) nr. 1211/2009 și (UE) nr. 531/2012 [COM(2013) 627 final – 2013/0309 (COD)] și Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor privind piața unică a telecomunicațiilor [COM(2013) 634 final]	64
2014/C 177/13	Avizul Comitetului Economic și Social European privind învățământul superior european în lume [COM(2013) 499 final]	71
2014/C 177/14	Avizul Comitetului Economic și Social European privind Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor – Comunicare consultativă privind utilizarea durabilă a fosforului [COM(2013) 517 final]	78
2014/C 177/15	Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind prevenirea și gestionarea introducerii și răspândirii speciilor alogene invazive [COM(2013) 620 final – 2013/0307 (COD)]	84
2014/C 177/16	Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivei 2003/87/CE a Parlamentului European și a Consiliului de stabilire a unui sistem de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră în cadrul Comunității în vederea punerii în aplicare, din 2020, a unui acord internațional privind aplicarea unei măsuri unice mondiale bazate pe piață pentru emisiile generate de aviația internațională [COM(2013) 722 final – 2013/0344 (COD)]	88

I

(Rezoluții, recomandări și avize)

AVIZE

COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN

A 495-A SESIUNE PLENARĂ A CESE, DIN 21 ȘI 22 IANUARIE 2014

Avizul Comitetului Economic și Social European privind „Consumul colaborativ sau participativ: un model de dezvoltare durabilă pentru secolul XXI” (aviz din proprie inițiativă)

(2014/C 177/01)

Raportor: **dl Bernardo HERNÁNDEZ BATALER**

La 14 februarie 2013, în conformitate cu articolul 29 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, Comitetul Economic și Social European a hotărât să elaboreze un aviz din proprie inițiativă privind

Consumul colaborativ sau participativ: un model de dezvoltare durabilă pentru secolul XXI.

Secțiunea pentru piața unică, producție și consum, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 16 decembrie 2013.

În cea de-a 495-a sesiune plenară, care a avut loc la 21 și 22 ianuarie 2014 (ședința din 21 ianuarie), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 121 de voturi pentru, 2 voturi împotrivă și 3 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1 Consumul colaborativ sau participativ se extinde către tot mai multe comunități și orașe din lumea întreagă, care utilizează rețelele tehnologice pentru a obține mai mult cu mai puține resurse, prin intermediul unor activități cum ar fi închirierea, împrumutul, schimbul reciproc, trocul, donarea sau prin partajarea produselor la niveluri de neimaginat până acum.

1.2 Efectul său economic ⁽¹⁾ este însoțit de o transformare conceptuală a muncii; astfel, consumul colaborativ sau participativ va deveni o importantă sursă potențială de locuri de muncă în viitorii ani.

1.3 Prin urmare, consumul colaborativ sau participativ reprezintă completarea inovatoare, benefică din punct de vedere economic, social și ecologic, a economiei producției printr-o economie a utilizării. De asemenea, el reprezintă o soluție pentru criza economică și financiară, întrucât face posibil schimbul reciproc în caz de necesitate.

1.4 Complexitatea și importanța emergenței consumului colaborativ sau participativ necesită ca instituțiile competente, pe baza unor studii precise, să reglementeze și să structureze practicile care se dezvoltă în acest context, astfel încât să se poată stabili drepturile și responsabilitățile tuturor agenților care operează în cadrul său. Pe de o parte, el poate satisface nevoile sociale în cazul unor abordări necomerciale și, pe de altă parte, poate contribui ca activitate cu scop lucrativ la crearea de locuri de muncă, cu respectarea normelor fiscale, a normelor de securitate, a celor privind răspunderea, protecția consumatorilor, precum și a celorlalte norme obligatorii.

⁽¹⁾ <http://www.web-strategist.com/blog/2013/07/27/collaborative-economy-industry-stats>.

1.5 Comisia ar trebui să trateze consumul colaborativ sau participativ în cadrul agendei sale de lucru, abordând chestiunea în diferite faze:

- în prima fază, prin compilarea drepturilor și principiilor de bază consacrate deja de dreptul Uniunii Europene și care îi protejează pe cetățeni, așa cum a procedat cu codul drepturilor online în UE.
- în continuare, prin elaborarea unor studii în materie, care sunt indispensabile pentru acțiunea Comisiei Europene, în vederea detectării obstacolelor care pot exista în calea desfășurării acestor activități și a problemelor care ar trebui soluționate, punând în lumină valoarea europeană pe care ar avea-o adoptarea unei măsuri la nivel european; în acest scop, Comisia ar trebui să aloce resurse financiare suficiente, fie prin DG SANCO, fie prin DG Justiție.
- De asemenea prin crearea unei baze de date și de schimburi de experiență și bune practici ale consumului colaborativ sau participativ, care să fie accesibilă tuturor consumatorilor. În același timp, Comisia ar putea să lanseze campanii de sensibilizare și de informare privind consumul colaborativ sau participativ.
- în sfârșit și în lumina experienței dobândite, să treacă la armonizarea legislațiilor privind problemele transfrontaliere și a celor care conferă o valoare adăugată europeană tematicii respective.

2. Introducere

2.1 Date fiind epuizarea progresivă a sistemului actual și incapacitatea sa de a satisface cererile individuale și colective ale cetățenilor, devine oportună emergența unor alternative care să se adapteze la necesitățile și la provocările ridicate de un viitor al rețelelor digitale.

2.2 Prezentul aviz din proprie inițiativă este în concordanță cu prevederile Strategiei Europa 2020, care propune un consum de bunuri și servicii care să fie compatibil cu o creștere inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii și care să aibă efecte benefice asupra creării de locuri de muncă, a productivității și a coeziunii economice, sociale și teritoriale. De asemenea, și alte strategii ale UE afectează direct sau indirect sfera consumului colaborativ, cum ar fi Comunicarea cu privire la Planul de acțiune privind consumul și producția durabile și politica industrială durabilă⁽²⁾, Inițiativa pentru inovare socială în Europa, sau Agenda digitală pentru Europa.

2.3 Consumul colaborativ sau participativ poate implica un comportament de rezistență la actuala situație economică și financiară și poate oferi răspunsuri la crescânde incertitudini provocate de criza economică. El poate reprezenta o oportunitate pentru a reintra pe făgașul unei dezvoltări durabile din punct de vedere economic, uman din punct de vedere social și în armonie cu planeta în ce privește mediul.

2.4 Pe de altă parte, excesele supraconsumului au contribuit la crearea unei breșe de inegalitate între regiunile producătoare și cele consumatoare, în care, din acest motiv, coexistă nefiresc excluziunea socială cu obezitatea sau risipa cu precaritatea. Consumul colaborativ sau participativ poate reprezenta un instrument de piață complementar, prin care să se relanseze și să se regenereze piața internă, aceasta devenind mai sănătoasă, echilibrată și durabilă, cu condiția să existe structuri fixe.

2.5 Față de vădita nesustenabilitate a supraproducției și a supraconsumului, consumul colaborativ sau participativ promovează valori cooperatiste și exercițiul solidarității. Revista Forbes a estimat recent că fluxul de venituri provenite din consumul colaborativ va depăși în acest an 3,5 miliarde de dolari, cu o creștere de peste 25%.

2.6 Acest lucru se datorează abordării ofertei și a consumului nu ca o simplă posesie a unor bunuri, ci ca un acces partajat la utilizarea acestora, pentru satisfacerea unor necesități reale și realizarea personală, dincolo de consumul simbolic și de urmărirea satisfacerii unor dorințe induse și create în mod artificial.

2.7 În vreme ce, în societatea de consum tradițională, produsele sunt destinate proprietății individuale, consumului rapid și eliminării premature, caracteristica consumului colaborativ sau participativ este crearea de produse trainice și care să facă față unei utilizări intensive astfel încât să poată fi utilizate de mai multe persoane sau pe întreaga durată de viață a unui consumator sau utilizator, ceea ce contribuie la un comportament mai ecologic în ciclurile de viață ale bunurilor utilizate. Noile tehnologii (*peer to peer* și rețelele de socializare online) evidențiază importanța comunității virtuale și reale.

⁽²⁾ COM(2008) 397 final.

2.8 Odată cu criza economică se extinde tendința de a poseda mai puțin, de a controla cheltuielile și de a remarca beneficiul obținut, în ceea ce privește acoperirea sau satisfacerea unei necesități, pornind de la premisa că pentru a ne bucura de bunăstare nu este nevoie să acumulăm.

2.9 Este vorba de conectarea persoanelor care au nevoie de o resursă cu cele care dispun de acele resurse, care sunt utilizate sub capacitate și pot fi împrumutate, dăruite, schimbate, închiriate etc. Această legătură se bazează pe un sentiment de comunitate, de partajare și participare în rândul utilizatorilor, pentru care încrederea reprezintă veriga ce le permite să stabilească conexiuni, să dezvolte un consum alternativ și, pe termen lung, să mențină relațiile create; este indispensabil ca toate acestea să se desfășoare într-un cadru de transparență, în special în ce privește aspectul financiar, și de responsabilitate a platformelor care promovează consumul colaborativ.

2.10 În acest sens, puterea colaborării și partajarea prin tehnologie ar putea schimba viziunea asupra proprietății și a relațiilor comerciale⁽³⁾. În prezent, produsul nu doar se vinde, ci se și închiriază, se redistribuie sau se pune în comun, așa cum se întâmplă și cu serviciile.

2.11 Consumatorii doresc să posede mai puțin, dar să beneficieze de mai mult. Beneficiile raționale obținute se concentrează asupra reducerii și aspectelor practice, însă aspectele emoționale duc la împlinire personală și la dobândirea unui sentiment de apartenență⁽⁴⁾. Oferind alternative comode și adeseori mai ieftine, inițiativele privind consumul colaborativ optimizează resursele disponibile și evită fabricarea unor noi produse inutile. În definitiv, punerea în comun se dovedește a fi rentabilă și durabilă.

2.12 Este de ajuns să reflectăm asupra digitalizării conținuturilor (fotografii, muzică, videoclipuri, cărți etc.) pentru a constata că, prin digitalizare, multe persoane își dau seama că, adesea, ceea ce doresc nu este discul în sine, ci muzica înregistrată pe el. Din moment ce va putea avea acces la ceea ce necesită, persoana va fi mulțumită, cu atât mai mult cu cât este necesară o mai mică disponibilitate sau utilizare a spațiului personal.

2.13 Propunerea privind consumul colaborativ sau participativ oferă de asemenea o soluție pentru toate categoriile mai vulnerabile și, în special, pentru acele familii care se află într-o situație economică dificilă sau care se poate să fi fost excluse de la căile obișnuite de acces la credit pentru achiziționarea bunurilor necesare, date fiind circumstanțele sociale actuale. El reprezintă, de asemenea, o opțiune pentru cei care, deși au acces la piața bunurilor și a serviciilor în mod standard, iau în mod voluntar hotărârea de a renunța la acesta, din convingeri personale.

2.14 Consumul durabil a fost recunoscut de către Organizația Națiunilor Unite, din 1999, ca un drept fundamental al consumatorilor; în ce privește Uniunea Europeană, în actele sale legislative privind protecția consumatorilor, adoptate înainte de 1999, nu figurează acest drept ca atare. Așa cum a solicitat CESE⁽⁵⁾, acest drept ar trebui recunoscut în mod expres printr-o modificare a Tratatelor, care să includă „principiul aplicării de politici durabile de consum”.

Pe de altă parte, CESE a adoptat de asemenea avize privind economia ecologică⁽⁶⁾ și un aviz privind obsolescența programată⁽⁷⁾. În recenta sa rezoluție privind Agenda consumatorului, Parlamentul European a solicitat în mod expres Comisiei să se ocupe de această chestiune.

3. Consumul colaborativ sau participativ: definirea conceptului

3.1 În mod general, consumul colaborativ sau participativ este înțeles ca o modalitate tradițională de a partaja, schimba, împrumuta, închiria și dărui, redefinită prin intermediul tehnologiei moderne și a comunităților.

Din această accepțiune rezultă faptul că consumul colaborativ sau participativ nu este o idee nouă, ci, mai curând, recuperarea unei practici care valorifică tehnologia actuală în slujba unui serviciu mult mai eficient și evolutiv. În același timp, consumul colaborativ sau participativ trebuie să se bazeze întotdeauna pe spiritul de inițiativă și pe participare voluntară.

⁽³⁾ Botsman, Rachel. „Ce-i al meu e al tău: apariția consumului colaborativ”.

⁽⁴⁾ Studiu realizat de Carbonview Research pentru Campbell Mithun, 2012.

⁽⁵⁾ JO C 185, 8.8.2006, p.71.

⁽⁶⁾ JO C 271, 19.9.2013, p.18.

⁽⁷⁾ CESE 1904/2013: „Durata de viață a produselor și informarea consumatorului” (aviz nepublicat încă în JO).

3.2 Consumul colaborativ sau participativ reprezintă o a treia fază a internetului, în care indivizii se întâlnesc pe internet pentru a partaja în afara acestuia. De asemenea, este descris, pe bună dreptate, ca având funcția de a pune în circulație tot ce există.

3.3 Fără îndoială, la originile consumului colaborativ sau participativ se află trei factori: criza economică (și de valori), expansiunea rețelilor sociale și comportamentele colaborative sau participative pe internet. Cu toate acestea, pentru dezvoltarea sa în contextul economiilor dezvoltate, următoarele elemente sunt esențiale: încrederea în binele comun, capacitatea neutilizată și tehnologia ⁽⁸⁾.

3.4 Încrederea între necunoscuți este, poate, elementul critic pentru succesul consumului colaborativ sau participativ. Pe de altă parte, tehnologia permite accesul indivizilor la servicii *online*, care, la rândul lor, permit crearea unor conexiuni *offline* bazate pe mai multă încredere.

3.5 Partajarea resurselor necesită încredere și o bună reputație, mai ales când se încearcă atragerea de noi utilizatori. Inițiativele de consum colaborativ sau participativ trebuie să asigure un sentiment de siguranță în rândul comunităților respective.

3.6 Astfel, se poate afirma că partajarea *online* anticipează în mod fiabil partajarea *offline*. În universul *offline*, cea mai simplă modalitatea de asigurare a încrederii în partajare este limitarea dimensiunilor comunității sau utilizarea unui tip de comunitate deja existentă, în care să domnească încrederea și afinitățile. Unele proiecte de consum colaborativ sau participativ permit crearea unor grupuri închise, mai ușor de gestionat, în cadrul cărora să se acopere necesitățile utilizatorilor și să se suscite încredere.

3.7 Atunci când se instaurează un sentiment de comunitate în rândul utilizatorilor serviciului, se stimulează de asemenea încrederea în serviciul în sine și între utilizatori. Utilizatorii își vor supraveghea acțiunile și interacțiunile pentru a-și edifica și proteja buna reputație, aceasta fiind elementul ce le va permite să interacționeze cu comunitatea și să utilizeze sistemul, așa cum se întâmplă pe toate piețele.

3.8 În ce privește riscurile, eliminarea lor completă este imposibilă. În orice caz, platformele care facilitează schimburile reciproce trebuie să se asigure că membrii cunosc aceste riscuri și dispun de informații suficiente pentru a le gestiona în mod eficient.

3.9 Pe de altă parte, tehnologia reprezintă un factor indispensabil pentru optimizarea localizării resurselor, pentru a reuni grupuri de indivizi cu interese comune și pentru a construi comunități. Tehnologiile mobile și de timp real sporesc viteza și confortul, în ceea ce privește atât adăugarea de informații privind localizarea, cât și facilitarea unui sistem simplu de plată, atunci când este necesar.

3.10 Cu toate acestea, în ce privește elaborarea fluxului serviciului, eforturile trebuie orientate astfel încât acest flux să fie accesibil și ușor de utilizat, să promoveze o relație de proximitate și încredere între utilizatori și față de furnizorul serviciului, să ofere măsuri de siguranță suficiente și liniștitoare și să colecteze experiențele orientate către utilizator pentru a crea bănci cu bună reputație prin intermediul bazelor de date centralizate corespunzătoare.

3.11 Acest ultim aspect al încrederii capătă o importanță deosebită, el fiind un catalizator al transformărilor pe plan economic și social. În fapt, s-a afirmat chiar că „capitalul de reputație” ⁽⁹⁾ va putea funcționa ca o a doua monedă, a cărei valoare constă în oferta de încredere. Mai concret, s-ar putea spune că acest capital de reputație se transformă în elementul esențial al economiei secolului XXI, dat fiind că implică propulsarea tradiționalei puteri a recomandărilor transmise „prin viu grai” prin capacitatea de transmitere a unei societăți în rețea.

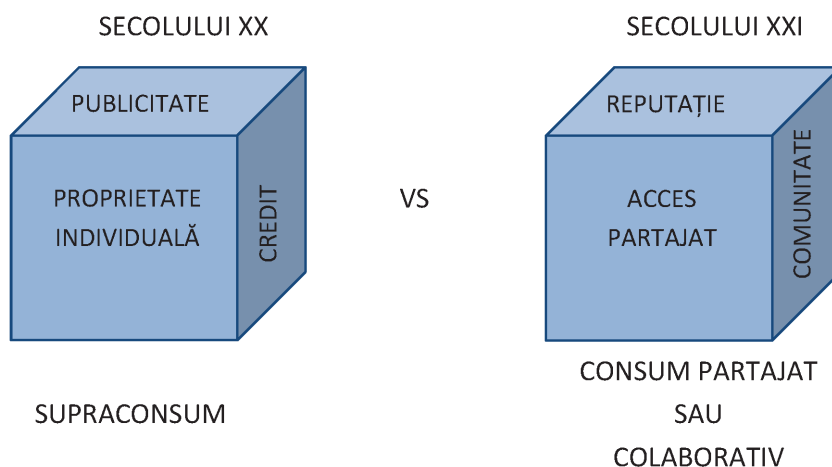
3.12 Cetățenii își exprimă deja necesitățile și interesele prin comportamentul și consumul lor mai relevant și transparent, integrând printre criteriile lor de achiziție elemente cu pronunțat caracter social și adăugând, prin participarea lor, un conținut emoțional deciziilor lor.

3.13 În sfârșit, consumatorul angajat acordă mărcii sprijinul și influența sa, participând în mod activ la succesul inițiativei partajate, ceea ce consolidează și realimentează procesul.

⁽⁸⁾ Albert Cañigueral www.consumocolaborativo.com.

⁽⁹⁾ Rachel Botsman se referă la „capitalul de reputație” ca fiind valoarea reputației în cadrul comunităților și piețelor, în ce privește intențiile, capacitățile și valorile sale.

3.14 Pe scurt, trebuie înlocuită ecuația: credit+publicitate+proprietate individuală=supraconsum, care reflectă spiritul secolului XX, cu aceasta, spre care se tinde în secolul actual: reputație+comunitate+acces partajat=consum partajat sau colaborativ.



3.15 Consumul colaborativ are multe obiective în comun cu politicile Uniunii, în special cu politica privind piața internă, cum ar fi sporirea eficienței resurselor, progresul pe calea inovării sociale, pentru crearea de locuri de muncă și prosperitate economică. Multe întreprinderi noi de consum colaborativ își desfășoară activitatea pe teritoriul Uniunii, motiv pentru care continentul poate deveni un „incubator” de noi modele de afaceri, care să creeze o dezvoltare economică mai durabilă.

3.16 Întrucât consumul colaborativ reprezintă o importantă schimbare economică, socială și culturală, Comisia trebuie să elimine obstacolele care ar putea exista la nivel european în calea dezvoltării acestor activități, creând un cadru de reglementare care să inspire certitudine pe termen lung în cadrul sectorului respectiv.

4. Cele mai bune practici de consum colaborativ sau participativ

4.1 Există deja un evantai larg de propuneri și experiențe de consum colaborativ sau participativ la nivel internațional, care evidențiază realitatea efectivă a ideii că o altă formă de consum este nu numai posibilă, ci, prin ea, se poate contribui în mare măsură la îmbunătățirea lumii în care trăim și – chiar mai important – la conservarea lumii în care vor trăi generațiile viitoare.

4.2 În contextul crizei economice au apărut platforme ca, de exemplu, de cumpărare-vânzare a rochiilor de mireasă și accesoriilor aferente la mâna a doua, de cazare în case, de închiriere de autoturisme sau de costume pentru ocazii speciale, inclusiv în ce privește îmbrăcăminte de marcă sau accesorii de lux, și, de asemenea, comunități în care utilizatorii publică cereri pentru executarea unei sarcini, cum ar fi montarea unei piese de mobilier sau recuperarea unui pachet, precum și suma de bani pe care o oferă persoanei care ar dori să o realizeze.

4.3 Un exemplu paradigmatic al valorii consumului colaborativ sau participativ este reprezentat de numărul mare al instrumentelor și ustensilelor care nu sunt niciodată folosite în mod frecvent, în ciuda prețului plătit pentru ele, sau, cu alte cuvinte, de subutilizarea bunurilor sau lipsa de optimizare a rentabilității utilizării acestora sau a valorificării integrale a capacităților lor. A se vedea exemplele clasice: de ce să achiziționezi o bormașină ca să o utilizezi doar douăzeci de minute într-o viață întreagă sau să cumperi un autoturism care va sta mult mai mult timp parcat decât în mișcare?

4.4 Cincizeci și cinci la sută dintre europeni doresc un consum durabil, chiar la un preț mai ridicat. Intențiile consumatorilor, în anii următori, în ce privește modurile alternative de consum se ridică la ⁽¹⁰⁾:

- troc (19%);
- închiriere (22% pentru unelte);
- cumpărături în grup (19%);

⁽¹⁰⁾ Studiul *Los Consumidores Europeos en modo alternativo* (Consumatorii europeni „în mod alternativ”). Observatorul Cetelem, 2013.

- bricolaj (12% în cazul cusutului);
- cumpărături de proximitate (km.0) (75% din populație dorește evitarea unei distribuții excesive);
- achiziționarea de produse de mână a doua (19%).

4.5 Dar, deși consumul colaborativ sau participativ cuprinde o gamă largă și deschisă de inițiative, toate acestea au în comun, așa cum s-a afirmat mai sus, faptul că facilitează conexiunile dintre persoanele care dispun de resurse utilizate sub capacitate și cele care necesită aceste resurse. Această caracteristică este ilustrată pe deplin de faptul că se vorbește tot mai des de fabricarea unor produse mai ecologice, însă și mai ecologică este utilizarea mai intensă a tot ce există deja.

4.6 Consumul colaborativ are efecte directe (cum ar fi, un consum redus de resurse și mai puține emisii de CO₂, o cerere sporită de produse de bună calitate, în cazul în care produsele vor fi împrumutate, închiriate sau reparate; favorizează proiectarea ecologică, produsul fiind destinat mai multor utilizatori, și totodată, durabilitatea și repetarea personalizării produselor compatibile; îmbunătățește interacțiunea socială, dezvoltarea comunitară și încrederea între cetățeni; înlesnește accesul consumatorilor cu venituri mai mici la produse de înaltă calitate etc.), având, de asemenea, alte posibile efecte indirecte.

4.7 În dreptul Uniunii Europene, conceptul cel mai apropiat de consumul colaborativ sau participativ ar fi prestarea unui serviciu, în temeiul articolului 57 din TFUE, însă chestiunea este polemică. Cu toate acestea, în cadrul consumului colaborativ trebuie făcută distincția între activitățile fără scop lucrativ și cele care urmăresc obținerea unui câștig material. Doar aceste din urmă activități ar trebui să fie analizate de organele legislative ale Uniunii.

4.8 În încercarea de a structura diversitatea crescândă a inițiativelor incluse în conceptul de consum colaborativ sau participativ, sunt identificate patru domenii ale economiei în comun, și anume: de la consumator la consumator (C2C), de la consumator la consumator, dar prin intermediul unei întreprinderi (C2B), de la întreprindere la consumator (B2C) și de la întreprindere la întreprindere (B2B).

4.9 Pe de altă parte, se propune o clasificare în trei categorii de sisteme⁽¹¹⁾: sisteme bazate pe produs, piețe de redistribuire și stiluri de viață colaborative.

4.10 După cum se poate constata, orice sector al vieții cotidiene poate face obiectul practicării consumului colaborativ sau participativ în ce privește:⁽¹²⁾

- mobilitatea [folosirea autovehiculelor unei asociații în codiviziune (*carsharing*), închiriere și utilizare în comun de vehicule, taxiuri, biciclete și locuri de parcare, folosirea în comun a autovehiculelor particulare (*carpooling*) sau completarea locurilor goale din mașini cu pasageri care merg în aceeași direcție];
- eficiența energetică (utilizarea în comun a aparatelor electrocasnice);
- spațiul locativ și spațiile de cultivare (închirierea de camere, utilizarea în comun a locuințelor și grădinilor urbane și rurale);
- întreprinderile (*co-working* sau partajarea spațiilor pentru birouri);
- comunicațiile (platforme pentru telefonul mobil în cadrul cărora utilizatorii pot cumpăra și vinde bunuri și servicii persoanelor care locuiesc în comunitatea lor);
- locul de muncă (microsarcini, angajarea unor persoane pentru anumite sarcini, „meșteri” la domiciliu – se atribuie celui mai bun ofertant sarcini care merg de la montatul unui tablou la asamblarea mobilierului modular);
- cultura (*bookcrossing* și trocul de cărți, promovarea schimburilor culturale între tineri din diverse țări);
- educația (comunități digitale pentru învățarea de limbi străine);

⁽¹¹⁾ Rachel Botsman.

⁽¹²⁾ Câteva liste de proiecte de consum colaborativ sau participativ:
<http://www.collaborativeconsumption.com/directory/>
<http://www.consumocolaborativo.com/directorio-de-proyectos/>
<http://consocollaborative.com/1704-100-sites-de-consommation-collaborative.html>
<http://collaboriamo.org/>
<http://www.kokonsum.org/plattformen>
<http://www.gsara.tv/~ouishare/>

- timpul și abilitățile (bănci de timp);
- petrecerea timpului liber (punerea în comun a conținuturilor digitalizate);
- finanțele (împrumuturi între particulari, împrumuturi directe de la particulari la IMM-uri, *crowdfunding* sau finanțare colectivă, *crowdfunding for crowdbenefits*);
- turismul (experiențe gastronomice în case particulare și schimburi *peer to peer* de produse alimentare);
- arta, ca și târgurile de schimb de îmbrăcăminte și articole pentru copii, repararea și reciclarea obiectelor, printre multe alte inițiative care ar putea fi citate, analiza exhaustivă a acestora nefăcând însă obiectul prezentului aviz;
- promovarea utilizării energiilor regenerabile și, pe cât posibil, partajarea excesului de energie prin intermediul rețelor inteligente.

4.11 În general, ar fi suficient să se identifice bunurile, cunoștințele și serviciile care sunt utilizate sub capacități și pot fi partajate într-o perspectivă a dezvoltării consumului colaborativ sau participativ cum este cea generată de o situație economică fragilă în mod permanent, de o cerere crescândă de dezvoltare etică și durabilă și de o viață cotidiană în care cetățenii sunt tot mai bine conectați între ei. Toate aceste condiții sunt îndeplinite în prezent.

5. Propuneri de inițiative și strategie de acțiune

5.1 Din toate aceste motive se solicită Comisiei Europene să adopte măsurile oportune de protecție a consumatorilor astfel încât, pe baza unor studii relevante, să se poată dezvolta inițiativele propuse în prezentul aviz.

5.2 În continuare se trasează în mod schematic liniile de acțiune care, în opinia Comitetului, trebuie să facă parte dintr-o strategie de dezvoltare controlată a consumului colaborativ sau participativ, ca măsuri care să sprijine, să completeze și să monitorizeze politica de protecție a consumatorilor desfășurată de statele membre:

- a) definirea cadrului legal și fiscal al activităților incluse în consumul colaborativ sau participativ, structurând și reglementând, după caz, aspecte cum ar fi răspunderea legală, asigurarea, drepturile de utilizare, drepturile împotriva obsolescenței programate ⁽¹³⁾, impozitele pe proprietate, standardele de calitate, stabilirea drepturilor și a obligațiilor și, după caz, eliminarea posibilelor restricții și obstacole ascunse din calea comerțului intracomunitar și a posibilei denaturări a legislațiilor;
- b) difuzarea, sensibilizarea și conștientizarea populației în privința inițiativelor de consum colaborativ sau participativ și a avantajelor individuale și colective pe care acestea le prezintă. Popularizarea aspectelor obligatorii ale cadrului legal existent privind produsele partajate (cum ar fi, reciclarea, reutilizarea, actualizarea și durabilitatea);
- c) informarea și orientarea consumatorilor și utilizatorilor în sensul unei participări responsabile la inițiative, prin promovarea proiectelor-pilot și a inițiativelor privind consumul colaborativ;
- d) promovarea consumului colaborativ sau participativ prin experiențe precum *ShareableCities*, prin transportul partajabil sau alte aspecte, cum sunt cele privitoare la alimentație, locuințe sau chiar locuri de muncă partajabile;
- e) promovarea structurilor stabile prin crearea de spații pentru dezvoltarea consumului colaborativ sau participativ, în special în ce privește tehnologia și rețelele;
- f) promovarea și extinderea consumului colaborativ sau participativ prin activarea și dinamizarea rețelor instituite;

⁽¹³⁾ Programarea sfârșitului vieții utile a unui produs sau serviciu, conceput în așa fel încât să se reducă durata capacității sale reale de funcționare sau utilizare.

- g) participarea instituțiilor europene la inițiativele de consum colaborativ sau partajat, atât ca utilizatori, cât și pentru a pune la dispoziție propriile resurse;
- h) societatea civilă poate juca un rol activ în ce privește accesul la bunurile publice pentru o valorificare socială maximă, prin crearea unor infrastructuri colective partajabile;
- i) Pe de altă parte, se propune ca strategia de acțiune să fie realizată în mod specific în următoarele domenii:
- **educație:** în sectorul școlar, acțiunea trebuie să fie proactivă, astfel încât munca efectuată cu copiii, de la vârste fragede, să fie orientată spre dobândirea și consolidarea atitudinilor, obiceiurilor și valorilor menite să creeze inițiative de consum colaborativ sau participativ;
 - **asociații de consumatori:** organizațiile de consumatori și utilizatori înființate în rețea pot adopta un rol dublu în strategie, atât în mod proactiv în crearea de inițiative, cât și în mod reactiv, prin participarea la acestea.
 - **cooperatism:** cooperatismul poate deveni principalul aliat al consumului colaborativ și participativ, în măsura în care ambele exercită și împărtășesc principii și valori. Din acest motiv, mișcarea cooperatistă poate întări inițiativele, în mod proactiv și reactiv, susținând în structura sa rețele de consum colaborativ sau participativ care să se afle în simbioză cu obiectivele lor respective ⁽¹⁴⁾. Cooperativele de consum și așa-numitele cooperative de kilometru zero ⁽¹⁵⁾ sunt deja o realitate.
 - **spirit cetățenesc:** populația adultă și cetățenii în general, prin intermediul aderării și participării la inițiativele de consum colaborativ sau participativ care le sunt destinate pot desfășura o activitate reactivă care, în plus, va contribui la realizarea lor personală prin integrare și va sprijini coeziunea socială, întrucât bunurile comune sunt partajate în mod colectiv.

Bruxelles, 21 ianuarie 2014

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Henri MALOSSE

⁽¹⁴⁾ Salcedo Aznal, Alejandro – „Cooperatismul 3.0” – 100 de ani de cooperatism între consumatori și utilizatori: istorie și viitor (paginile 65-68). UNCCUE, 2013.

⁽¹⁵⁾ Cooperativele de produse sau activități legate de economia locală care minimizează impactul distribuției și transportului pe distanțe mari.

Avizul Comitetului Economic și Social European privind „O strategie de combatere a economiei subterane și a muncii fără forme legale” (aviz din proprie inițiativă)

(2014/C 177/02)

Raportor: **dl Stefano PALMIERI**

La 14 februarie 2013, 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

O strategie de combatere a economiei subterane și a muncii fără forme legale

(aviz din proprie inițiativă).

Secțiunea pentru ocuparea forței de muncă, afaceri sociale și cetățenie, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 19 decembrie 2013.

În cea de-a 495-a sesiune plenară, care a avut loc la 21 și 22 ianuarie 2014 (ședința din 21 ianuarie), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 129 de voturi pentru și 4 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1 Comitetul Economic și Social European (CESE) consideră că este necesar să se reamintească importanța combaterii economiei subterane și a muncii fără forme legale, împreună și în sinergie cu atenția acordată acestor probleme de Comisia Europeană și de organismele specializate, cum este Eurofound, precum și de alte organizații internaționale, începând cu Banca Mondială.

1.2 În condițiile gravei crize economice care persistă în Europa, CESE subliniază impactul negativ al acestui tip de fenomene asupra dinamicii dezvoltării întreprinderilor și asupra posibilităților de inovare și de îmbunătățire a capitalului uman. Revenirea în economia legală a întreprinderilor și a lucrătorilor activi în zona *subterană* ar reprezenta un factor de redresare economică și ar putea constitui temeiul unei dezvoltări mai durabile.

1.3 Deși este vorba despre politici care țin de competența statelor membre (SM), se acceptă în general că eficiența combaterii depinde de un schimb sistematic de informații, date și evaluări la nivelul UE, astfel încât să se asigure participarea și cooperarea autorităților de resort și a partenerilor sociali interesați.

1.4 Prin natura sa, CESE reprezintă așadar locul ideal de promovare și încurajare a schimbului de instrumente, politici și bune practici, pentru a influența atât factorii economici, cât și contextul cultural și social, în cadrul strategiei definite de Uniunea Europeană (UE) pentru combaterea utilizării nelegale a forței de muncă și a evaziunii fiscale, strategie bazată pe integrarea în piața legală a forței de muncă.

1.5 În primul rând, CESE consideră că este esențial să se evalueze din punct de vedere cantitativ și calitativ aceste fenomene foarte eterogene în diversele state membre (SM) și efectele lor negative în plan economic și social, efecte care – la rândul lor – au efecte diferite la nivelul statelor membre, din cauza diversității condițiilor structurale și contextuale. Absența unor date și informații coerente la nivelul diverselor state membre scade din eficiența strategiei de combatere a economiei subterane, care necesită atât măsuri destinate cuantificării amplitudinii fenomenului, cât și evaluări ale impactului politicilor urmate.

1.6 Ca atare, CESE propune să se rezolve problema metodologică referitoare la estimările privind dimensiunea și evoluția economiei subterane și a muncii nedeclarate (care sunt încă incomplete și nu sunt general acceptate), utilizând metoda bazată pe informațiile privind forța de muncă colectate în mod omogen în toate statele membre. Această metodă a fost concepută în special de Institutul italian de statistică și a fost – ca atare – testată într-o țară foarte expusă acțiunii acestor fenomene și – în plus – caracterizată printr-o mare eterogenitate regională.

1.7 Principalul element de eterogenitate privește amploarea economiei subterane, care reprezintă în unele state membre și regiuni 30% din producția totală, reprezentând astfel nu doar o problemă reziduală, ci mai degrabă o parte integrantă a sistemului lor de producție. Ca atare, CESE reiterează necesitatea recurgerii la un ansamblu diversificat de politici, implementate în funcție de diversele teritorii, sectoare de producție și diversele tipuri de muncă luate în considerare, astfel încât să se abordeze în mod adecvat factorii specifici – nu doar economici, ci și culturali și sociali – care alimentează economia subterană și munca nedeclarată.

1.8 Partenerii sociali pot contribui la intrarea în legalitate a economiei subterane, mai ales acolo unde nu este vorba despre o simplă escamotare menită să reducă costurile de producție, ci atunci când fenomenul apare ca o parte integrantă a țesutului productiv. Într-adevăr, politicile de combatere a acestui fenomen necesită activarea unor rețele între actorii europeni, naționali și locali, conștienți de această problemă și capabili să lanseze acțiuni prin care activitățile subterane să nu mai aducă beneficii. Acest lucru este posibil penalizându-i pe autori prin măsuri eficiente de descurajare și încurajându-i să intre în legalitate prin măsuri de prevenire și îndreptare, probabil mai utile în contextul actualei crize economice.

1.9 CESE pledează pentru înființarea unor observatoare care să monitorizeze economia subterană la nivel regional, cuprinzându-i pe reprezentanții angajatorilor, ai sindicatelor și ai autorităților publice competente, pentru a studia problema și evoluția sa în timp, identificându-i principalele trăsături, evaluând măsurile de intervenție cele mai eficiente și controlând aplicarea concretă a acestora.

1.10 CESE solicită ca lupta împotriva economiei subterane să nu se limiteze la frontierele UE, responsabilitatea socială a întreprinderii trebuind să fie aplicată și în țările terțe în care lucrează întreprinderi subcontractante pentru UE și unde lipsesc standarde minime de muncă decentă. Această practică nu numai că dăunează concurenței dintre întreprinderi, ci induce și riscul muncii copiilor și îi pune în pericol pe lucrătorii respectivi atunci când măsurile de securitate elementare sunt neglijate, așa cum s-a întâmplat recent cu prăbușirea unei fabrici din Bangladesh.

2. Angajamentul Uniunii Europene de combatere a economiei subterane și a muncii fără forme legale

2.1 În cadrul Strategiei Europa 2020 a Uniunii Europene (UE) – care urmărește realizarea unei creșteri inteligente, durabile și incluzive – orientărilor adresate statelor membre (SM) în materie de politici economice li se adaugă cele pentru politicile de ocupare a forței de muncă, între care combaterea economiei subterane și a componentei sale inerente, munca nedeclarată, ilegală sau fără forme legale, aspecte ce țin de competența statelor membre ⁽¹⁾. Conceptul generic de *conomie subterană* cuprinde diverse activități, de la cele efectuate în mod ilicit, la cele ilegale. Munca nedeclarată este definită ca fiind „orice activitate remunerată, care este legală în ceea ce privește natura ei, dar nu este declarată autorităților publice, luând în calcul diferențele sistemelor de reglementare din statele membre”. „Această definiție [...] acoperă activități diverse, pornind de la servicii de menaj neoficiale până la munca clandestină efectuată de rezidenți ilegali, dar exclude infracțiunile” ⁽²⁾.

2.1.1 Munca nedeclarată afectează buna funcționare a activităților productive și calitatea forței de muncă, împiedicând politicile economice, sociale și bugetare orientate spre creștere și punând sub semnul întrebării eforturile în vederea atingerii ambițioaselor obiective economice și ocupaționale urmărite de Strategia Europa 2020. Efectele negative sunt agravate de consecințele crizei economice asupra situației sociale și asupra ocupării forței de muncă, îngrădind posibilitățile de a găsi un loc de muncă și punând în pericol perspectivele de a înregistra beneficii și venituri pentru întreprinderi și lucrători.

2.1.2 În cadrul Strategiei europene privind ocuparea forței de muncă (SEO), a crescut într-adevăr atenția acordată în ultimii ani acestor fenomene ⁽³⁾, aspectele fiind abordate direct sau în contextul unor considerații mai generale cu privire la necesitatea reformării pieței muncii sau în legătură cu teme colaterale, precum imigrația ilegală în UE și munca decentă în țări terțe.

⁽¹⁾ „Către o redresare generatoare de locuri de muncă”, COM(2012) 173 final, punctul 1.1; Decizia Consiliului 2010/707/UE privind orientările pentru politicile de ocupare a forței de muncă ale statelor membre, orientarea 7.

⁽²⁾ COM(2007) 628. OCDE utilizează o definiție similară. În ceea ce privește Banca Mondială, aceasta propune să se ia în considerare lucrătorii salariați fără contract și lucrătorii independenți care au cinci angajați sau mai puțin, fără activitate profesională.

⁽³⁾ — Document de lucru al OIM, „Labour Inspection and Undeclared Work in the EU” („Inspecția muncii și munca nedeclarată în UE”), 2013
— Baza de date și Raportul Eurofound 2013 „Tackling undeclared work in 27 European Union Member States and Norway. Approaches and measures since 2008”

— „Pachetul de regulamente privind ocuparea forței de muncă”: Comunicarea Comisiei „Către o redresare generatoare de locuri de muncă”

— Comunicările Comisiei din 2012 și 2013 „Contribuție la analiza anuală a creșterii”

— Recomandările adresate de către Comisie în 2012 și 2013 fiecărui stat membru

— Programul de învățare reciprocă PROGRESS 2012, evaluare inter pares a Programului „Combating undeclared work as a growing challenge in the context of high unemployment”

— Comunicarea Comisiei din 2010 „O agendă pentru noi competențe și locuri de muncă: o contribuție europeană la ocuparea integrală a forței de muncă”, COM(2010) 682 final

— Decizia Consiliului 2010/707/UE din 21 octombrie 2010 privind orientările pentru politicile de ocupare a forței de muncă ale statelor membre

— Comunicarea Comisiei din 2007 „Accelerarea luptei împotriva muncii nedeclarate”, COM(2007) 628 final

— Eurobarometrul special din 2007 privind munca nedeclarată

— Comunicarea Comisiei privind Rezultatul consultării publice cu privire la Cartea verde a Comisiei „Modernizarea dreptului muncii pentru a răspunde provocărilor secolului 21”, COM(2007) 627

— Cartea verde a Comisiei „Modernizarea dreptului muncii pentru a răspunde provocărilor secolului 21”, COM(2006) 708

— Studiul Regioplan din 2010 „Feasibility of establishing a European platform for cooperation between labour inspectorates, and other relevant monitoring and enforcement bodies with the aim of preventing and fighting undeclared work” (Fezabilitatea înființării unei platforme europene de cooperare între direcțiile de inspecția muncii și alte organisme relevante de monitorizare și execuție, în vederea combaterii și prevenirii muncii nedeclarate).

2.1.3 În special economia subterană și munca nedeclarată fac parte din Pachetul privind ocuparea forței de muncă prezentat în aprilie 2012, sunt incluse în Analizele anuale ale creșterii din 2012 și 2013 și în Recomandările adresate fiecărui stat membru cu privire la combaterea muncii fără forme legale și a evaziunii fiscale. Printre inițiativele legislative ce trebuie lansate până în 2014, în Programul de lucru al Comisiei ⁽⁴⁾ figurează și Platforma europeană de combatere a muncii nedeclarate, care are ca obiectiv consolidarea cooperării dintre autoritățile implicate ale statelor membre, diseminarea celor mai bune practici și definirea unor principii comune.

2.2 Participarea organizațiilor patronale și sindicale la procesul decizional reprezintă un element esențial: „Partenerii sociali joacă un rol important la nivel național în ceea ce privește definirea regulilor de funcționare a pieței muncii...” ⁽⁵⁾. Ca atare, și Comitetul Economic și Social European a dezbătut și încurajat la rândul său evoluția politicilor UE în domeniul combaterii economiei subterane și al muncii nedeclarate, adoptând două avize, în 1999 și 2005 ⁽⁶⁾.

2.2.1 În primul aviz, CESE aprecia pozitiv strategia de combatere bazată pe integrarea în piața muncii legale și pe o combinație de politici adaptabile la diverse sisteme normative și condiții de producție ale statelor membre. Erau de asemenea evidențiate câteva elemente ambigue sau subestimate în raport cu definiția muncii nedeclarate, cu distincția ce trebuie făcută între cei care sunt constrânși să rămână într-o situație nelegală și cei care optează în mod deliberat pentru această soluție, cu povara sarcinilor administrative și fiscale pentru întreprinderile mici și mijlocii și pentru artizani, cu gestionarea imigrației ilegale, cu reglementarea noilor forme de muncă, cu eterogenitatea ansamblului lucrătorilor nedeclarați și cu eventuala ineficiență a unor măsuri prevăzute de combatere a acestui fenomen.

2.2.2 Al doilea aviz a fost adoptat din proprie inițiativă de CESE în 2005 ⁽⁷⁾, reiterând aspectele deja menționate în avizul precedent și adăugând alte elemente. Printre acestea, figurează îmbunătățirea stimulentei pentru regularizarea ocupării forței de muncă, reducerea formalităților administrative la înființarea noilor întreprinderi, atenția specifică acordată lucrătorilor cu salarii scăzute, promovarea unor campanii de informare și educare destinate întreprinderilor și lucrătorilor, implementarea unui sistem eficient de descurajare a practicilor nelegale bazat pe controale și sancțiuni, atenția acordată standardelor de muncă în țările terțe și legătura cu șomajul.

3. Observații generale: necesitatea luării de măsuri

3.1 Economia subterană își are izvorul nu doar în costurile percepute ca excesive (în special ale muncii) și, ca atare, obiectivul său nu se rezumă la reducerea în mod ilicit a costurilor de producție prin fraudă fiscală și în materie de securitate socială. Este vorba și de dorința de a se sustrage respectării reglementărilor și standardelor muncii (salariu minim, timp de lucru maxim, siguranță, certificări). Din această perspectivă, activitățile infracționale și cele realizate în mod legal, însă prin operatori neautorizați, nu sunt identificate ca făcând parte din economia subterană, aici intrând însă activitățile realizate în mod informal și ocazional, în cadru familial sau între vecini. Acestea sunt însă în general mai ușor de acceptat din punct de vedere social.

3.1.1 Fenomenul este atât de complex, încât forța de muncă implicată acoperă o multitudine de aspecte foarte diverse ⁽⁸⁾: lucrători independenți care decid să nu-și reglementeze statutul, angajați care nu sunt asigurați din punct de vedere social, fără contract sau plătiți parțial în numerar, lucrători familiari, lucrători care nu-și declară o a doua sau a treia activitate, imigranți fără forme legale, lucrători care nu beneficiază de standarde minime de muncă decentă în țara lor și care lucrează în regim subcontractant pentru UE.

3.2 Necesitatea de a combate în mod serios economia subterană și munca nedeclarată decurge din multiplele efecte ale acestora atât asupra întreprinderilor și lucrătorilor, cât și asupra bugetelor publice:

- competiția dintre întreprinderi este denaturată din cauza concurenței neloiale dintre cele care respectă regulile și cele care nu o fac, aspect care contribuie la menținerea în viață a unor activități care ar fi probabil eliminate de pe piață. În plus, se creează ineficiență dinamică din cauză că întreprinderile nu se dezvoltă, rămânând în economia subterană, și nu dispun de un acces adecvat la credite;

⁽⁴⁾ COM(2012) 629 final

⁽⁵⁾ COM(2012) 173 final, punctul 3.2.

⁽⁶⁾ JO C 101, 12.4.1999, p. 30-37 pe marginea documentului COM(98) 219; JO C 255, 14.10.2005, p. 61-66. De asemenea, această temă este abordată și în alte avize care se referă în mod mai general la piața muncii sau la fenomene colaterale ale economiei subterane: dintre acestea, cele mai recente sunt JO C 175, 27.7.2007, p. 65-73 și JO C 204, 9.8.2008, p. 70-76.

⁽⁷⁾ Pe baza Rezoluției Consiliului nr. 13538/1/03 privind munca nedeclarată și a Deciziei Consiliului din 22 iulie 2003 privind orientările pentru politicile de ocupare a forței de muncă.

⁽⁸⁾ Document de lucru al OIM, „Labour Inspection and Undeclared Work in the EU” („Inspekția muncii și munca nedeclarată în UE”), nr. 29, 2013, Geneva, cap. 1.

- lucrătorii au de suferit din cauza condițiilor de insecuritate fizică, în planul veniturilor și în cel al securității sociale, cu consecințe nu doar etice în ceea ce privește demnitatea lor, ci și din punct de vedere productiv, fiind lipsiți de posibilități de formare permanentă, de reciclare profesională, de evoluție a sarcinilor, a proceselor de producție și a produselor;
- finanțele publice sunt afectate prin pierderea unor resurse, ceea ce implică scăderea veniturilor fiscale și a contribuțiilor sociale (așa-numitul *tax gap*) și o contribuție inechitabilă la costul serviciilor publice și la statul social (parazitism).

3.3 Pe de altă parte, procesul de globalizare economică și schimbările socio-demografice creează – cel puțin în mod potențial – mai mult spațiu pentru economia subterană și munca nedeclarată, din care cauză politicile de combatere a acestor fenomene trebuie să poată evolua în consecință, adaptându-se la noile condiții, și să poată face față fenomenelor emergente. Sunt vizate astfel cererea crescândă pentru servicii în familie și de îngrijire, scăderea ponderii formelor clasice de muncă și flexibilitatea tot mai mare a relațiilor contractuale, dezvoltarea lucrului independent și a activităților externalizate și consolidarea grupărilor de societăți multinaționale. Aceste aspecte necesită o atenție crescândă pentru definirea reglementărilor, pentru instrumentele de monitorizare și control și pentru formele de coordonare internațională.

3.4 Din punct de vedere statistic, activitățile subterane fac parte din PIB, iar evaluarea lor necesită metodologii adecvate. În UE este însă dificil să se obțină informații fiabile și comparabile cu privire la amploarea și structura acestor activități, din cel puțin trei motive: i) natura acestor fenomene, care prin definiție nu pot fi observate direct; ii) multitudinea orientărilor existente în statele membre, care determină reglementări naționale diferite; iii) utilizarea unor metode de calcul diferite. Desigur, abordările diferite implică diferențe în cuantificare, ceea ce poate duce la diferențe foarte mari, chiar în interiorul aceleiași țări (cf. tabelul 1). În general, valorile publicate de documentele naționale oficiale sunt subestimate în raport cu cele publicate în lucrările experților și ale organizațiilor internaționale.

3.4.1 Există trei moduri de a măsura amploarea activităților subterane și ele pot fi aplicate și altor obiecte de analiză (valoare adăugată sau ocupare a forței de muncă):

- cercetări directe la nivel microeconomic (de exemplu, Eurobarometrul și anchetele sociale europene), prin intermediul unor anchete ocazionale sau continue în timp, în cadrul cărora respondenților li se pun întrebări cu privire la trăsăturile propriilor relații de muncă ⁽⁹⁾;
- estimări indirecte realizate la nivel macroeconomic, pe baza altor ordini de mărime cunoscute și corelate constant cu economia subterană, precum conturile naționale, dinamica pieței forței de muncă, consumul și cererea monetară;
- modele econometrice ce consideră economia subterană drept o variabilă neobservabilă, pe baza principalilor factori ce o favorizează și a indicatorilor de activități nelegale.

3.5 Un studiu elaborat la nivel european preconizează ca, pentru a obține estimări omogene și comparabile între statele membre, să se recurgă la metodologia indirectă elaborată de Institutul național de statistică din Italia, care se bazează pe date ușor accesibile și fiabile furnizate de factorul muncă ⁽¹⁰⁾. Pe termen mediu, UE ar putea dispune astfel de o bază comună de analiză, comparare și evaluare, independentă de lucrările centrelor de studii sau de organizațiile externe.

3.6 În prezent, informațiile comparabile colectate pentru toate statele membre provin atât din modele econometrice referitoare la economia subterană, cât și din anchete efectuate prin sondaj privind procentajul mâinii de lucru (salariată și independentă) care este activă în manieră informală, rezultatele obținute astfel fiind uneori contradictorii, dat fiind că se referă la parametri diferiți (cf. tabelul 2). În plus, doar câteva state membre dispun de date periodice la nivel național asupra fenomenului.

⁽⁹⁾ Chiar dacă există riscul subreprezentării economiei subterane, din cauza răspunsurilor nesincere, avantajul constă în colectarea multor detalii socioeconomice.

⁽¹⁰⁾ Ciccarone G. et al., *Study on indirect measurement methods for undeclared work in the EU*, GHK & Fondazione G. Brodolini, Raport final pentru Comisia Europeană – DG Ocuparea forței de muncă, Afaceri sociale și incluziune, decembrie 2009.

3.6.1 Metoda econometrică scoate în evidență valori maxime în unele state membre din centrul și estul Europei (mergând până la valori de peste 30% în Bulgaria), ridicate în sud, medii în restul Europei centrale și de est și în țările nordice și minime în statele membre continentale și anglosaxone ⁽¹¹⁾.

3.6.2 Metoda directă oferă însă un tablou mai variat, cu valori maxime în sud (în special Cipru și Grecia), dar și în Irlanda și Polonia, cu valori minime în unele state membre din centrul și estul Europei, din Europa de nord și cea continentală ⁽¹²⁾.

4. Observații specifice: impactul crizei și măsuri politice preconizate

4.1 Interpretarea impactului crizei și al politicilor de austeritate este ambiguă de la început. În ceea ce privește oferta, recesiunea ar trebui să accentueze scăderea – inclusiv ilicită – a costurilor de producție, pentru a compensa reducerea beneficiilor și veniturilor, în condițiile unei mai mari disponibilități a șomerilor de a accepta locuri de muncă nedeclarate. În ceea ce privește cererea însă, scad oportunitățile de a găsi un loc de muncă pentru persoanele slab calificate, din cauză că se consumă și se investește mai puțin în sectoare precum construcțiile, comerțul, horeca sau serviciile casnice.

4.1.1 De fapt, observațiile empirice nu sunt concludente ⁽¹³⁾. În conformitate cu modelele econometrice, evoluția recentă urmează o curbă care scade uniform, cu excepția unei ușoare creșteri în 2009, în plină criză economică, urmată de o scădere bruscă între 2010 și 2012 (cf. tabelul 3). Din anchetele directe rezultă însă o imagine mai diversificată, cu unele state membre care prezintă o scădere a muncii nedeclarate pentru lucrătorii salariați și altele care – dimpotrivă – înregistrează o creștere a activității fără forme legale a independenților.

4.2 Nu doar amploarea, ci și structura economiei subterane și a muncii nedeclarate diferă de la un stat membru la altul, din cauza diversității structurilor de producție și a sistemului de stat social ⁽¹⁴⁾. Categoriile de lucrători cele mai afectate de aceste fenomene – care se confruntă și în timpuri normale cu condiții economice mai dezavantajoase decât media – sunt afectate și de limitarea acestor posibilități pe timp de criză, văzându-și reduse perspectivele de a obține venituri ⁽¹⁵⁾.

4.3 Astfel, dinamica economiei subterane și ale muncii nedeclarate – mai ales ca urmare a crizei – nu afectează în mod omogen forța de lucru, nici în interiorul aceluiași stat membru, nici între economii diverse. Trebuie ținut cont de aceste efecte eterogene în momentul elaborării politicilor de combatere a economiei subterane și al punerii în aplicare a politicilor sociale anticiclice.

4.4 Date fiind complexitatea și caracterul multidimensional ale economiei subterane și ale muncii nedeclarate, există un consens cu privire la necesitatea combinării instrumentelor de combatere, mergând de la disuasiune, prin intermediul controalelor și sancțiunilor, și până la stimulente pentru respectarea reglementărilor. CESE sprijină importanța crescândă din ultimii ani, a măsurilor preventive și de remediere care urmăresc evitarea apariției factorilor ce alimentează economia subterană sau încurajarea intrării în legalitate, măsuri care probabil contribuie mai mult la ieșirea din criza economică ⁽¹⁶⁾ (cf. tabelul 4).

⁽¹¹⁾ Schneider F., *The Shadow Economy and Work in the Shadow: What Do We (Not) Know?*, IZA Discussion Paper, nr. 6423, martie 2012; Schneider F., *Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2012: Some New Facts*, document de lucru, 2012.

⁽¹²⁾ Hazans M., *Informal Workers across Europe. Evidence from 30 European Countries*, Policy Research Working Paper, nr. 5912, Banca mondială, decembrie 2011; Packard T. – Koettl J. – Montenegro C.E., *In From the Shadow. Integrating Europe's Informal Labor*, Banca Mondială, 2012, cap. 1.

⁽¹³⁾ Schneider F., op. cit.; Hazans M., op. cit.; Packard T. – Koettl J. – Montenegro C.E., op. cit.

⁽¹⁴⁾ În țările nordice, care investesc mai mult în politicile de stimulare a pieței muncii, în protecție socială și redistribuire și care asigură ca atare, o mai echitabilă nivelare a veniturilor, se înregistrează și o mai mică incidență a muncii nedeclarate, acest aspect prezentându-se în mare parte în cazul unui al doilea loc de muncă, în scopul completării veniturilor. În sudul Europei, însă, economia subterană îndeplinește o funcție de substituie, pentru a compensa insuficiența politicilor active de ocupare a forței de muncă și de bunăstare, astfel încât ocupă un loc foarte important pentru șomeri și pentru persoanele marginalizate în raport cu piața de muncă cu forme legale. Cf. Eurofound, *Tackling undeclared work in 27 European Union Member States and Norway. Approaches and measures since 2008*, iunie 2013, capitolele 1 și 4.

⁽¹⁵⁾ Hazans M., p. 22-39.

⁽¹⁶⁾ Eurofound, cap. 2 și 3.

4.5 În general, măsurile variază și au în vedere aspecte diferite:

- reducerea costurilor de aplicare a reglementărilor pentru întreprinderi și înlesnirea respectării acestor reglementări, prin reformarea și simplificarea procedurilor administrative și fiscale;
- amplificarea riscului de a fi descoperit, prin sporirea controalelor – în special prin intermediul inspecțiilor tripartite, la care să participe reprezentanți ai autorităților publice competente ⁽¹⁷⁾, împreună cu cei ai angajatorilor și sindicatelor – și prin înăsprirea sancțiunilor existente, făcându-le mai eficiente;
- stimularea dezvoltării întreprinderilor mici și mijlocii și lansarea unor politici industriale de favorizare a sectoarelor de producție cu înaltă intensitate a muncii calificate;
- scăderea atractivității pentru lucrători a muncii nedeclarate, prin acordarea unor ajutoare orientate pe venit și prin stabilirea unei corelări mai evidente între cotizații și prestații sociale;
- reglementarea noilor forme de muncă, astfel încât să nu se mai preteze abuzurilor, permițând corelarea nevoilor întreprinderilor și lucrătorilor;
- monitorizarea caracterului regulat al plății contribuțiilor, prin intermediul unor indicatori de concordanță a costurilor forței de muncă ⁽¹⁸⁾ (diferiți în funcție de sector, categorie de întreprinderi și regiune), la care să aibă acces partenerii sociali;
- reducerea acceptării sociale a economiei subterane și diseminarea eticii fiscale, prin măsuri de sensibilizare a opiniei publice, prin sporirea echității în presiunea fiscală și a încrederii în administrația publică și în politică;
- instituirea unor rapoarte periodice de monitorizare, pentru a evalua dinamica în curs și eficiența măsurilor adoptate;
- consolidarea cooperării dintre statele membre cu privire la societățile multinaționale, inclusiv prin intermediul unor agenții sau al unor structuri instituționale specifice ⁽¹⁹⁾.

4.6 Toate aceste măsuri vizează însă un obiectiv comun: costurile pe care întreprinderile trebuie să le suporte în termeni de sancțiuni economice și de reputație socială este necesar să depășească eventualele beneficii derivând din fraudă sau din neregularități, astfel încât riscul să fie mai puțin atrăgător. În ceea ce îi privește pe lucrători, munca cu forme legale trebuie să fie mai rentabilă decât munca nedeclarată din punctul de vedere al veniturilor lunare și al perspectivelor viitoare. Această abordare implică neapărat adoptarea unor măsuri de sprijinire, astfel încât munca nedeclarată să fie convertită în activitate cu forme legale.

Bruxelles, 21 ianuarie 2014

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Henri MALOSSE

⁽¹⁷⁾ OIM, *op. cit.*, cap. 3.

⁽¹⁸⁾ Aceștia permit identificarea unei eventuale forțe de muncă nedeclarate, dacă din constatările auditului rezultă un cost al forței de muncă (salariu plus contribuții sociale) mai mic decât venitul minim estimat. Sunt menționați ca exemplu de bună practică în COM (2007) 628 final.

⁽¹⁹⁾ Dekker H. et al., *Joining up the fight against undeclared work in Europe*, Regioplan, Raport final adresat Comisiei Europene – DG Ocuparea forței de muncă, Afaceri sociale și incluziune, decembrie 2010, cap. 5.

Avizul Comitetului Economic și Social European pe tema „Accesibilitatea – un drept al omului pentru persoanele cu handicap” (aviz din proprie inițiativă)

(2014/C 177/03)

Raportor: **dl Ioannis VARDAKASTANIS**

La 14 februarie 2013, în conformitate cu articolul 29 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, Comitetul Economic și Social European a hotărât să elaboreze un aviz din proprie inițiativă pe tema

Accesibilitatea – un drept al omului pentru persoanele cu handicap.

Secțiunea pentru transporturi, energie, infrastructură și societatea informațională, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 19 noiembrie 2013.

În cea de-a 495-a sesiune plenară, care a avut loc la 21 și 22 ianuarie 2014 (ședința din 21 ianuarie), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 152 de voturi pentru și 3 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1 CESE solicită instituțiilor UE să recunoască faptul că articolul 9 din Convenția Organizației Națiunilor Unite privind drepturile persoanelor cu handicap (CNUDPH) constituie un drept al omului în sine și, prin urmare, aplicarea sa deplină trebuie să ducă, prin intermediul unor măsuri legislative și politice, la crearea condițiilor necesare pentru ca persoanele cu handicap să poată avea acces la toate tipurile de medii și aspecte ale vieții. Acest lucru este indispensabil pentru respectarea deplină a drepturilor civile și politice ale acestor persoane, precum și a drepturilor lor sociale, economice și culturale. Accesibilitatea prezintă avantaje pentru întreaga societate.

1.2 CESE solicită tuturor instituțiilor, organelor politice și agențiilor UE, inclusiv Comitetului Economic și Social European ca atare, să pregătească, în consultare cu mișcarea europeană a persoanelor cu handicap, un plan concret de realizare a accesibilității, *inter alia*, a sediilor, a site-urilor internet și a documentelor lor.

1.3 CESE recunoaște accesibilitatea drept o condiție necesară pentru sustenabilitate și pentru dimensiunea socială a acesteia, în contextul combaterii sărăciei și a marginalizării și al promovării coeziunii sociale.

1.4 CESE recunoaște că s-au făcut progrese în domenii precum transportul și telecomunicațiile (de exemplu, prin Agenda digitală), dar consideră că sunt necesare mai multe măsuri, inclusiv în cadrul pieței interne.

1.5 CESE recunoaște că lipsa accesibilității constituie prin ea însăși o discriminare și, de aceea, subliniază necesitatea elaborării unei legislații a UE în materie de combatere a discriminării și solicită Consiliului deblocarea propunerii de directivă privind punerea în aplicare a principiului tratamentului egal al persoanelor, indiferent de religie sau convingeri, handicap, vârstă sau orientare sexuală COM(2008) 426 final (articolul 19 din TFUE).

1.6 CESE invită Comisia Europeană să își îndeplinească angajamentul de lungă durată și să prezinte un act european privind accesibilitatea, cu caracter juridic obligatoriu.

1.7 CESE invită Parlamentul European și Consiliul UE să finalizeze lucrările referitoare la actuala propunere de directivă privind accesibilitatea site-urilor web ale organismelor din sectorul public în conformitate cu Avizul CESE privind accesibilitatea site-urilor web ale organismelor din sectorul public ⁽¹⁾ și cu poziția Forumului european al persoanelor cu handicap.

1.8 CESE solicită instituțiilor UE să se pună de acord asupra includerii unor condiționalități ex-ante obligatorii privind accesibilitatea și handicapul în actualul regulament de stabilire a dispozițiilor comune aplicabile fondurilor structurale și în instrumentele pentru ajutor extern, precum și în alte instrumente de finanțare.

1.9 CESE este de părere că UE și statele membre nu ar trebui să invoce criza și măsurile de austeritate adoptate ca urmare a acesteia drept pretext pentru a submina respectarea accesibilității ca drept al omului.

⁽¹⁾ JO C 271, 19.9.2013, p. 116-121.

1.10 CESE observă că punerea în aplicare a accesibilității ca drept al omului presupune luarea în considerare a următoarelor principii fundamentale: libertatea de a face alegeri și libertatea de circulație, un trai independent, adaptări rezonabile, participare, proiectare universală și obligația de anticipare.

1.11 CESE solicită UE și statelor membre să instituie mecanisme de monitorizare și control al aplicării, cu implicarea deplină a organizațiilor de reprezentare a persoanelor cu handicap.

1.12 CESE subliniază că următoarele domenii politice ale UE ar trebui să cuprindă o dimensiune legată de accesibilitate: capacitatea juridică, participarea politică, ocuparea forței de muncă, ajutoarele de stat, transportul, educația, accesul la bunuri și servicii, cercetarea, politica externă și locuințele.

1.13 În opinia CESE, atunci când pun în aplicare dispozițiile CNUDPH, instituțiile UE ar trebui să includă accesibilitatea în cadrul următoarelor instrumente: standardizarea, armonizarea, cerințele tehnice, stimulentele pentru întreprinderi, politicile sindicale și acordurile colective.

1.14 CESE observă că strategiile de sensibilizare reprezintă un instrument esențial pentru ca accesibilitatea ca drept al omului să fie respectată efectiv în societate, inclusiv de către cetățenii înșiși și de către principalii actori, precum școlile și mass-media, în conformitate cu articolul 8 al CNUDPH.

1.15 CESE consideră că accesibilitatea ar trebui inclusă în programele școlare pentru disciplinele științifice (de exemplu, arhitectura, ingineria, informatica etc.).

1.16 CESE consideră că nu există suficiente instrumente statistice pentru a sprijini punerea în aplicare a accesibilității ca drept al omului, motiv pentru care invită Eurostat să ia măsurile necesare pentru elaborarea unor astfel de instrumente.

1.17 CESE își reafirmă angajamentul, exprimat într-o serie de avize anterioare, de a înființa un comitet director care să monitorizeze punerea în aplicare a CNUDPH.

2. Introducere

2.1 Abordarea handicapului din perspectiva drepturilor omului înseamnă că UE, în calitate de parte la Convenția Națiunilor Unite privind drepturile persoanelor cu handicap (CNUDPH), precum și toți cetățenii au responsabilitatea de a edifica o societate în care toți oamenii, inclusiv persoanele cu handicap, să se poată bucura de drepturile civile, politice, economice și culturale pe care le au.

2.2 Definiția noțiunii de persoană cu handicap din CNUDPH susține și consolidează abordarea handicapului din perspectiva drepturilor omului: „Printre persoanele cu handicap se numără cei cu deficiențe fizice, mentale, intelectuale sau senzoriale de durată, care, în condițiile existenței unor diverse obstacole, își văd compromise șansele de a participa pe deplin și în mod eficace la viața societății, în aceleași condiții cu ceilalți”.

2.3 În momentul semnării CNUDPH, UE i-a alăturat și o listă a competențelor pentru care accesibilitatea este o componentă esențială. CNUDPH este singurul tratat în materie de drepturi ale omului pe care l-a semnat UE până în prezent.

2.4 În Raportul mondial privind handicapul (2011), publicat de Organizația Mondială a Sănătății și de Banca Mondială, se subliniază că mediul construit, transporturile, informațiile și comunicațiile sunt adesea inaccesibile persoanelor cu handicap ⁽²⁾.

2.5 Accesul la mediul fizic și la transportul în comun este o condiție sine qua non pentru respectarea dreptului persoanelor cu handicap de a circula în mod liber, garantat prin articolul 13 din Declarația Universală a Drepturilor Omului și prin articolul 12 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice (PIDCP). De asemenea, accesul la informare și la comunicare a fost considerat o condiție sine qua non pentru respectarea dreptului la libertatea opiniilor și a exprimării, garantat prin articolul 19 din Declarația Universală a Drepturilor Omului și prin articolul 19 alineatul (2) din PIDCP ⁽³⁾.

⁽²⁾ Raportul mondial privind handicapul, rezumat, p.10.

⁽³⁾ Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice prevede la articolul 25 litera (c) dreptul oricărui cetățean de a avea acces, în condiții generale de egalitate, la funcțiile publice din țara sa. Prevederile acestui articol ar putea oferi o bază pentru includerea dreptului la acces în principalele tratate privind drepturile omului. Partea a doua și partea a treia. Convenția internațională privind eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială garantează tuturor dreptul de acces în toate locurile și la toate serviciile destinate folosinței publice, cum ar fi mijloacele de transport, hoteluri, restaurante, cafenele, spectacole, parcuri [ICERD, articolul 5 alineatul (f)]. Pe această cale s-a creat în cadrul legislativ internațional privind drepturile omului un precedent în ceea ce privește considerarea dreptului de acces ca drept de sine stătător. (Proiectul de comentariu general privind articolul 9, Comitetul ONU pentru drepturile persoanelor cu handicap).

2.6 Punctul de contact pentru CNUDPH (din cadrul Comisiei Europene) are un rol fundamental în punerea în aplicare a CNUDPH, proces care trebuie abordat într-un mod foarte proactiv.

2.7 La 29 octombrie 2012, Consiliul UE a aprobat instituirea unui cadru de protecție, promovare și monitorizare a punerii în aplicare a CNUDPH, la care participă Ombudsmanul European, Comisia pentru Petiții a Parlamentului European, Agenția Uniunii Europene pentru Drepturi Fundamentale, Forumul european al persoanelor cu handicap și Comisia Europeană.

2.8 CESE salută implicarea deplină a Forumului european al persoanelor cu handicap în acest cadru și subliniază necesitatea de a implica îndeaproape societatea civilă în lucrările pe această temă.

2.9 CNUDPH recunoaște accesibilitatea ca drept la articolele 9, 3 și 21.

2.10 Articolele din CNUDPH referitoare la accesibilitate instituie o importantă agendă politică și legislativă, distinctă, dar care nu trebuie privită în mod izolat; din acest motiv, accesibilitatea trebuie considerată o condiție indispensabilă și un catalizator pentru exercitarea tuturor celorlalte drepturi civile, economice, sociale și culturale.

2.11 În decursul ultimilor ani, accesibilitatea s-a bucurat de mai multă atenție din partea organelor legislative ale UE și a fost inclusă, printre altele, în domenii politice precum achizițiile publice, fondurile structurale și alte instrumente de finanțare, drepturile pasagerilor, sectorul standardelor tehnice (TSI-PRM) și ocuparea forței de muncă. Acest aspect este deosebit de important în contextul îmbătrânirii populației europene.

2.12 Strategia europeană pentru persoanele cu handicap, principalul instrument politic specific referitor la handicap, a introdus obiective concrete pe care trebuie să le îndeplinească UE în acest domeniu. Prin această strategie, Comisia Europeană s-a angajat să prezinte măsuri cu caracter juridic obligatoriu în vederea asigurării accesibilității, inclusiv măsuri privind accesibilitatea pe internet și Actul european privind accesibilitatea ⁽⁴⁾.

2.13 Agenda digitală pentru Europa reprezintă un model de urmat în materie de introducere simultană a unor strategii politice generale și a unor acțiuni specifice de garantare a accesului pentru persoanele cu handicap. Progresele în materie de accesibilitate se vor răsfrânge asupra societății, dar și a economiei în sens larg, creând noi locuri de muncă și valoare adăugată. Implementarea integrală a acestei agende ar trebui să ducă la o Europă digitală fără frontiere pentru persoanele cu handicap.

2.14 Este necesar ca potențialul accesibilității să fie pus în serviciul pieței interne, întrucât prin accesibilitate va crește mobilitatea transnațională din Europa, facilitându-se totodată mobilitatea lucrătorilor și a persoanelor cu handicap. Ar trebui asigurat accesul la programele de învățare pe tot parcursul vieții. Strategiile europene privind ocuparea forței de muncă ar trebui să includă și necesitatea de a menține la locul de muncă persoanele al căror handicap survine în decursul activității profesionale și de a le asigura reconversia profesională.

2.15 Strategia Europa 2020 ar fi putut adopta o abordare mai cuprinzătoare față de handicap, incluzând accesibilitatea și implicarea persoanelor cu handicap și a organizațiilor lor respective. Din cauză că strategia nu include indicatori cuprinzători privind handicapul, nu s-a acordat suficientă atenție acestui aspect, lipsind informațiile și resursele în acest domeniu. Crearea de locuri de muncă reprezintă principala strategie prin care se poate asigura coeziunea socială.

2.16 CESE subliniază că mai sunt încă multe de făcut și, prin urmare, salută propunerea Comisiei Europene de directivă privind accesibilitatea site-urilor web ale organismelor din sectorul public.

2.17 CESE invită Comisia Europeană să-și respecte angajamentul de a propune, fără întârziere și fără nicio altă amânare, un act european privind accesibilitatea, cu caracter juridic obligatoriu.

2.18 Criza economică are un impact dramatic asupra exercitării drepturilor omului în cazul persoanelor cu handicap, inclusiv în ce privește accesibilitatea. Nivelurile de accesibilitate se deteriorează, ceea ce duce la apariția unor societăți cu grad mai mic de accesibilitate. Trebuie observat că toate familiile sunt afectate de criza economică, dar că acest impact este disproporționat în cazul familiilor cu copii cu handicap ⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ Așa cum reiese din Programul de lucru al Comisiei Europene pentru anul 2012, punctul 99.

⁽⁵⁾ Comitetul privind drepturile copilului a adoptat Comentariul general nr. 9 (2006) privind drepturile copiilor cu handicap. Importanța accesibilității a fost reafirmată de Comitetul privind drepturile copilului prin adoptarea Comentariului general nr. 17 (2013) privind dreptul copilului la odihnă și la vacanță, dreptul de a practica activități recreative, de a participa la viața culturală și artistică (articolul 31).

2.19 UE trebuie să adopte un program specific pentru a garanta accesul copiilor cu handicap la toate mediile și aspectele vieții.

2.20 Pentru Europa, creșterea favorabilă incluziunii și accesibilitatea sunt condiții necesare pentru realizarea sustenabilității și, în special, pentru punerea în aplicare a dimensiunii sale sociale, în contextul combaterii sărăciei și a marginalizării și al promovării coeziunii sociale prin includerea persoanelor cu handicap.

3. Accesibilitatea ca drept al omului

3.1 CESE este de părere că „accesibilitatea ca drept al omului” trebuie să fie transformată într-un concept politic și operațional, valabil pentru întreaga societate, și nu doar pentru persoanele cu handicap.

3.2 CESE subliniază că accesibilitatea ca drept al omului și în raport cu o agendă politică ar trebui înțeleasă în două moduri:

- ca un drept al omului de sine stătător, referindu-se la posibilitatea de a participa, de a acționa, de a comunica și de a fi informat în mod independent și în condiții de siguranță și
- ca un drept al omului inerent pentru punerea în aplicare a celorlalte drepturi ale omului, motiv pentru care reprezintă o condiție de bază și un catalizator.

3.3 CESE recunoaște orientările CNUDPH privind dezvoltarea conceptului de accesibilitate și consideră că procesul de elaborare a politicilor din acest domeniu ar trebui să includă:

- adoptarea unor măsuri care să le permită persoanelor cu handicap să trăiască independent și să participe pe deplin la toate aspectele vieții și
- adoptarea unor măsuri care să includă prevenirea, identificarea și eliminarea obstacolelor și barierelor din calea accesibilității.

3.4 CESE susține necesitatea de a se asigura o viață independentă (ceea ce se leagă de posibilitatea de a se integra în comunitate și de a participa la viața acesteia), în conformitate cu articolul 19 din CNUDPH, prin trei acțiuni principale:

- garantarea faptului că persoanele cu handicap au posibilitatea de a-și alege locul în care să trăiască;
- acordarea sprijinului necesar pentru a se bucura de aceleași drepturi ca și ceilalți membri ai societății și
- garantarea faptului că accesul la serviciile generale este disponibil în aceeași măsură persoanelor cu handicap.

3.5 CESE observă că persoanele cu handicap trebuie să aibă posibilitatea de a-și exercita libertatea de a face alegeri în mod independent și autonom, în condiții de egalitate cu ceilalți oameni.

3.6 CESE ia notă de Raportul mondial privind integrarea și incluziunea în comunitate⁽⁶⁾, elaborat de Inclusion International, în care se arată că persoanelor cu dizabilități intelectuale li se refuză drepturi de bază în materie de accesibilitate, cum ar fi dreptul de a deține cheile locuinței, dreptul de a avea acces la servicii comerciale, dreptul de a decide care este destinația unei plimbări sau dreptul de a merge pe terenul de joacă împreună cu colegii.

3.7 CESE recunoaște că instituționalizarea este o încălcare extremă a drepturilor omului și reprezintă o consecință nefericită a dezvoltării serviciilor sociale în Europa, în comparație cu alte zone ale lumii, afectând toate țările Uniunii Europene, indiferent de standardul lor de viață. Strategiile de dezinstituționalizare trebuie să fie urmate de dezvoltarea unor servicii alternative oferite la nivelul comunității, dat fiind că, fără servicii, nu poate avea loc nicio îmbunătățire: persoanele cu handicap devin persoane fără adăpost.

⁽⁶⁾ <http://inclusion-international.org/living-in-community/>.

3.8 În opinia CESE, prin „bariere” nu trebuie să se înțeleagă numai cele de natură fizică, ci și cele cauzate de atitudini și de legislație, precum și de politici, comportamente, obiceiuri, lipsa de conștientizare și de discriminarea culturală. CESE subliniază că eliminarea acestor bariere prezintă avantaje pentru întreaga societate.

3.9 CESE observă că trebuie să se acorde o atenție sporită recunoașterii limbajului semnelor și a celorlalte forme de comunicare pentru persoanele hipoacuzice, precum și formatelor care să transcrie limba vorbită pentru persoanele cu deficiențe de auz. De asemenea, ar trebui să existe facilități prin care să se pună la dispoziție documente în alfabetul Braille și informații ușor de citit pentru persoanele cu dizabilități intelectuale și comportamentale.

3.10 CESE dorește să sublinieze că limbajul semnelor, informațiile și comunicarea oferite într-un mod accesibil, serviciile de asistență, orientarea și deplasarea în și prin clădiri sunt elemente esențiale pentru multe persoane cu handicap, în special pentru cele confruntate cu declinul cognitiv.

3.11 CESE reamintește unele domenii fundamentale care trebuie incluse în analiza accesibilității ca drept al omului:

— „Adaptare rezonabilă” înseamnă „acele modificări și adaptări adecvate și necesare care nu determină un cost disproporționat sau nejustificat, necesare, într-un caz particular, pentru a garanta că persoanele cu handicap au acces și pot exercita toate drepturile omului și libertățile fundamentale, în condiții egale cu ceilalți” (articolul 2 din CNUDPH). Adaptarea rezonabilă nu se substituie în niciun caz obligației de a asigura accesibilitatea infrastructurii, a mediului construit și a serviciilor și bunurilor, în conformitate cu principiile proiectării universale. Adaptarea rezonabilă are ca scop garantarea justiției sociale, în sensul asigurării nediscriminării și egalității, luându-se în considerare demnitatea, autonomia și preferințele persoanei respective. CESE este de părere că, în general, creșterea standardelor în materie de accesibilitate duce la creșterea amenajărilor corespunzătoare;

— CESE consideră că principiul „costului disproporționat sau nejustificat” ar trebui pus în aplicare conform reglementărilor în vigoare și, prin urmare, invită autoritățile publice să controleze și să sprijine procesul de adaptare rezonabilă prin mijloace alternative (fonduri, achiziții publice etc.). Acest proces ar trebui să includă o evaluare a impactului, în care dreptul cetățeanului să prevaleze în fața nevoilor furnizorului. Este important să se garanteze că excepțiile de la aplicarea principiului amenajării corespunzătoare sunt foarte reduse ca număr.

3.12 CESE consideră că proiectarea universală ar trebui să fie principiul călăuzitor pentru asigurarea accesului deplin la societate și că ea trebuie să devină o cerință de politică operațională în timpul procesului de elaborare a politicilor, de exemplu prin includerea sa în articolele unui regulament⁽⁷⁾. Proiectarea universală trebuie însoțită de dezvoltarea dispozitivelor și tehnologiilor de asistență complementare.

3.13 Respectarea obligației de anticipare a asigurării accesibilității poate avea avantaje enorme pentru persoanele cu handicap, anticipându-le nevoile chiar înainte ca acestea să apară efectiv. Din perspectiva produselor sau a serviciilor, acest lucru va presupune luarea în considerare a acestor nevoi potențiale încă din faza de proiectare.

3.14 Ar trebui să se facă o distincție între, pe de o parte, obligația de a se asigura accesul la toate obiectele, infrastructurile, bunurile, produsele și serviciile concepute, construite și produse recent și, pe de altă parte, obligația de a elimina barierele și de a asigura accesul la mediul fizic, transporturile, informațiile și comunicațiile și serviciile oferite publicului larg deja existente. Statele semnatare au obligația de a se conforma ambelor cerințe, însă, dat fiind că cea dintâi urmează să fie dusă la îndeplinire în mod treptat, statele părți ar trebui să stabilească calendare clare și precise și să alocе resurse suficiente pentru eliminarea barierelor existente⁽⁸⁾.

⁽⁷⁾ Asigurarea accesibilității unei clădiri încă de la început poate crește costurile de construcție cu maximum 0,5% (sau să nu le afecteze deloc, în multe situații), în timp ce costul amenajărilor ulterioare poate depăși acest procent. Accesibilitatea informațiilor și comunicațiilor, inclusiv a TIC, ar trebui și ea asigurată de la început, întrucât adaptările ulterioare ale internetului și ale TIC pot crește costurile, astfel încât este mai economic să se includă, încă din stadiul inițial de proiectare și de construcție, anumite caracteristici obligatorii în vederea asigurării accesibilității TIC. (Proiectul de comentariu general privind articolul 9, Comitetul ONU pentru drepturile persoanelor cu handicap). Durata medie de viață a unei clădiri sau a unei alte infrastructuri fizice este de peste 50 de ani, în timp ce în cazul infrastructurilor digitale este de numai 3-4 ani. De asemenea, merită menționate costurile de construcție mult mai scăzute.

⁽⁸⁾ Proiectul de comentariu general privind articolul 9, Comitetul ONU pentru drepturile persoanelor cu handicap.

3.15 CESE observă că asistența personală (inclusiv „asistența vie” menționată de CNUDPH) este o acțiune specifică fundamentală menită să asigure accesul persoanelor cu handicap la o serie de drepturi.

3.16 CESE recunoaște că nediscriminarea este un instrument fundamental de asigurare a respectării drepturilor omului, care însă nu este suficient dacă nu este însoțit de alte instrumente precum discriminarea pozitivă și standardizarea, precum și de acțiuni de formare cu privire la drepturile persoanelor cu handicap și de promovare a acestora în rândul angajatorilor, inginerilor civili, arhitecților, juriștilor, economiștilor ș.a.m.d. Această formare ar trebui inclusă în programele școlare respective. CESE este de părere că ar trebui să se reia discuțiile pe marginea propunerii abandonate de directivă privind punerea în aplicare a principiului tratamentului egal al persoanelor, indiferent de religie sau convingeri, handicap, vârstă sau orientare sexuală COM(2008) 426 final (pe baza articolului 19 din TFUE).

3.17 Nu se poate vorbi de o aplicare fundamentală a obligațiilor de accesibilitate ca drept al omului în lipsa participării substanțiale și semnificative a organizațiilor persoanelor cu handicap (OPD) la punerea în aplicare a articolului 4 alineatul (3) și a articolului 33 la abordarea problemelor legate de accesibilitate. Participarea poate fi asigurată dacă organizațiile persoanelor cu handicap primesc resursele financiare necesare pentru a-și dezvolta activitatea de sensibilizare. CESE solicită ca programul „Drepturi fundamentale”, care va înlocui programul PROGRESS, să garanteze același nivel de sprijin financiar pentru organizațiile-umbrelă și organizațiile specifice ale persoanelor cu handicap.

3.18 CESE subliniază că persoanele cu handicap din mediul rural și cele din urban își exercită drepturile omului într-o măsură diferită și că acest dezechilibru trebuie soluționat prin politici eficiente la nivel național și regional.

3.19 Întreprinderile și angajatorii din UE ar trebui să includă accesibilitatea în politicile lor în domeniul diversității și să promoveze crearea unor planuri în materie de diversitate.

3.20 CESE recunoaște impactul accesibilității asupra coeziunii sociale; prin urmare, strategiile UE privind dezvoltarea durabilă ar trebui să includă accesibilitatea printre mijloacele de realizare a obiectivelor lor respective.

3.21 CESE observă că femeile cu handicap se confruntă cu îngrădiri ale drepturilor lor în domeniul sănătății, al incluziunii sociale, al educației și al ocupării forței de muncă. Aceste restricții au ca rezultat înrăutățirea condițiilor de trai și a sănătății și creșterea șomajului și a sărăciei. Același lucru este valabil pentru persoanele vulnerabile cu handicap, precum copiii, persoanele în vârstă și persoanele care au nevoie de un nivel ridicat de sprijin, care se confruntă cu îngrădiri grave ale accesului la drepturi.

3.22 CESE subliniază că tinerii de azi reprezintă viitorul și că trebuie create condiții de accesibilitate pentru a le permite celor cu handicap să beneficieze pe deplin de drepturile lor. CESE invită UE să se asigure că în politicile sale privind tineretul figurează în mod explicit sprijinirea tinerilor cu handicap.

4. Impactul asupra legislației UE și a procesului de elaborare a politicilor

4.1 CESE observă că, odată cu încheierea CNUDPH de către UE, orice inițiativă politică/legislativă proporționată din UE ar trebui să fie analizată din perspectiva asigurării traiului independent pentru persoanele cu handicap, a participării depline și a eliminării barierelor și a obstacolelor. Acest concept ar trebui să aibă un impact asupra reglementărilor existente ale UE, unele dintre acestea fiind specificate în declarația de competențe.

4.2 CESE consideră că piața internă ar trebui să fie dezvoltată în așa fel încât să se garanteze că va include handicapul, precum și standardizarea și armonizarea accesibilității, ca modalitate de a se moderniza și de a deveni mai competitivă și mai favorabilă incluziunii, în cadrul economiei globale. Există o economie a handicapului.

4.3 CESE solicită crearea unei agende a UE pe baza a două elemente:

— dreptul omului la accesibilitate și

— includerea accesibilității în alte domenii politice principale.

4.4 CESE consideră că accesibilitatea este un drept fundamental, care necesită o agendă politică specifică și solicită insistent Comisiei Europene să prezinte o propunere de agendă politică privind drepturile în materie de accesibilitate.

4.5 CESE solicită analizarea următoarelor domenii din perspectiva accesibilității ca drept al omului:

- accesul la anumite servicii și politici sociale necesită o capacitate juridică deplină. UE ar trebui să asigure armonizarea principiilor capacității juridice pentru persoanele cu handicap din UE;
- participarea politică și dreptul de vot al persoanelor cu handicap la toate alegerile (locale și naționale), dar mai ales la alegerile europene, ar trebui garantate prin lege, asigurându-se accesibilitatea secțiilor de votare, a urnelor de votare, a buletinelor de vot, a informațiilor din partea partidelor politice etc.;
- drepturile civile (proprietate, dreptul la viață, autonomie, siguranță etc.). Accesul la aceste drepturi civile de bază trebuie asigurat printr-o acțiune europeană, care să cuprindă asistență personală prin care persoanele cu handicap să poată avea libertatea de alegere atunci când se bucură de accesibilitate.

4.6 CESE solicită să se ia măsuri concrete în următoarele domenii din perspectiva accesibilității ca drept al omului: prevenirea efectelor crizei economice asupra standardelor în materie de accesibilitate și a traiului independent al persoanelor cu handicap; asigurarea accesului la educație ⁽⁹⁾; un program privind accesul la drepturile sociale și culturale ⁽¹⁰⁾ (relațiile sociale, recreere, turism); cooperarea internațională, acordurile financiare și comerciale și poziția UE în domenii precum catastrofele naturale și cooperarea pentru dezvoltare, ODM, solicitanții de azil și ONU și FMI; în materie de cercetare, ar trebui să se recurgă la inițiativa „Orizont 2020”; accesul la locuințe, inclusiv la locuințele din proprietatea statului; ar trebui să se asigure participarea la activitățile sportive, ca instrument de incluziune socială, inclusiv prin accesul la clădiri, infrastructuri, programe etc.

4.7 Incluziunea poate fi realizată, printre altele, prin acțiunea colectivă a tuturor părților interesate într-o serie de domenii ale drepturilor fundamentale:

- partidele politice trebuie să includă în procedurile lor interne mijloace de a facilita participarea persoanelor cu handicap; partenerii sociali ar trebui să se asigure că acordurile colective includ persoanele cu handicap, modalitățile de acces la piața forței de muncă și amenajări corespunzătoare. În acest context, CESE salută Acordul-cadru privind piețele incluzive ale forței de muncă încheiat la nivelul UE și solicită implementarea deplină a acestui acord la nivel național.
- Organizațiile societății civile ar trebui să promoveze acțiuni care să includă accesul persoanelor cu handicap în ceea ce privește revendicările lor sociale generale.
- Toate părțile interesate menționate la acest punct ar trebui să se asigure că sediile, site-urile internet, procedurile interne și politicile lor de recrutare sunt accesibile.

⁽⁹⁾ Dacă nu există modalități accesibile de transport către școală, imobile școlare accesibile, informații și comunicații accesibile, persoanele cu handicap vor fi private de posibilitatea de a-și exercita dreptul la educație (articolul 24 din CNUDPH). Prin urmare, școlile trebuie să fie accesibile, așa cum se prevede în mod explicit la articolul 9 alineatul (1) litera (a) din CNUDPH. Însă întregul proces de educație favorabilă incluziunii trebuie să fie accesibil – nu numai clădirile, ci și toate informațiile și comunicațiile, serviciile de asistență și amenajările corespunzătoare din școli (Proiectul de comentariu general privind articolul 9, Comitetul ONU pentru drepturile persoanelor cu handicap).

⁽¹⁰⁾ Articolul 30 din CNUDPH prevede că statele părți recunosc dreptul persoanelor cu handicap de a lua parte la viața culturală în condiții egale cu celelalte persoane și adoptă toate măsurile adecvate pentru a garanta că persoanele cu handicap:

- (a) beneficiază de accesul la materiale culturale într-un format accesibil;
- (b) beneficiază de accesul la programe de televiziune, filme, spectacole de teatru și alte activități culturale într-un format accesibil;
- (c) beneficiază de acces la spațiile unde se desfășoară activități sau servicii culturale, cum ar fi teatrele, muzeele, cinematografele, bibliotecile și serviciile turistice, precum și, în măsura în care acest lucru este posibil, de acces la monumentele și siturile de importanță culturală națională.

Asigurarea accesului la monumentele culturale și istorice considerate ca făcând parte din patrimoniu se poate dovedi dificilă în anumite circumstanțe; cu toate acestea, statele părți au obligația de a depune eforturi pentru a asigura accesul la aceste situri într-o măsură cât mai mare. În cazul multor monumente și situri de importanță culturală națională s-a reușit să se asigure accesibilitatea într-un mod care nu le-a știrbit acestora identitatea și unicitatea culturală și istorică. (Proiectul de comentariu general privind articolul 9, Comitetul ONU pentru drepturile persoanelor cu handicap).

Tratatul internațional al OMPI privind drepturile de autor, adoptat în iunie 2013, având ca scop facilitarea accesului la operele publicate, ar trebui să asigure accesul la materialele culturale fără bariere nejustificate sau discriminatorii pentru persoanele cu handicap, în special pentru cele care întâmpină dificultăți la accesarea materialelor tipărite în format tradițional.

4.8 CESE solicită introducerea în cadrul dezvoltării tehnologice a unei strategii privind standardizarea și accesibilitatea, precum și consolidarea acestui proces.

4.9 CESE observă că accesibilitatea va permite dezvoltarea activității în noi sectoare și va necesita noi competențe, mai ales în sectorul TIC. Persoanele cu handicap ar trebui să aibă posibilitatea de a depăși decalajul digital cu sprijinul unor politici specifice ale UE.

4.10 CESE consideră că este necesară consolidarea capacităților tuturor părților interesate: autoritățile publice, întreprinderile private, societatea civilă și organizațiile persoanelor cu handicap. Ar trebui să se acorde o atenție specială IMM-urilor.

4.11 CESE invită Comisia Europeană să își îndeplinească angajamentul de lungă durată și să prezinte un act european privind accesibilitatea, care să aibă un caracter juridic obligatoriu.

4.12 CESE salută prezentarea propunerii privind accesibilitatea site-urilor web ale organismelor din sectorul public și își reiterează recomandările formulate în avizul său privind accesibilitatea site-urilor web ale organismelor din sectorul public ⁽¹¹⁾:

— internetul (serviciile și conținutul) a devenit o a doua natură pentru obținerea unui loc de muncă, pentru obținerea de informații, pentru accesul la educație, pentru cumpărături și pentru socializare;

— conținutul online al serviciilor ar trebui să fie accesibil tuturor operatorilor (întreprinderi sau sectorul public).

4.13 CESE salută includerea unor criterii de accesibilitate și a unor condiționalități legate de handicap în regulamentele privind fondurile structurale și în alte domenii precum transporturile și drepturile pasagerilor.

4.14 CESE este de părere că reuniunea președinților UE pe tema handicapului și reuniunea direcțiilor generale ale Comisiei Europene pe tema implementării CNUDPH ar trebui să fie organizate periodic, așa cum s-a anunțat, cu participarea reprezentanților mișcării europene a persoanelor cu handicap și având ca obiectiv monitorizarea și promovarea politică a implementării CNUDPH, inclusiv a dispozițiilor acesteia în materie de accesibilitate.

4.15 CESE constată că, deși fondurile consacrate accesibilității sunt în mod evident insuficiente, includerea ei printre criteriile pentru sistemele de finanțare actuale ar însemna deja o îmbunătățire în acest domeniu: fondurile structurale, pachetul privind investițiile sociale, viitoarele excepții pe categorii cu privire la ajutoarele de stat în domeniul ocupării forței de muncă, orientările privind TEN-T.

4.16 De asemenea, în opinia CESE, trebuie să se îmbunătățească atât accesul la mass-media, cât și vizibilitatea nevoilor persoanelor cu handicap în acest tip de media.

5. Monitorizare

5.1 CESE solicită o strategie de consolidare a capacității cetățenilor, ca modalitate fundamentală de a asigura aplicarea deplină a accesibilității. Este nevoie de campanii de sensibilizare, iar persoanele cu handicap, precum și toți ceilalți cetățeni, trebuie bine informați cu privire la drepturile lor în materie de accesibilitate.

5.2 CESE deplânge lipsa de indicatori și invită Eurostat să prezinte o strategie de elaborare a unor indicatori specifici pe baza celor de care dispune Oficiul Înaltului Comisar al Națiunilor Unite pentru Drepturile Omului (OHCHR) și a Proiectului de comentariu general privind articolul 9 al Comitetului ONU pentru drepturile persoanelor cu handicap.

5.3 CESE solicită includerea printre standarde a unor criterii de accesibilitate clar definite și a unor mecanisme de monitorizare clare (mediul construit, infrastructura, tehnologii moderne ale informațiilor și comunicațiilor, printre care se numără sistemele de operare mobile iOS pentru tablete și smartphone-uri și Mandatul 376 al Comisiei Europene privind cerințele de accesibilitate ale produselor și serviciilor TIC). Persoanele cu handicap ar trebui să participe pe deplin la toate etapele elaborării standardelor.

5.4 În opinia CESE, trebuie create sisteme solide de control al aplicării, dat fiind că în Europa, la ora actuală, ele sunt pe cale de a eșua.

5.5 CESE subliniază necesitatea de a se utiliza mecanismele de monitorizare incluse în viitorul regulament de stabilire a unor dispoziții comune privind fondurile structurale pentru a se asigura respectarea condiționalităților ex-ante și participarea deplină a partenerilor sociali și a organizațiilor persoanelor cu handicap la procesul de monitorizare.

⁽¹¹⁾ JO C 271, 19.9.2013, p. 116-121.

5.6 CESE consideră că strategiile europene și naționale din domeniul educației ar trebui să introducă accesibilitatea pentru persoanele cu handicap în programa de învățământ din școli și universități.

5.7 CESE își reafirmă angajamentul, exprimat într-o serie de avize anterioare, de a înființa un comitet director care să monitorizeze punerea în aplicare a CNUDPH de către CESE în cadrul activităților sale ca organ politic.

5.8 Trebuie promovat un sistem european de mecanisme de certificare a accesibilității. Organizațiile persoanelor cu handicap ar trebui să fie implicate.

5.9 Dimensiunea accesibilității ar trebui inclusă în evaluările impactului legislativ și politic efectuate de către UE. Trebuie instituite instrumente de promovare a acestei incluziuni într-un mod unitar în toate statele membre.

5.10 CESE solicită monitorizarea Strategiei europene pentru persoanele cu handicap în raport cu punerea sa în aplicare de către instituțiile UE (inclusiv CESE) și subliniază că trebuie să se garanteze accesibilitatea sediilor, a politicilor de recrutare și a informațiilor (fizice și electronice). La revizuirea Strategiei în 2015 ar trebui să se acorde o atenție specială acestui domeniu de politică.

Bruxelles, 21 ianuarie 2014

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Henri MALOSSE

Avizul Comitetului Economic și Social European privind „Accesibilitatea” serviciilor de interes economic general (SIEG): definiție, evaluare, provocări, inițiative europene (aviz din proprie inițiativă)

(2014/C 177/04)

Raportor: **dl Raymond HENCKS**

La 14 februarie 2013, 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

„Accesibilitatea” serviciilor de interes economic general: definiție, evaluare, provocări, inițiative europene

(aviz din proprie inițiativă).

Secțiunea pentru transporturi, energie, infrastructură și societatea informațională, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 19 noiembrie 2013.

În cea de-a 495-a sesiune plenară, care a avut loc la 21 și 22 ianuarie 2014 (ședința din 21 ianuarie), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 135 de voturi pentru, 19 voturi împotriva și 12 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1 Un mare număr de cetățeni din Uniunea Europeană întâmpină mari dificultăți economice, care variază de la un stat membru la altul, în ce privește accesul la serviciile fundamentale, între altele în materie de locuințe, energie, comunicații electronice, transport, alimentare cu apă, îngrijiri de sănătate și servicii sociale.

1.2 Or, un nivel înalt al accesibilității serviciilor de interes economic general (SIEG) reprezintă una dintre valorile comune – cu alte cuvinte, pe care fiecare stat membru al Uniunii le împărtășește – incluse în Protocolul nr. 26 privind serviciile de interes general (anexat la tratate), de care Uniunea și statele membre trebuie să țină seama pe deplin, fiecare în contextul propriilor sale competențe, la punerea în aplicare a tuturor politicilor lor în materie.

1.3 Cu toate acestea, nu există la nivel comunitar o definiție sau o abordare uniformă a caracterului abordabil sau a accesibilității economice a unui SIEG, așa cum nu există niciun instrument de evaluare a acestuia, în condițiile în care statele membre, dat fiind că sunt dețin competența de a crea servicii de interes economic general, dispun de o largă putere discreționară pentru a le realiza.

1.4 Prin urmare, CESE propune ca Uniunea Europeană, pe de o parte, să clarifice conceptul de accesibilitate a SIEG pentru toți și să îl adapteze la cerințele Tratatului de la Lisabona (Protocolul nr. 26), precum și la cele ale Convenției Organizației Națiunilor Unite privind drepturile persoanelor cu handicap și, pe de altă parte, să introducă măsuri legislative în legislația derivată, care să oblige statele membre:

- să definească indicatori pentru determinarea accesibilității unui serviciu, precum și un mecanism de evaluare independentă a performanțelor SIEG, incluzând printre criteriile respectarea accesibilității economice;
- să stabilească un pachet de servicii de bază, pentru care rata de efort a unei gospodării să fie determinată în funcție de ceea ce este acceptabil în raport cu venitul disponibil. Un nivel maxim al cheltuielilor pentru aceste servicii esențiale va trebui să reprezinte o bază obiectivă pentru cuantificarea noțiunii de accesibilitate și pentru a determina procentajul general al cheltuielilor unei gospodării începând de la care apar cheltuieli excesive, care dau dreptul, după caz, la ajutoare publice;
- să precizeze noțiunea de „persoane vulnerabile” sau de „grupuri defavorizate”. În acest context, Comisia Europeană ar trebui să-și revizuiască practica în materie de luare a deciziilor în privința controlării erorilor evidente în calificarea ajutoarelor de stat.

1.5 Includerea principalelor date privind SGI în semestrul european, cu respectarea pe deplin a responsabilității și competențelor statelor membre, reprezintă o condiție pentru consolidarea dimensiunii sociale a UE, precum și a pieței acesteia, îndeosebi în vreme de criză.

2. Introducere

2.1 În ceea ce privește serviciile de interes general (SIG), fie ele de natură economică (SIEG) sau neeconomică (SNEIG), trebuie să i se garanteze fiecărui resortisant din țara respectivă accesul la aceste servicii esențiale și la protecția drepturilor fundamentale; ele sunt strâns legate de obiectivul de coeziune economică, socială și teritorială urmărit de Uniunea Europeană.

2.1.1 Statele membre dispun de o amplă putere discreționară pentru a defini, organiza și finanța SIG pe baza și în legătură cu o acțiune socială și civică, răspunzând nevoilor utilizatorilor. În ceea ce privește SIEG, aceste servicii se întemeiază pe o logică comercială și sunt supuse normelor comunitare ale concurenței și ale pieței interne, cu condiția ca acestea să nu împiedice îndeplinirea misiunilor specifice ale acestor servicii. Prin definiție, SNEIG nu se supun logicii unei anumite piețe și sunt de competență exclusivă a statelor membre, în virtutea articolului 2 din Protocolul 26.

2.1.2 „Uniunea recunoaște și respectă accesul la serviciile de interes economic general [...], în conformitate cu tratatele”, se afirmă în Carta Drepturilor Fundamentale, anexată Tratatului de la Lisabona, care menționează explicit că legislațiile și practicile naționale reprezintă baza în această materie. Convenția ONU privind drepturile persoanelor cu handicap, ratificată de Uniunea Europeană în ansamblul său, stabilește norme minimale pentru protecția și salvagardarea unui set complet de drepturi civile, politice, sociale și economice de care se bucură persoanele cu handicap, printre aceste drepturi aflându-se și accesul la SIEG.

2.1.3 Numeroase state membre alătură acestui drept de acces condiția furnizării unui serviciu „în condiții economice acceptabile pentru toți” și, pentru aceasta, aplică în diverse grade programe de ajutoare sociale individuale și colective.

Cu toate acestea, un mare număr de cetățeni din Uniunea Europeană întâmpină dificultăți economice deosebite în ce privește accesul la serviciile esențiale, în special în materie de locuințe, energie, comunicații electronice, transport, alimentare cu apă, îngrijiri de sănătate și servicii sociale.

2.2 Lipsa de acces la SIEG poate fi cauzată de diverși factori, și anume de contextul național foarte variat, cu modele și servicii sociale diferite de la un stat membru la altul. Acești factori pot fi și de ordin economic (prețul serviciului nu este accesibil), geografic (serviciul nu este oferit într-o anumită zonă), social (inegalitate de tratament), fizic (având în vedere handicapurile) sau de neadaptare la necesități și/sau la progresul tehnic (neadecvare/nivel insuficient de calitate și/sau de securitate).

2.3 În ce privește SIEG, un nivel înalt de calitate, securitate și accesibilitate, egalitatea de tratament și promovarea accesului universal și a drepturilor utilizatorilor reprezintă șase din 14 valori comune incluse în Protocolul nr. 26 privind SIG (anexat la Tratatul de la Lisabona, TUE și TFUE), de care Uniunea și statele membre, fiecare în limitele propriilor competențe și în cadrul domeniului de aplicare a tratatelor, trebuie să țină seama pe deplin la punerea în aplicare a ansamblului politicilor proprii referitoare la serviciile de interes economic general în înțelesul articolului 14 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.

2.3.1 Aceste 14 valori comune, ordonate în trei grupe, sunt interdependente atât în cadrul grupelor, cât și între grupe, astfel încât nu pot fi așezate în ordine ierarhică.

2.3.2 Astfel, de exemplu, un SIEG pe deplin accesibil nu va putea răspunde exigențelor Protocolului nr. 26 dacă nu este asigurat un nivel înalt de calitate sau securitate sau dacă nu este favorizat accesul universal pentru cetățeanul statului respectiv, dar și dacă – la nivel național – nu se face deosebire între diversele situații geografice, sociale sau culturale sau dacă, de exemplu, autoritățile naționale împiedică concretizarea unui SIEG, nesocotindu-și astfel rolul esențial și larga putere discreționară, în condițiile în care o autoritate regională sau locală are dreptul – conform legislației naționale sau uzanțelor – să-l instituie.

2.4 Dispozițiile acestui protocol se doresc a fi în mod explicit „interpretative” pentru cele paisprezece valori comune ale Uniunii privind SIEG. Formularea mai curând relativă a anumitor valori, mai ales un nivel ridicat al calității, siguranței și accesibilității sau promovarea accesului universal și a drepturilor utilizatorilor, ar putea ridica o serie de întrebări cu privire la valoarea juridică sau caracterul obligatoriu, precum și la efectele acestor dispoziții. Însă răspunsul la acestea rămâne unul simplu și de la sine înțeles, oricare ar fi interpretarea, inclusiv în cazul Protocolului 26, articolul 1; el corespunde răspunsului din articolul interpretat, în sensul că autoritatea națională, regională sau locală respectivă dispune, în cadrul competențelor sale de a crea SIEG, de o largă putere discreționară în definirea interdependențelor dintre diversele SIEG.

3. Noțiunea de accesibilitate în legislația europeană

3.1 Nu există la nivel comunitar o definiție unitară sau o abordare uniformă a caracterului abordabil sau a accesibilității economice a unui SIEG, așa cum nu există niciun instrument de evaluare a acestuia. Accesibilitatea depinde adesea de o percepție subiectivă a utilizatorului asupra avantajelor și dezavantajelor sale pentru bunăstarea cetățenilor.

3.2 În general, accesibilitatea unui serviciu trebuie să permită cetățeanului să „își poată plăti ușor serviciul” (Cartea verde privind dezvoltarea pieței unice a serviciilor poștale) ⁽¹⁾.

3.3 Fără îndoială, un serviciu este accesibil dacă este propus gratuit cetățeanului, cum este cazul transportului public urban care, în unele orașe și regiuni, este gratuit.

3.4 Pentru a scoate în evidență complexitatea, dificultățile și diversitatea punerii în aplicare a accesibilității, CESE reia în continuare, cu titlu de exemplu, interpretările aferente aplicate în sectoarele locuințelor, telecomunicațiilor, al energiei electrice și al gazelor. De asemenea, CESE subliniază că accesul la asistență medicală este pus sub semnul întrebării în numeroase state membre în legătură cu veniturile unor persoane care, pentru că nu dispun de resurse suficiente, nu mai recurg la serviciile medicale. Raportul privind punerea în aplicare a strategiei UE „Solidaritatea în domeniul sănătății: reducerea inegalităților în materie de sănătate în UE”, din 2009, subliniază relația foarte strânsă dintre lipsurile materiale și problemele medicale induse de acestea.

3.5 Cerința prețului accesibil a fost introdusă odată cu legislațiile privind liberalizarea industriilor de rețea, ca element indisociabil al serviciului universal al telecomunicațiilor, al energiei electrice și al serviciilor poștale și ca element strâns legat de obiectivul de coeziune socială și teritorială urmărit de Uniune.

3.6 Abordarea comunitară se bazează pe două interpretări ale prețului accesibil: una cu o dimensiune universală, alta limitată la populațiile cu venit scăzut, dezavantajate sau vulnerabile, cum ar fi persoanele handicapate sau cu necesități sociale specifice. Această a doua interpretare nu are sens decât dacă vizează, în conformitate cu Protocolul nr. 26, la „promovarea accesului universal”.

3.7 Or este clar că, în ciuda faptului că accesibilitatea a devenit o valoare comună a Uniunii Europene, pe care statele membre au obligația de a o respecta, tarife cum ar fi cele pentru energie electrică, servicii de roaming pentru comunicațiile mobile, transporturi sau prețurile și chiriile pentru locuințe rămân disproporționate în raport cu veniturile disponibile ale unei categorii de populație tot mai ample. De asemenea, definițiile accesibilității din diversele reglementări comunitare, pe care CESE le enumeră în continuare ca listă de exemple fără caracter exhaustiv, diferă destul de mult și, mai ales, rămân foarte aproximative.

3.8 Locuințele

3.8.1 Sondajul privind bugetul gospodăriilor (EU-SILC), realizat în toate statele membre, stabilește rata maximă de efort economic pentru o locuință la 40% din venitul disponibil al gospodăriei. Dincolo de acest prag, prețul locuinței nu mai poate fi considerat accesibil.

3.8.2 Statele membre intervin în mod foarte divers și în grade foarte variate în funcționarea piețelor lor imobiliare, pentru a permite tuturor cetățenilor să aibă acces la o locuință decentă și la un preț rezonabil (dacă este cazul, prin intermediul unei alocații pentru locuință). Marea majoritate a statelor membre au stabilit mecanisme de ajutoare sociale sau fiscale pentru a concentra asupra acestui post principal cheltuielile obligatorii ale gospodăriilor și subvenționează o ofertă paralelă de locuințe, așa-numitele „locuințe sociale”, în completarea ofertei prezente în mod spontan pe piața privată.

3.8.3 Locuințele sociale reprezintă un răspuns al autorităților publice pentru cota nevoilor în materie de locuințe care nu este acoperită de piață, în scopul de a garanta tuturor accesul la o locuință decentă și la un preț accesibil (al chiriei). 25 de milioane de familii europene ocupă o locuință socială.

⁽¹⁾ COM(1991) 476 final.

3.8.4 În ciuda acestor mecanisme, pentru mulți cetățeni ai Uniunii Europene, accesul la o locuință decentă nu mai este accesibil din punct de vedere financiar. În 2011, 15% din populația europeană trăia în locuințe supraaglomerate sau insalubre, iar pentru 17% dintre familii, prețul locuinței era excesiv în raport cu venitul disponibil ⁽²⁾.

3.8.5 Prin Decizia sa din 20 decembrie 2011 privind aplicarea articolului 106 alineatul (2) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene în cazul ajutoarelor de stat sub formă de compensații pentru obligația de serviciu public acordate anumitor întreprinderi cărora le-a fost încredințată prestarea unui serviciu de interes economic general, Comisia limitează accesul la locuințe sociale subvenționate numai la persoanele defavorizate sau la grupurile sociale mai puțin avantajate, identificate în mod clar, care, din motive de solvabilitate, nu sunt în măsură să obțină o locuință în condițiile pieței, ceea ce ridică întrebări în ce privește valorile consacrate în Protocolul nr. 26.

3.9 Telecomunicațiile

3.9.1 În condițiile în care piața internă și libera concurență au contribuit la scăderea tarifelor pe unitate ale telecomunicațiilor, acest lucru se datorează și, măcar în parte, evoluției tehnologice și plafonării prețurilor comunicațiilor mobile în roaming de către organismele comunitare.

3.9.2 Legislația aplicabilă telecomunicațiilor ⁽³⁾ specifică faptul că accesibilitatea depinde de „un preț accesibil, luându-se în considerare condițiile specifice naționale” al utilizării telefonului și de capacitatea utilizatorilor de a-și controla cheltuielile. În nota metodologică a Comisiei Europene privind evaluarea orizontală a SIEG ⁽⁴⁾, indicatorul „accesibilitate” prevăzut constă în „prețul serviciilor în raport cu venitul consumatorilor cu venituri reduse/medii (pentru diverse niveluri de venituri)”.

3.10 Electricitatea și gazul

3.10.1 În sectorul energiei electrice și al gazului, Comisia consideră că subvențiile sau reglementările ce vizează scăderea prețului global la energie tind să descurajeze un comportament de economisire a energiei, nu vizează în mod special persoanele care au mai mare nevoie și pot denatura concurența ⁽⁵⁾.

3.10.2 Statele membre sunt prin urmare invitate să ia măsuri pentru garantarea unei protecții adecvate a consumatorilor vulnerabili ⁽⁶⁾. Subvențiile directe către un consumator acordate de o autoritate publică nu sunt admise decât în cazul în care este bine definit conceptul de sărăcie energetică și dacă persoanele vulnerabile sunt identificate în mod clar la nivel național. Pentru consumatorii care întâmpină dificultăți financiare, furnizarea energiei trebuie să continue, chiar și în caz de neplată, pe o anumită perioadă.

3.10.3 Trebuie remarcat faptul că conceptul de sărăcie energetică nu privește decât sectorul energiei electrice și al gazului și nu include alți combustibili utilizați cu precădere în încălzirea locuințelor urbane.

3.10.4 Pentru sporirea accesibilității economice a serviciilor de furnizare a energiei, politica energetică a Uniunii mizează pe reducerea consumului de energie prin sprijinirea măsurilor de eficiență energetică sau de izolare termică a locuințelor. Or, îmbunătățirea performanțelor energetice necesită investiții substanțiale, a căror rentabilizare economică prin reducerea cheltuielilor legate de energie nu se va realiza decât pe termen lung. În Avizul său din proprie inițiativă „Pentru o acțiune europeană coordonată în vederea prevenirii și combaterii sărăciei energetice” (CESE 2517/2013), CESE a elaborat propuneri concrete în acest sens.

4. Evaluarea accesibilității

4.1 În 2004, în cadrul evaluării performanței SIEG din industriile de rețea, Comisia a evaluat accesibilitatea tarifelor aplicate de aceste rețele prin intermediul unui indicator bazat pe procentul din venitul anual pe care un utilizator trebuie să îl aloc pe an pentru dobândirea unui anumit pachet de servicii.

4.2 Sondajul Eurobarometru privind satisfacția cetățenilor față de serviciile industriilor de rețea nu oferă decât o evaluare subiectivă a accesibilității acestor servicii și poate, cel mult, să servească drept indiciu al unei tendințe generale.

4.3 Nu există criterii oficiale comunitare pentru determinarea accesibilității economice a SIEG. Actele comunitare se ocupă mai curând de principii și norme armonizate de stabilire a prețurilor „orientate în funcție de costuri” sau „într-un raport mai strâns cu costurile” sau de „recuperarea costurilor” (așa cum impune Directiva-cadru privind apa), asigurând totodată furnizarea serviciilor ansamblului populației.

⁽²⁾ Eurofound: *Al treilea studiu (2012) privind calitatea vieții în Europa – Calitatea vieții în Europa: efectele crizei* (Third European Quality of Life Survey – Quality of life in Europe: impacts of the crisis 2012) și *Serviciile de consultanță privind îndatorarea gospodăriilor din Uniunea Europeană* (Household debt advisory services in the Europe Union).

⁽³⁾ Directiva 2002/22/CE.

⁽⁴⁾ COM(2002) 331 final.

⁽⁵⁾ COM(2012) 663 final – Eficientizarea pieței interne a energiei

⁽⁶⁾ Directiva 2009/72/CE (electricitate) și directiva 2009/73/CE (gaz).

4.4 Însă tarifele orientate în funcție de costuri, chiar fără marjă de beneficii pentru furnizorii de servicii, nu implică o accesibilitate economică și nu garantează accesul tuturor la servicii la prețuri rezonabile.

4.5 Potrivit Cărții verzi privind serviciile de interes general din 2003, statele membre trebuie să stabilească unele dintre criteriile de aplicat pentru determinarea accesibilității unui serviciu. Ele trebuie să se asigure că criteriile stabilite țin seama de respectarea unui ansamblu de drepturi acordate consumatorilor și utilizatorilor, cum ar fi accesul la SIEG al persoanelor cu handicap, punând totodată în practică un mecanism de control al prețurilor și/sau acordând subvenții persoanelor respective. Aceste criterii ar putea să fie legate, de exemplu, de prețul unui pachet de servicii de bază, care vor fi stabilite de statele membre, al căror preț maxim (rata de efort) este stabilit în funcție de ceea ce este acceptabil în raport cu venitul disponibil al cetățenilor celor mai vulnerabili.

5. Rolul Uniunii Europene

5.1 Potrivit Cărții verzi privind SIEG, „atunci când concurența este efectivă, mecanismele pieței pot garanta furnizarea unor servicii accesibile, de o calitate adecvată, ceea ce reduce drastic necesitatea unei intervenții comunitare”.

5.2 Este însă adevărat că, dat fiind noul context în materie de tratate, Comisia Europeană indică în comunicarea sa „*Un cadru de calitate pentru serviciile de interes general în Europa*” [COM(2001) 900 final] că „acest demers” – adică utilizarea unui „cadru de calitate unic” – urmărește să garanteze că, „în următorii ani, mediul de reglementare la nivelul UE va continua să consolideze dimensiunea socială a pieței unice, să ia în considerare în mai mare măsură natura specifică a acestor servicii și să facă față provocării de a le furniza într-un mod care încorporează valorile recunoscute în protocol, și anume calitate, siguranță și accesibilitate, tratament egal, acces universal și drepturile utilizatorilor”.

5.3 Printre aceste obligații de serviciu public prevăzute de legislația europeană se numără și accesul și accesibilitatea pentru consumatori, cu dispoziții specifice pentru consumatorii vulnerabili sau cu handicap.

5.4 În lumina celor de mai sus, Comisia va trebui, pe de o parte, să instaureze o mai bună coordonare între propriile sale servicii și să creeze un autentic instrument statistic prin intermediul încrucișării și agregării datelor (respectându-se strict confidențialitatea datelor). În continuare, Comisia va trebui să clarifice conceptul de accesibilitate a SIEG pentru toți, și să îl adapteze la cerințele Tratatului de la Lisabona (Protocolul nr. 26) și ale Convenției Națiunilor Unite privind drepturile persoanelor cu handicap și, pe de altă parte, să propună măsuri legislative care să introducă în legislația derivată obligația statelor membre:

- de a defini indicatori pentru determinarea accesibilității unui serviciu, precum și un mecanism de evaluare independentă a performanțelor SIEG, incluzând printre criterii respectarea accesibilității economice;
- de a stabili un pachet de servicii de bază, pentru care rata maximă acceptabilă de efort al unei gospodării este stabilită în raport cu venitul standard disponibil. Pentru a stabili prețul accesibil al unui pachet de servicii, nu trebuie ca diversele servicii să fie legate de venitul disponibil pentru fiecare sector în parte. Va trebui așadar să se ia în considerare ansamblul serviciilor considerate esențiale (ce vor fi stabilite de către statele membre, potrivit principiului subsidiarității) pentru a se determina procentul general al cheltuielilor unei gospodării dincolo de care costurile sunt excesive (după modelul practicat în cazul locuințelor) și, în acest caz, a se prevedea modalități de finanțare, în conformitate cu dispozițiile articolului 14 din TFUE, care să permită asigurarea accesului universal la SIEG;
- de a preciza noțiunea de „persoane vulnerabile” sau de „grupuri defavorizate”. În acest context, Comisia Europeană ar trebui să-și revizuiască practica în materie de luare a deciziilor în privința controlării erorilor evidente în calificarea ajutoarelor de stat. Ea trebuie să lase statelor membre responsabilitatea de a stabili condițiile de acces la prețuri rezonabile în raport cu necesitățile cetățenilor și cu preferințele naționale sau locale, precum și cu adevăratele nevoi stringente ale cetățenilor defavorizați sau din categorii mai puțin avantajate din punct de vedere social, în conformitate cu dispozițiile Protocolului nr. 26 privind serviciile de interes general.

5.5 Includerea principalelor date privind SIG în semestrul european, cu respectarea pe deplin a responsabilității și competențelor statelor membre, reprezintă o condiție pentru consolidarea dimensiunii sociale a UE, precum și a pieței acesteia, îndeosebi în vreme de criză.

Bruxelles, 21 ianuarie 2013

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Henri MALOSSE

ANEXĂ

la Avizul Comitetului Economic și Social European

Următoarele amendamente au întrunit mai mult de o pătrime din voturi și au fost respinse în cursul dezbaterilor:

Punctul 1.4

Se modifică după cum urmează:

~~„Prin urmare, CESE propune ca Uniunea Europeană, pe de o parte, să clarifice conceptul de accesibilitate a SIEG pentru toți și să îl adapteze la cerințele Tratatului de la Lisabona (Protocolul nr. 26), precum și la cele ale Convenției Organizației Națiunilor Unite privind drepturile persoanelor cu handicap și, pe de altă parte, să introducă măsuri legislative în legislația derivată, care să oblige statele membre:~~

- ~~— să definească indicatori pentru determinarea accesibilității unui serviciu, precum și un mecanism de evaluare independentă a performanțelor SIEG, incluzând printre criterii respectarea accesibilității economice;~~
- ~~— să stabilească un pachet de servicii de bază, pentru care rata de efort a unei gospodării să fie determinată în funcție de ceea ce este acceptabil în raport cu venitul disponibil. Un nivel maxim al cheltuielilor pentru aceste servicii esențiale va trebui să reprezinte o bază obiectivă pentru cuantificarea noțiunii de accesibilitate și pentru a determina procentajul general al cheltuielilor unei gospodării începând de la care apar cheltuieli excesive, care dau dreptul, după caz, la ajutoare publice;~~
- ~~— să precizeze noțiunea de «persoane vulnerabile» sau de «grupuri defavorizate», astfel încât, în acest context, Comisia Europeană ar trebui să-și poată revizuiască practica în materie de luare a deciziilor în privința controlării erorilor evidente în calificarea ajutoarelor de stat.”~~

Expunere de motive

Punctul 1.4, primul paragraf:

Nu Parlamentului, Consiliului sau Comisiei le revine sarcina de a elabora definiții ale valorilor menționate la articolul 14 și interpretate de Protocolul nr. 26 (cf. și amendamentul de la punctul 3.9.2 și expunerea de motive aferentă). Convenția ONU menționată (drepturile persoanelor cu handicap) este reluată în amendamentul de la punctul 5.4, a treia liniuță.

Punctul 1.4, a doua liniuță:

Se elimină textul de la a doua liniuță, pentru că nu Comisia trebuie să oblige statele membre să stabilească un anume pachet de servicii aflate în relație cu valorile SIEG. Pentru a fi foarte clar, este reluată încă o dată toată argumentația: în dreptul primar european, serviciile publice nu sunt același lucru cu SIEG. SIEG sunt menționate încă din Tratatul de la Roma, la articolul 90 alineatul (2) [în prezent articolul 106 alineatul (2) din Tratatul de la Lisabona]. La articolul 77 (actualul articol 93), care vorbește despre sectorul transporturilor, se menționează noțiunea de *serviciu public*. Acest concept reprezintă o denumire politică a unui anumit mod de a desfășura politica transporturilor și, ca atare, nu are nimic de-a face cu o prestare concretă de servicii specific, ceea ce reprezintă o condiție primordială pentru ca un stat membru sau autoritățile delegate ale acestuia să decidă că este vorba de un SIEG, cu consecințe valabile doar în respectul stat sau într-o anumită regiune sau localitate. De asemenea, modificările aduse de Tratatul de la Lisabona reglementărilor UE privind SIEG mai curând au slăbit decât au consolidat perspectiva europeană în raport cu competențele naționale⁽¹⁾. De altfel, noua competență a Consiliului și Parlamentului ce derivă din articolul 14 se referă doar la „principii [...] și [...] condiții, în special economice și financiare” pe baza cărora „asigură funcționarea” SIEG, competență care înainte îi revenea în bună parte Comisiei Europene, în calitate de gardian al tratatelor. În mod explicit, nu este vorba de o competență a Consiliului sau a Parlamentului aflată în relație cu *valorile comune*, caracterul abordabil fiind una din cele 14 valori. Această reglementare continuă să țină de competența nivelului național, excluzându-le pe celelalte. Pentru a le putea oferi tuturor cetățenilor europeni un nivel acceptabil de calitate a vieții, este clar că nu trebuie aleasă soluția SIEG naționale, ci mai degrabă trebuie adoptată o abordare legislativă sectorială, care să determine statele membre să atingă nivelul minim dorit. În acest sens trebuie să pledeze și avizele CESE, rezultatele scontate fiind desigur posibile cu acordul și, mai ales, prin acțiunea Comisiei Europene, care a refuzat deja cele trei avize din proprie inițiativă anterioare care promovau soluția SIEG.

⁽¹⁾ Dat fiind că textele provin de la Guvernul Țărilor de Jos, trebuie reținută în primul rând istoria Parlamentului acestei țări în acest sens, pentru a le putea înțelege și pătrunde semnificația: Documentele Senatului și ale Camerei Deputaților (Eerste en Tweede Kamerstukken) seria 31384 (R 1850) C și, respectiv, nr 4, legislația 2007-2008.

Punctul 1.4, a doua liniuță:

Nu există nicio legătură logică între prima și a doua frază de la această liniuță. Modificările propuse repară acest neajuns. Convenția ONU menționată (drepturile persoanelor cu handicap) este menționată din nou în amendamentul de la punctul 5.4, a treia liniuță.

Punctul 5.4

Se modifică după cum urmează:

„În lumina celor de mai sus, Comisia va institui, pe de o parte, să instaureze printr-o mai bună coordonare între propriile sale servicii, și să creeze un autentic instrument statistic prin intermediul încrucișării și agregării datelor (respectându-se strict confidențialitatea datelor). În continuare, Comisia va trebui să clarifice conceptul de accesibilitate a SIEG pentru toți, și să îl adapteze la cerințele Tratatului de la Lisabona (Protocolul nr. 26) și ale Convenției Națiunilor Unite privind drepturile persoanelor cu handicap și, Ea ar putea introduce, pe de altă parte, să propună măsuri legislative care să introducă în legislația derivată și măsuri care să prevadă obligația statelor membre:

- *de a defini indicatori pentru determinarea accesibilității unui serviciu, precum și un mecanism de evaluare independentă a performanțelor SIEG, incluzând printre criterii respectarea accesibilității economice;*
- *de a stabili un pachet de servicii de bază, pentru care rata maximă acceptabilă de efort al unei gospodării este stabilită în raport cu venitul standard disponibil. Pentru a stabili prețul accesibil al unui pachet de servicii, nu trebuie ca diversele servicii să fie legate de venitul disponibil pentru fiecare sector în parte. Va trebui așadar să se ia în considerare ansamblul serviciilor considerate esențiale (ce vor fi stabilite de către statele membre, potrivit principiului subsidiarității) pentru a se determina procentul general al cheltuielilor unei gospodării dincolo de care costurile sunt excesive (după modelul practicat în cazul locuințelor) și, în acest caz, a se prevedea modalități de finanțare, în conformitate cu dispozițiile articolului 14 din TFUE, care să permită asigurarea accesului universal la SIEG;*
- *de a preciza noțiunea de «persoane vulnerabile» sau de «grupuri defavorizate», astfel încât în acest context, dacă este necesar, Comisia Europeană ar trebui să-și poată revizuiască practica în materie de luare a deciziilor în privința controlării erorilor evidente în calificarea ajutoarelor de stat. Ea trebuie să lase statelor membre responsabilitatea de a stabili condițiile de acces la prețuri rezonabile în raport cu necesitățile cetățenilor și cu preferințele naționale sau locale, precum și cu adevăratele nevoi stringente ale cetățenilor defavorizați sau din categorii mai puțin avantajate din punct de vedere social, în conformitate și cu dispozițiile Convenției Națiunilor Unite privind drepturile persoanelor cu handicap Protocolului nr. 26 privind serviciile de interes general.”*

Expunere de motive

Punctul 5.4, primul alineat:

- În prima frază se obține rezultatul scontat mai degrabă cu o formulare mai elegantă (nu este de competența CESE să facă observații despre organizarea internă a Comisiei Europene).
- Nu este de competența Comisiei să stabilească definiții ale valorilor care decurg din articolul 14 și sunt interpretate prin Protocolul 26 (a se vedea și amendamentul și expunerea de motive la punctul 3.9.2).
- Mențiunea Convenției Națiunilor Unite este mutată în cadrul „liniulelor” de la acest punct.

Punctul 5.4, a doua liniuță:

A treia liniuță contrazice afirmația de aici, ca atare este de preferat să se elimine a doua liniuță, având în vedere că nu este de competența Comisiei să solicite statelor membre să stabilească un anumit pachet în legătură cu valorile SIEG. Pentru claritate, reluăm aici întreaga argumentație: În legislația primară a UE, „servicii publice” nu înseamnă același lucru cu „SIEG”. Deja în Tratatul de la Roma sunt menționate SIEG, la articolul 90 alineatul (2) [în prezent în Tratatul de la Lisabona la articolul 106 alineatul (2)]; în articolul 77 (în prezent articolul 93) cu privire la transporturi, se vorbește despre „noțiunea de serviciu public”. Această noțiune reprezintă o denumire politică a unei anumite forme de politică de transport și nu are nimic de a face, prin urmare, cu o prestare concretă de servicii, ceea ce ar reprezenta o condiție esențială pentru declararea – de către exclusiv un stat membru sau autoritățile relevante ale acestuia – a calității de SIEG, calitate valabilă exclusiv în țara, regiunea sau localitatea respectivă. Se adaugă la acest fapt observația că modificările aduse în domeniul SIEG de către Tratatul de la Lisabona au slăbit mai degrabă decât să consolideze abordarea europeană în raport cu competențele naționale ⁽²⁾. În fond, noua competență de reglementare a Consiliul și Parlamentului postulată în articolul 14 nu privește decât „funcționarea serviciilor respective pe baza principiilor și în condiții, în special economice și financiare, care să le permită îndeplinirea misiunilor lor”, competență care se afla înainte deja în mare măsură în mâinile Comisiei, supraveghetoarea aplicării tratatelor. Lipsește în mod explicit orice competență a Consiliului și a Parlamentului cu privire la cele 14 „valori comune”, printre care se numără și accesibilitatea. Reglementarea acestui aspect este și rămâne o competență națională, cu excluderea altor niveluri. Pentru a putea oferi tuturor locuitorilor Europei o viață acceptabilă calitativ, este evident că nu trebuie să se pornească pe calea SIEG naționale, ci să fie ghidate toate statele membre prin legislație sectorială astfel încât să ajungă la nivelul minim dezirabil. Avizele CESE ar trebui să vizeze acest obiectiv, pentru a se obține rezultatele dorite cu acordul și, mai mult, cu ajutorul eforturilor Comisiei Europene, care a respins deja trei avize anterioare din proprie inițiativă care mergeau pe calea SIEG.

Punctul 5.4, a treia liniuță:

- Nu există nicio relație logică între prima și a doua frază de la această liniuță. Modificările propuse introduc această relație.
- Protocolul 26 nu conține dispoziții privind „cetățenii defavorizați sau din categorii mai puțin avantajate”. În schimb, un apel în plus la respectarea Convenției ONU nu este niciodată inutil.

Rezultatul votului

Voturi pentru	110
Voturi împotriva	44
Abțineri	12

⁽²⁾ Dat fiind că aceste texte provin de la Guvernul Țărilor de Jos, trebuie reținută în primul rând istoria Parlamentului acestei țări în acest sens, pentru a le putea înțelege și pătrunde semnificația: documentele Senatului și ale Camerei Deputaților seria 31384 (R1850)C, respectiv nr. 4, anul parlamentar 2007-2008.

Avizul Comitetului Economic și Social European privind „Strategia UE pentru regiunea Mării Adriatice și a Mării Ionice (EUSAIR)” (aviz exploratoriu)

(2014/C 177/05)

Raportor general: **dl Dimitris DIMITRIADIS**

Coraportor general: **dl Stefano PALMIERI**

La 20 noiembrie 2013, dl Maroš ŠEFČOVIČ, vicepreședinte al Comisiei Europene, a solicitat Comitetului Economic și Social European elaborarea unui aviz exploratoriu privind

Strategia UE pentru regiunea Mării Adriatice și a Mării Ionice (EUSAIR).

La 15 octombrie 2013, Biroul Comitetului Economic și Social European a însărcinat Secțiunea pentru uniunea economică și monetară și coeziune economică și socială cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă.

Având în vedere caracterul urgent al lucrărilor, Comitetul Economic și Social European l-a numit pe dl Dimitris DIMITRIADIS raportor general și pe dl Stefano PALMIERI coraportor general în cadrul celei de-a 495-a sesiuni plenare din 21 și 22 ianuarie 2014 (ședința din 21 ianuarie 2014), și a adoptat prezentul aviz cu 150 de voturi pentru, 0 voturi împotriva și 3 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1 CESE salută atenția deosebită acordată elaborării unei Strategii a Uniunii Europene pentru regiunea Mării Adriatice și a Mării Ionice (EUSAIR), pentru a sprijini coeziunea și competitivitatea, în lumina provocărilor pe care regiunile sau țările individuale nu le pot întâmpina în mod satisfăcător prin mijloacele obișnuite.

1.2 CESE remarcă faptul că documentul de dezbatere nu menționează valoarea strategică a cooperării mediteraneene. Comitetul subliniază că, dacă cooperarea regională adriatico-ionică este fundamentală pentru a ajuta țările din Balcanii de Vest în procesul de preaderare și pentru a consolida legăturile cu macroregiunea Dunării și cea a Mării Baltice, este totodată esențial ca regiunea adriatico-ionică să fie considerată o zonă funcțională a bazinului mediteranean.

1.3 CESE consideră că EUSAIR trebuie să adopte un program cuprinzător, cu o listă de proiecte și inițiative orientate către acțiune. Strategia ar trebui să utilizeze cele mai bune practici dezvoltate deja în cadrul altor strategii macroregionale (Strategia pentru Marea Baltică, Strategia pentru regiunea Dunării și Strategia pentru regiunea atlantică), al Uniunii pentru Mediterana⁽¹⁾, al Strategiei Europa 2020, al programelor și măsurilor de finanțare existente⁽²⁾ din cadrul UE și al inițiativelor UE, cum ar fi INTERACT, pentru a oferi asistență tehnică și formare⁽³⁾. Strategia ar trebui, de asemenea, interconectată din punct de vedere operațional cu alte politici ale UE, cum ar fi cea de coeziune, politica agricolă comună și politica comună în domeniul pescuitului, mecanismul Conectarea Europei, rețelele transeuropene de transport și energetice, programul Orizont 2020, Agenda digitală, programul COSME, politica maritimă integrată și politica privind sistemul european comun de azil (SECA)⁽⁴⁾. Rezultatul ar trebui să constea într-o listă concretă de măsuri, programe și inițiative menite să asigure o mai mare coeziune a populației din această regiune.

1.4 CESE remarcă absența totală a oricărei referiri la sectorul privat în documentul de dezbatere și subliniază rolul important al acestui sector ca motor pentru creșterea economică și ocuparea forței de muncă. Comitetul subliniază necesitatea ca atât sectorul privat, cât și părțile interesate ale societății civile să fie implicate mai activ în pregătirea și punerea în aplicare a strategiei EUSAIR. Se recomandă ferm să se utilizeze mai bine potențialul sectorului privat de a atrage investiții (atât la nivel local, cât și internațional) și de a crea oportunități de afaceri.

⁽¹⁾ Avizul exploratoriu al CESE privind elaborarea unei Strategii macroregionale pentru Mediterana – avantaje pentru statele membre insulare, JO C 44, 15.2.2013, p. 1.

⁽²⁾ A se vedea Regulamentul (CE) nr. 1638/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 octombrie 2006 de stabilire a dispozițiilor generale privind instituirea unui instrument european de vecinătate și parteneriat, JO L 310, 9.11.2006, p. 1.

⁽³⁾ http://www.interact-eu.net/about_us/about_interact/22/2911;
<http://www.interact-eu.net/ipvalencia/ipvalencia/117/619> (punctul INTERACT pentru Mediterana situat în Valencia).

⁽⁴⁾ Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor – Plan strategic în materie de azil – O abordare integrată a protecției în ansamblul UE, COM(2008) 360 final.

1.5 CESE consideră că strategia ar trebui să includă o dimensiune socială mai puternică, pentru a sprijini mai bine creșterea favorabilă incluziunii în regiunea adriatico-ionică. Sunt, de asemenea, esențiale implicarea în dialogul social a reprezentanților grupurilor sociale „excluse”, precum comunitățile de migranți, persoanele cu handicap sau organizațiile femeilor, și sprijinirea pe deplin a politicilor UE menite să prevină orice discriminare bazată pe origine rasială sau etnică, pe handicap, vârstă, orientare sexuală sau gen.

1.6 CESE regretă că documentul de dezbatere nu abordează în mod corespunzător chestiunile legate de fluxurile de migrație neregulamentară și ilegală. UE trebuie să depună eforturi mai susținute pentru a ajuta regiunea Mării Adriatice și a Mării Ionice să facă față provocării migrației și să îi integreze pe imigranți în societate.

1.7 CESE consideră că activitățile în materie de securitate și de servicii asigurate de forțele de poliție sunt foarte importante pentru progresul și prosperitatea regiunii Mării Adriatice și a Mării Ionice și solicită Consiliului să mărească bugetul și capacitatea de acțiune ale FRONTEX ⁽⁵⁾.

1.8 Cu toate că, în ultimii ani, în această zonă de cooperare s-au realizat o serie de inițiative și proiecte în materie de parteneriat privind subiecte macroregionale (Euroregiunea adriatică, Forumul camerelor de comerț din regiunea Mării Adriatice și a Mării Ionice, Forumul orașelor din regiunea Mării Adriatice și a Mării Ionice, Rețeaua universităților din regiunea adriatico-ionică – Uniadriion etc.), CESE subliniază că acestei strategii i-a trebuit mult timp pentru a se materializa, în pofida faptului că dezbaterile pe tema Inițiativei adriatico-ionice au început încă din octombrie 1999, la solicitarea guvernului italian, devenind oficiale în mai 2000, în urma Declarației de la Ancona. După tot acest interval de timp, dintr-o dată, calendarul aprobării finale a fost condensat, îngreunând astfel considerabil sarcina membrilor CESE de a defini poziția Comitetului în ce privește această strategie.

2. Strategia UE pentru regiunea Mării Adriatice și a Mării Ionice (EUSAIR): context și probleme

2.1 Primul efort de cooperare în regiunea Mării Adriatice și a Mării Ionice l-a reprezentat *Pactul de Stabilitate pentru Europa de Sud-Est*, inaugurat în 1999. Era vorba despre un cadru menit să consolideze pacea, democrația, drepturile omului și economia în țările din Europa de Sud-Est în perioada 1999-2008. În contextul acestei inițiative, în timpul summitului UE care a avut loc în Finlanda, la Tampere, în octombrie 1999, guvernul italian a prezentat *Inițiativa Adriatico-Ionică*, adoptată apoi oficial la Ancona (Italia) în mai 2000, prin semnarea *Declarației de la Ancona*. Această declarație a reprezentat politica-cheie pentru consolidarea cooperării teritoriale în regiunea Mării Adriatice și a Mării Ionice și pentru promovarea stabilității politice și economice, creând astfel o bază solidă pentru procesul de integrare europeană. Semnată inițial de miniștrii afacerilor externe ai Albaniei, Bosniei și Herțegovinei, Croației, Greciei, Italiei și Sloveniei, această inițiativă a fost extinsă ulterior la Uniunea Statală Serbia și Muntenegru.

2.1.1 În urma *Declarației de la Ancona*, s-au activat diverse rețele de cooperare instituțională pentru a susține coeziunea și competitivitatea în regiunea Mării Adriatice și a Mării Ionice: Euroregiunea adriatico-ionică, Forumul orașelor din regiunea Mării Adriatice și a Mării Ionice, Forumul camerelor de comerț din regiunea Mării Adriatice și a Mării Ionice, Rețeaua universităților din regiunea adriatico-ionică (Uniadriion) și Inițiativa adriatico-ionică.

2.2 La 19 noiembrie 2012, la reuniunea ministerială dintre Comisie și miniștrii afacerilor externe din regiunea Mării Adriatice și a Mării Ionice, au fost adoptate următoarele decizii:

- toate părțile și-au exprimat sprijinul ferm pentru noua strategie;
- noua strategie urma să exploateze cele mai bune practici și experiențe ale strategiilor macroregionale pentru regiunea Dunării ⁽⁶⁾ și pentru regiunea Mării Baltice ⁽⁷⁾;
- măsurile urmau să nu se suprapună cu strategia maritimă;
- strategia urma să fie dotată cu resursele umane necesare, alocându-se un număr adecvat de persoane elaborării și punerii sale în aplicare;
- planul de acțiune urma să definească măsuri și proiecte concrete;
- într-o etapă ulterioară urma să poată fi avute în vedere domenii de acțiune suplimentare, precum și membri suplimentari.

⁽⁵⁾ Avizul din proprie inițiativă al CESE privind *imigrația neregulamentară pe mare în regiunea euromediteraneeană*, JO C 67, 6.03.2014, p. 32.

⁽⁶⁾ COM(2010) 715 final.

⁽⁷⁾ COM(2009) 248 final.

2.3 Ca urmare a deciziei Consiliului European din 14 decembrie 2012 ⁽⁸⁾ de a defini o nouă strategie macroregională pentru regiunea Mării Adriatice și a Mării Ionice înainte de sfârșitul anului 2014 și pentru a respecta mandatul primit, serviciile Comisiei au fost însărcinate cu elaborarea unei comunicări și a unui plan de acțiune, care urmează a fi aprobate înainte de încheierea Președinției italiene.

2.4 La 22 octombrie 2013, Consiliul a adoptat, pentru prima oară, criteriile strategice pentru caracteristicile fundamentale ale strategiilor macroregionale. Acestea erau următoarele:

- consolidarea cooperării dintre statele membre implicate, cu statele interesate neimplicate și cu țările interesate care nu sunt membre ale UE, în domenii de interes comun;
- mobilizarea unei game ample de surse de finanțare disponibile și a părților interesate relevante în vederea îmbunătățirii elaborării și punerii în aplicare a diferitelor politici europene, naționale și regionale;
- îmbunătățirea mecanismelor și a rețelelor existente de cooperare;
- aducerea unei contribuții la dezvoltarea și îmbunătățirea accesului la finanțare pentru noile proiecte de calitate.

2.5 Strategia adriatico-ionică se bucură de un puternic angajament politic și de un înalt grad de conștientizare în țările implicate și reprezintă nu doar o provocare, ci și o mare oportunitate pentru UE însăși. Misiunea strategiei este de „a conecta și a proteja”. Aceasta va sprijini coeziunea dincolo de granițele UE, într-o zonă extrem de importantă pentru stabilitatea continentului.

2.6 Strategia adriatico-ionică este complementară din punct de vedere politic și tehnic cu strategia pentru macroregiunea Dunării (care include mai multe state implicate și în Strategia adriatico-ionică) și cu strategia pentru macroregiunea Mării Baltice.

2.7 Regiunea Mării Adriatice și a Mării Ionice se confruntă cu o serie de provocări majore, cum ar fi problemele ecologice și de mediu, legăturile de transport ineficiente și cooperarea inadecvată pentru promovarea coeziunii, competitivității și inovării. Un factor esențial în întâmpinarea acestor provocări îl constituie îmbunătățirea culturii antreprenoriale moderne și dezvoltarea IMM-urilor în această regiune, prin promovarea cooperării dintre ele și a transferului de bune practici.

2.8 O strategie bazată pe o abordare macroregională poate constitui un vector valoros menit să sprijine integrarea în Europa a țărilor din Balcani și din Europa de Est, politicile de dezvoltare integrată și o mai bună utilizare a fondurilor europene și naționale, și să consolideze schimburile și parteneriatele dintre societățile civile din țările implicate.

2.8.1 Cooperarea macroregională înlesnește progresul în materie de aliniere la standardele UE – „*acquis-ul comunitar*” –, având astfel un impact pozitiv asupra parcursului țărilor interesate către Europa și asupra stabilității țărilor din zona Mării Adriatice și a Mării Ionice, precum și la nivel regional. Mai mult, o strategie macroregională este esențială pentru promovarea coeziunii și a integrării socioeconomice dintre teritorii.

2.8.2 O abordare macroregională eficientă în ce privește consolidarea sinergiilor dintre diferitele politici ale UE și coordonarea eforturilor unei game largi de factori interesați din regiunea Mării Baltice și a Mării Ionice ar trebui să se bazeze pe regula celor „trei da”: mai multă finanțare complementară, mai multă coordonare instituțională și mai multe proiecte noi. Sectorului privat i se va acorda un rol major în acest sens.

2.8.3 O strategie macroregională bine structurată poate pune la dispoziție un cadru european comun pentru promovarea îmbogățirii culturale și consolidarea capacității societăților civile naționale la nivel regional. Acest lucru este deosebit de important pentru regiuni cum ar fi Europa de Est sau Balcanii, unde consolidarea practicilor democratice se află în strânsă legătură cu dezvoltarea unei sfere publice vitale și dinamice.

2.8.4 O strategie macroregională ar permite planificarea dezvoltării infrastructurilor la scară geografică transnațională, promovând dezvoltarea rețelelor TIC, autostrăzilor, căilor feroviare și porturilor, asigurând astfel coeziunea teritorială și competitivitatea fără obstacole și blocaje.

⁽⁸⁾ Concluziile Consiliului European:: EUCO 205/12/, 14.12.2012.

2.9 În pofida demarării lente a acestui proiect, recent, el a fost declarat urgent, ultimele runde de discuții fiind comprimate în detrimentul rezultatului final.

3. Documentul de dezbatere: domeniu și obiective

3.1 În cadrul EUSAIR, Marea Ionică reprezintă un element comun și esențial. Strategia ar trebui să se concentreze asupra domeniilor de interes regional comun cu relevanță mare pentru țările din regiunea Mării Adriatice și a Mării Ionice și ar trebui să clarifice toate aspectele practice (pilonii fundamentali, guvernanta etc.). Domeniile și obiectivele prioritare ale planului de acțiune ar trebui să fie definite de către reprezentanții guvernelor și ai partenerilor sociali sub forma unor aspirații împărtășite și a unor soluții durabile la provocări comune, acordându-se o atenție specifică investițiilor maritime și marine pentru creșterea economică și ocuparea forței de muncă.

3.2 Obiectivul global al EUSAIR este de a promova prosperitatea economică și socială durabilă în regiunea Mării Adriatice și a Mării Ionice, prin generarea de creștere și crearea de locuri de muncă și prin sporirea atractivității, competitivității și conectivității sale, protejând în același timp mediul din zonele interioare și ecosistemele costiere și marine.

3.3 Acest obiectiv va fi realizat prin intermediul unor activități realizate în conformitate cu patru piloni tematici⁽⁹⁾: promovarea unei creșteri inovatoare în sectoarele maritim și marin; interconectarea regiunii; conservarea, protejarea și îmbunătățirea calității mediului și sporirea atractivității regiunii.

3.3.1 **Primul pilon: promovarea unei creșteri inovatoare în sectoarele maritim și marin** Pescuitul⁽¹⁰⁾ reprezintă o activitate economică foarte importantă pentru zonele costiere din regiunea Mării Adriatice și a Mării Ionice și pentru locuitorii acestora. Principalul obiectiv al acestui pilon constă în dezvoltarea unui sector al pescuitului și acvaculturii puternic și de înaltă calitate, durabil din punct de vedere economic și al mediului și generator de noi locuri de muncă.

3.3.2 **Cel de-al doilea pilon: interconectarea regiunii** Regiunea se află într-o zonă geostrategică foarte importantă, pe axele de nord, sud, est și vest ale Europei. Marea Adriatică și Marea Ionică constituie o răspântie importantă pentru bunuri, pasageri și energie. Mai multe țări europene depind în mare măsură de această regiune pentru importurile și exporturile lor. Autostrăzile maritime ale Mării Adriatice vor oferi un serviciu de transport durabil, fiabil și competitiv pentru mărfuri și pasageri. Traficul navelor de pasageri și transportul de petrol și gaze cresc în fiecare an. Din păcate însă, pe lângă traficul maritim comercial, Mările Adriatică și Ionică sunt utilizate și de rețele criminale care practică traficul ilegal.

3.3.3 **Cel de-al treilea pilon: conservarea, protejarea și îmbunătățirea calității mediului** Mediul costier și marin al zonei Mării Adriatice și a Mării Ionice găzduiește o enormă diversitate de habitate și specii. Puternica presiune antropică, combinată cu caracteristicile topografice, face ca aceste habitate să fie deosebit de sensibile la poluare. Cooperarea dintre părțile interesate din zonele costiere se desfășoară în cadrul de reglementare al *Directivei-cadru Strategia pentru mediul marin*, al *Convenției de la Barcelona* și protocoalelor acesteia, precum și al *Comisiei mixte pentru protecția Mării Adriatice și a zonelor sale costiere*. Atât debitul fluvial, cât și transportul maritim au un impact considerabil asupra Mării Adriatice.

3.3.4 **Cel de-al patrulea pilon: sporirea atractivității regiunii** Sectorul turismului este important din punct de vedere economic, fiind vorba despre una dintre activitățile principale și care înregistrează creșterea cea mai rapidă ale regiunii. În numeroase cazuri, turismul reprezintă coloana vertebrală a economiei regiunilor costiere și, din ce în ce mai mult, și a hinterlandului. Fie și numai turismul de croazieră prezintă un puternic potențial de creștere. În ultimii 10 ani, cererea în materie de croaziere s-a dublat practic în întreaga lume. Această tendință se reflectă în zona Mării Adriatice și a Mării Ionice, care înregistrează deja o creștere rapidă în acest sector. Mai mult, patrimoniul cultural și arheologic al regiunii reprezintă un atu important, care ar trebui exploatat pe deplin. Noua strategie macroregională ar trebui să ajute părțile interesate din sectorul turistic să întâmpine provocările interne și externe, cum ar fi concurența tot mai mare din partea altor destinații și fluctuațiile sezoniere, și să pătrundă pe noi piețe pe care industria turismului le-a neglijat până în prezent, cum ar fi cea a turiștilor cu handicap și a turiștilor vârstnici. O abordare macroregională a turismului costier, maritim și de alte tipuri ar putea duce la consolidarea guvernantei și la implicarea actorilor din sectorul privat și a instituțiilor financiare internaționale.

⁽⁹⁾ Patru piloni: structură de acțiune indicativă convenită de cei opt miniștri ai afacerilor externe și comisarul J. Hahn în noiembrie 2012.

⁽¹⁰⁾ Parlamentul European: Raportul privind o strategie pentru pescuit în Marea Adriatică și Marea Ionică [2012/2261 (INI)], A7-0-234/2013.

4. Observații specifice privind documentul de dezbatere

4.1 CESE ia notă de faptul că gradul de conștientizare al publicului în privința diverselor subiecte variază mult de la o țară la alta în această regiune. Această diversitate extremă de experiențe, fiind vorba despre patru state membre ale UE și patru țări terțe, cu grade foarte diferite de conștientizare și dezvoltare, face necesară o strategie pentru această regiune adaptată la diferențele în materie de potențial teritorial.

4.1.1 Prin urmare, este necesar ca Comisia să contribuie la sporirea nivelului de conștientizare și să asigure implicarea directă a sectorului privat și a organizațiilor societății în ansamblu. În orice caz, aceasta reprezintă o mare provocare.

4.2 În linii mari, CESE împărtășește punctele de vedere exprimate în documentul de dezbatere, care analizează în amănunt elementele de bază necesare pentru a sprijini o creștere inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii în regiunea Mării Adriatice și a Mării Ionice. Cei patru piloni descriu în mod adecvat principalele probleme, provocări și obiective.

4.3 CESE salută eforturile realizate pentru elaborarea unei strategii pentru Marea Adriatică și Marea Ionică. Documentul supus spre dezbatere scoate în evidență punctele slabe, prezintă sinergiile și o viziune comună și formulează o serie de propuneri, care formează o bază solidă pentru dezvoltarea strategiei, inclusiv o serie de măsuri realiste și participarea activă a tuturor părților interesate.

4.3.1 CESE își exprimă convingerea că strategiile macroregionale pot juca un rol crucial pentru țările din regiune. O strategie bine gândită poate furniza un cadru de referință global și poate fi considerată o inițiativă menită să sporească stabilitatea, ceea ce reprezintă întotdeauna o condiție *sine qua non* pentru a atrage investițiile din sectorul privat atât din interiorul, cât și din exteriorul regiunii.

4.3.2 CESE sprijină prioritățile care au fost identificate ca reprezentând punctele forte ale regiunii, cum ar fi importanța sa ca centru nodal pentru transportul de bunuri, persoane și energie și avantajele sale competitive pentru „activitățile albastre” și turism. Rezultă că aceste sectoare pot deveni adevărate motoare pentru investiții, creștere economică și ocuparea forței de muncă.

4.3.3 Totodată, CESE este de acord cu concluziile strategiei propuse, care confirmă necesitatea consolidării sinergiilor pentru cooperarea din regiune. Prin urmare, CESE consideră că planul de acțiune ar trebui să pună accentul pe importanța constituirii de platforme care să regroupeze participanții în poluri și rețele pentru realizarea de inițiative comune menite să abordeze punctele slabe comune și ar trebui să elaboreze o viziune comună pentru dezvoltarea unor economii durabile și competitive în regiune.

4.3.4 CESE remarcă faptul că documentul nu abordează în mod corespunzător anumite aspecte importante legate de coeziunea teritorială, socială și economică.

4.3.5 CESE recomandă ca chestiunile relevante cum ar fi cercetarea, inovarea și dezvoltarea IMM-urilor și consolidarea capacităților să nu se numere doar printre aspectele transversale, ci să ocupe un loc mai important, astfel încât să devină adevărate motoare pentru sprijinirea coeziunii și a competitivității regionale.

4.3.6 Documentul de dezbatere nu menționează valoarea strategică a cooperării mediteraneene. Dacă cooperarea regională adriatico-ionică este fundamentală pentru a ajuta țările din Balcanii de Vest în procesul de preaderare și pentru a consolida legăturile cu macroregiunea Dunării și cea a Mării Baltice, este totodată esențial ca spațiul adriatico-ionic să fie considerat o zonă funcțională a bazinului mediteranean.

4.3.7 Problemele legate de fluxurile de migrație neregulamentară nu sunt abordate în mod adecvat. În special, participarea regiunilor din Italia meridională (Apulia, Basilicata, Calabria și Sicilia) la strategia adriatico-ionică face necesară acordarea unei mai mari atenții chestiunilor umanitare și de siguranță legate de imigrația din țările nord-africane.

4.3.8 CESE consideră că, în forma sa actuală, strategia conține o listă relativ lungă de domenii problematice, slăbiciuni structurale și obiective. Această lungă listă nu este utilă și ar trebui limitată la un număr mai ușor de gestionat de măsuri realiste. Prin urmare, CESE recomandă restrângerea conținutului strategiei la domeniile de acțiune cele mai importante sau prioritizarea activităților pe termen scurt, mediu și lung, începând cu subiectele cele mai importante.

4.3.9 CESE consideră că strategia pentru regiunea Mării Adriatice și a Mării Ionice ar trebui să implice pe deplin toate părțile interesate, cum ar fi guvernele, autoritățile locale și regionale, universitățile, institutele de cercetare, întreprinderile private și IMM-urile, partenerii sociali, ONG-urile și societatea civilă, ca dovadă a faptului că strategia respectă principiile guvernantei pe mai multe niveluri și al cetățeniei active ⁽¹¹⁾.

4.3.10 CESE ia notă de deciziile luate de Consiliu, conform cărora o strategie macroregională nu ar trebui să necesite resurse financiare suplimentare, reglementări suplimentare sau organisme de gestionare noi (regula celor trei „nu”), însă consideră că sunt necesare finanțări suplimentare pentru asistența tehnică pentru a asigura punerea în aplicare corectă a strategiei pe viitor.

4.3.11 CESE consideră, de asemenea, că sumele considerabile alocate deja de UE programelor regionale prin intermediul fondurilor structurale reprezintă mijloace adecvate, care trebuie utilizate în mod eficient pentru a pune în aplicare strategia, prin acțiuni mai coordonate, care fac obiectul unei abordări strategice unitare.

5. Observații specifice privind cei patru piloni

5.1 **Promovarea unei creșteri inovatoare în sectoarele maritim și marin:** CESE remarcă faptul că marea este identificată, pe bună dreptate, ca un element fundamental care poate pune la dispoziția țărilor interesate sectoare economice dinamice și poate oferi locuri de muncă remunerate. CESE consideră că este esențial să se definească noi modele de programare capabile să asigure integrarea și complementaritatea lanțurilor valorice ale „economiei albastre” (alimente, turism, industrie, logistică și resurse).

5.1.1 Strategia identifică în mod corect „activitățile albastre”, ca sectoare cărora trebuie să li se acorde o atenție deosebită, având în vedere că acvacultura a atras deja investiții de talie în țările mari din regiune și care ar putea servi drept exemple pentru celelalte țări. Noile investiții în servicii și activități suplimentare ar trebui, prin urmare, să genereze rezultate rapide, acest sector devenind astfel atractiv pentru finanțarea prin intermediul BEI și pentru investițiile private străine și locale.

5.1.2 CESE este de acord cu necesitatea unei „culturi antreprenoriale eficiente din punctul de vedere al utilizării resurselor”, ca mijloc de a îmbunătăți practicile de gestionare în principalele sectoare de activitate. Țările din regiune și, în special, cele care nu fac parte din UE, se confruntă cu limitări și cu o filosofie antreprenorială restrictivă și, prin urmare, ar avea de câștigat de pe urma unei cooperări strânse în ce privește adoptarea unei noi culturi antreprenoriale. CESE consideră că întreprinderile private ar trebui să constituie motoare ale succesului acestui efort.

5.1.3 CESE recomandă ca ideea propusă ca această regiune să devină un centru pentru activități „inovatoare” să reprezinte un obiectiv pe termen foarte lung. În prezent, regiunea dispune de o capacitate limitată. Prin urmare, strategia ar trebui să urmărească crearea de sinergii și îmbunătățirea infrastructurii în sectorul formării și al educației, astfel încât să dezvolte treptat „activitățile albastre” și să reducă dezechilibrele în ce privește cererea și oferta de mână de lucru calificată. UE, sprijinită de comunitatea de afaceri, precum și de partenerii sociali și societatea civilă, poate juca un rol important în transferul și promovarea bunelor practici și a expertizei în regiune.

5.1.4 CESE consideră că pescuitul joacă un rol social și economic important în Marea Adriatică și cea Ionică, dar că infrastructura de bază a unora dintre țări este inadecvată. Prin urmare, planul de acțiune ar trebui să analizeze atent situația și să prezinte soluții realiste. Totodată, Comitetul îndeamnă țările care nu fac parte din UE să respecte în mai mare măsură legislația europeană în domeniul pescuitului.

5.2 **Interconectarea regiunii:** CESE consideră că, până în prezent, țările din regiune s-au confruntat cu o lipsă acută de conexiuni eficiente și avantajoase din punct de vedere economic, în special în ce privește îndeplinirea cerințelor energetice. Mai mult, transportul și comunicațiile cu hinterlandul și insulele sunt inadecvate. CESE își exprimă acordul în ce privește necesitatea de a îmbunătăți conexiunile maritime și aeriene în cadrul și în afara regiunii și, prin urmare, consideră că este esențial ca Strategia maritimă pentru Marea Adriatică și Marea Ionică ⁽¹²⁾ adoptată în noiembrie 2012 să devină una dintre principalele componente ale EUSAIR, făcând posibilă dezvoltarea unui sistem eficient de legături de transport, în special pentru zonele fără ieșire la mare și periferice.

⁽¹¹⁾ COM(2011) 884 final.

⁽¹²⁾ COM (2012) 713 final.

5.2.1 CESE sprijină autostrada maritimă propusă pentru Marea Adriatică și Marea Ionică, pentru a gestiona mai bine congestionarea traficului, a diminua decalajul în materie de competitivitate care caracterizează insulele și zonele de hinterland și a îmbunătăți conexiunile cu celelalte coridoare de transport din Mediterana.

5.2.2 CESE consideră că documentul de dezbatere nu acordă importanța necesară chestiunilor energetice, în contextul în care UE este într-o permanentă căutare de surse alternative de energie și de noi conexiuni cu țările care exportă petrol și gaze. Principalele noi infrastructuri care conectează Europa cu producătorii de energie par să fie concepute astfel încât să traverseze regiunea adriatico-ionică. Un astfel de exemplu îl constituie acordul dintre Azerbaidjan, Grecia și Italia în ce privește gazoductul transadriatic (TAP).

5.2.3 CESE consideră că, având în vedere problemele de trafic de droguri și migrație neregulamentară care caracterizează această zonă, regiunea Mării Adriatice și a Mării Ionice necesită un model îmbunătățit de guvernare, un sistem al forțelor de poliție eficient și o cooperare mai strânsă între autoritățile regionale și cele europene. Prin urmare, CESE invită Consiliul European să mărească bugetul FRONTEX și capacitatea sa de acțiune.

5.3 **Conservarea, protejarea și îmbunătățirea calității mediului:** în conformitate cu politicile de mediu riguroase ale UE, strategia EUSAIR a adoptat obiective ambițioase. CESE salută această abordare, având în vedere importanța biodiversității și existența habitatelor deosebit de sensibile la poluare, și sprijină propunerile privind o cooperare mai strânsă între statele costiere, în cadrul de reglementare al Directivei-cadru Strategia pentru mediul marin, al Convenției de la Barcelona, precum și al Comisiei mixte pentru protecția Mării Adriatice și a zonelor sale costiere. CESE consideră că este posibil ca unele dintre țările din regiune să nu fie gata pentru o politică atât de ambițioasă, necesitând, prin urmare, încurajări ulterioare, inclusiv posibile finanțări pentru întreprinderi, pentru ca acestea să își adapteze producția, aducând-o în conformitate cu standardele ecologice.

5.3.1 CESE consideră că principalul domeniu de acțiune din cadrul acestui pilon constă în punerea în aplicare a prevederilor Directivei-cadru privind apa ⁽¹³⁾ menite să reducă emisiile de nitrați, pentru a îmbunătăți mediul marin.

5.3.2 Comitetul sprijină, totodată, adoptarea de tehnici avansate de gestionare a traficului, astfel încât să se reducă deșeurile marine și descărcarea de balast în mare și să se promoveze proiectele în materie de gestionare a deșeurilor generate de activitățile costiere desfășurate pe uscat.

5.3.3 De asemenea, CESE sprijină punerea în aplicare a abordărilor în materie de amenajare a spațiului maritim, a zonelor marine protejate, a inițiativei Natura 2000 și a managementului integrat al zonelor costiere.

5.3.4 CESE observă că este necesar ca regulile să fie respectate nu numai de statele membre ale UE, ci și, mai ales, de statele care nu fac parte din UE, pentru a înlesni intrarea acestora în Uniune.

5.3.5 Totodată, CESE consideră că consolidarea cooperării la toate nivelurile în vederea schimbului de bune practici între autoritățile zonelor maritime protejate reprezintă un mod eficient de a proteja mediul.

5.4 Sporirea atractivității regiunii

5.4.1 CESE sprijină cu fermitate rolul turismului, care se prevede că va continua să crească pe viitor ⁽¹⁴⁾, devenind prima activitate economică a regiunilor costiere. Acest sector a atras principalele companii europene, care investesc în turismul de calitate și fac posibilă creșterea substanțială a traficului turistic. Acest context atrage după sine numeroase beneficii economice, generând creștere și creând locuri de muncă bine remunerate, în special pentru tineri. Cu toate acestea, odată cu intensificarea turismului, trebuie prevăzute măsuri de atenuare, pentru a reduce orice efecte negative asupra mediilor costiere și marine, de care acesta depinde într-o atât de mare măsură.

5.4.2 CESE sugerează ca turismul să facă obiectul unor practici de gestionare riguroase, astfel încât acesta să devină mai ecologic și mai favorabil incluziunii. Comitetul remarcă faptul că comunitatea de afaceri, partenerii sociali și societatea civilă pot oferi un sprijin valoros în acest sens.

⁽¹³⁾ Directiva 2000/60/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 octombrie 2000.

⁽¹⁴⁾ Organizația Mondială a Turismului estimează că numărul sosirilor de turiști în întreaga lume va crește cu o medie de 3,3% pe an până în 2030. Pentru mai multe informații în privința principalelor elemente privind turismul, ediția 2012, a se consulta site-ul web WWW.UNWTO.org. Europa cumulează mai mult de jumătate din sosirile internaționale și este regiunea care înregistrează creșterea cea mai rapidă.

5.4.3 CESE consideră că sectorul turismului de croazieră ar trebui să ocupe un loc mai important, realizându-se o mai bună gestionare și integrare a acestuia în produsul turistic. Totodată, Comitetul sprijină acordarea unei mai mari atenții turismului maritim prin intermediul unor inițiative politice noi și al obiectivelor Strategiei Europa 2020, în cadrul eforturilor Comisiei de a dezvolta o strategie integrată pentru turismul costier și maritim.

5.4.4 CESE recomandă integrarea amplă a aspectelor culturale și arheologice în activitățile turistice. Turismul ar trebui diversificat prin includerea altor activități, cum ar fi conferințele, turismul ecologic, agroturismul, produsele și itinerariile tematice, studiile academice, întreprinderile și industriile creative. CESE susține cu convingere că tuturor activităților în materie de turism trebuie să li se aplice principiile „proiectării universale”.

5.4.5 CESE consideră că strategia macroregională ar trebui să ajute părțile interesate din sectorul turistic să întâmpine provocările interne și externe, cum ar fi concurența tot mai mare din partea altor destinații și fluctuațiile sezoniere, și să pătrundă pe noi piețe pe care industria turismului le-a neglijat până în prezent, cum ar fi cea a turiștilor cu handicap și a turiștilor vârstnici, prin adoptarea celor mai bune practici în materie de elaborare de planuri de acțiune pentru dezvoltarea teritorială integrată la nivel regional.

Bruxelles, 21 ianuarie 2014

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Henri MALOSSE

Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de decizie a Consiliului privind orientările pentru politicile de ocupare a forței de muncă ale statelor membre

[COM(2013) 803 final – 2013/0392 (NLE)]

(2014/C 177/06)

La 25 noiembrie 2013, în conformitate cu articolul 148 alineatul (2) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Consiliul a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Propunerea de decizie a Consiliului privind orientările pentru politicile de ocupare a forței de muncă ale statelor membre

COM(2013) 803 final – 2013/0392 (NLE).

În cea de-a 495-a sesiune plenară, din 21 și 22 ianuarie 2014 (ședința din 21 ianuarie), Comitetul a hotărât, cu 150 de voturi pentru și 5 abțineri, să emită un aviz favorabil cu privire la textul propus.

Bruxelles, 21 ianuarie 2014

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Henri MALOSSE

Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (UE) nr. 260/2012 în ceea ce privește migrarea la operațiuni de transfer de credit și de debitare directă efectuate la nivelul Uniunii

[COM(2013) 937 final – 2013/0449 (COD)]

(2014/C 177/07)

La 14 ianuarie 2014, în conformitate cu articolul 114 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Consiliul 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 (UE) nr. 260/2012 în ceea ce privește migrarea la operațiuni de transfer de credit și de debitare directă efectuate la nivelul Uniunii

COM(2013) 937 final – 2013/0449 (COD).

Întrucât, în opinia sa, conținutul propunerii este pe deplin satisfăcător, iar acesta a făcut deja obiectul avizului său CESE 794/2011 – 2010/0373 (COD), adoptat la 5 mai 2011 (*), în cea de-a 495-a sesiune plenară din 21 și 22 ianuarie 2014 (ședința din 21 ianuarie), Comitetul a hotărât, cu 159 de voturi pentru, 1 vot împotrivă și 4 abțineri, să emită un aviz favorabil cu privire la textul propus și să facă trimitere la poziția pe care a susținut-o în documentul menționat anterior.

Bruxelles, 21 ianuarie 2014

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Henri MALOSSE

(*) Avizul CESE privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a cerințelor tehnice aplicabile transferurilor de credit și debitelor directe în euro și de modificare a Regulamentului (CE) nr. 924/2009, JO C 218, 23.7.2011, p. 74.

III

*(Acte pregătitoare)***COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN****A 495-A SESIUNE PLENARĂ A CESE, DIN 21 ȘI 22 IANUARIE 2014**

Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind indicii utilizați ca indici de referință în cadrul instrumentelor financiare și al contractelor financiare

*[COM(2013) 641 final – 2013/0314 (COD)]**(2014/C 177/08)***Raportor: dl Edgardo Maria IOZIA**

La 18 octombrie 2013 și la 10 octombrie 2013, în conformitate cu articolul 114 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Consiliul, respectiv Parlamentul European au hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind indicii utilizați ca indici de referință în cadrul instrumentelor financiare și al contractelor financiare

COM(2013) 641 final – 2013/314 (COD).

Secțiunea pentru piața unică, producție și consum, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 16 decembrie 2013.

În cea de-a 495-a sesiune plenară, care a avut loc la 21 și 22 ianuarie 2014 (ședința din 21 ianuarie), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 140 devvoturi pentru și 3 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1 Indicii financiari (*financial benchmarks*) joacă un rol fundamental în sectorul financiar, în ceea ce privește atât stabilirea prețurilor, cât și distribuirea corectă a riscului și a capitalului. Prin urmare, pentru o funcționare eficientă a piețelor financiare, este deosebit de important ca indicii de referință să fie credibili și fiabili.

1.2 Diversele manipulări ale indicilor au stârnit îndoială și îngrijorare față de integritatea indicilor de referință în lumea întreagă, subminând integritatea sistemului și siguranța comercială. CESE este preocupat de gravitatea consecințelor generate de aceste comportamente. Într-adevăr, manipularea poate provoca pierderi importante pentru investitori, denaturări în economia reală și, în general, poate submina încrederea în piețe. Ca atare, CESE solicită și recomandă să fie adoptate de urgență noile măsuri propuse.

1.3 În aprilie 2013, Regatul Unit a instituit *Financial Conduct Authority* (FCA), o agenție care controlează comportamentul instituțiilor financiare. FCA a reglementat activitățile de elaborare a ratei dobânzii interbancare LIBOR, stabilind cerințe noi, de consolidare a guvernantei și a controalelor, și introducând măsuri de sancționare a celor care se fac răspunzători de manipularea acesteia.

1.4 Prin modificarea propunerilor existente de regulament privind abuzul de piață (*Market Abuse Regulation – MAR*) și de directivă privind sancțiunile penale pentru abuzul de piață (*Criminal Sanctions for Market Abuse Directive – CSMAD*), Comisia Europeană a confirmat că orice manipulare a indicilor financiari este ilegală, prevăzând sancțiuni administrative sau penale în acest sens. Deși necesar, mecanismul de aplicare de sancțiuni nu este suficient pentru a înlătura pe viitor pericolul unor noi manipulări.

1.5 Ca atare, CESE salută propunerea de regulament a Comisiei, considerând că, odată cu aceasta, Comisia și-a îndeplinit obiectivul de a îmbunătăți legislația care asigură integritatea necesară a pieței și a valorilor exprimate de indici, garantând că aceștia nu sunt denaturați de niciun conflict de interese, că reflectă realitățile economice și că sunt corect utilizați. Este evident scopul urmărit: ordinea publică economică.

1.6 Măsurile de protecție a lucrătorilor care denunță comportamentele ilegale (*whistleblowers*) dobândesc o importanță deosebită. CESE recomandă introducerea în această normă/regulament a unei referiri la propunerea de modificare a Directivei 2003/6/CE privind abuzul de piață, care prevede explicit că statele membre au obligația de a asigura elaborarea unor norme privind acest tip special de protecție.

1.7 CESE evidențiază cu satisfacție faptul că propunerea se conformează principiilor identificate vara trecută de Organizația Internațională a Reglementatorilor de Valori Mobiliare (IOSCO), în urma a numeroase consultări, ceea ce duce la o reducere considerabilă a costurilor de punere în aplicare.

1.8 Scandalurile notorii legate de manipularea LIBOR și EURIBOR și cele care le-au urmat, legate de manipularea indicilor ratelor de schimb și ai prețurilor șteiului, produselor petroliere și biocarburanților, relevă nevoia de reglementare a unei game largi de indici, printre care și cei utilizați în cazul instrumentelor derivate energetice și al produselor de bază. CESE este întru totul de acord și susține ferm obiectivul amplu urmărit de propunerea de regulament, în conformitate cu principiul proporționalității.

1.9 Prezentul regulament determină o creștere a transparenței pieței și adoptă măsuri care reduc fragmentarea. Punerea în aplicare uniformă a legislațiilor evită riscul, foarte ridicat pe piețele financiare, de arbitraj de reglementare, utilizatorii finali beneficiind astfel de indici de referință transfrontalieri uniformi.

1.10 CESE, care dintotdeauna a fost interesat de consolidarea protecției consumatorilor, consideră că acest regulament completează în mod corespunzător legislația în vigoare pe această temă care, altfel, nu ar prevedea nicio măsură care să garanteze evaluarea convenabilă și adecvată a indicilor de referință. Investitorii au dreptul să li se asigure protecția valorilor lor (împrumuturi, instrumente derivate etc.) împotriva pierderilor cauzate de manipularea pieței.

1.11 CESE își reafirmă dezamăgirea față de utilizarea în exces a actelor delegate, care nici în această propunere de regulament nu par a fi coerente cu dispozițiile tratatelor. Multe texte, introduse ca acte delegate, ar trebui definite în regulament. În acest sens, CESE a adoptat un aviz propriu ⁽¹⁾. Comitetul solicită Comisiei să fie informat despre toate măsurile adoptate prin acte delegate care vor fi luate în acest domeniu.

2. Sinteza propunerii de regulament

2.1 Comisia Europeană propune adoptarea unui regulament care să impună norme cu privire la indicii din cadrul instrumentelor și contractelor financiare, în Uniunea Europeană.

2.2 Obiectivul general al propunerii este de a asigura integritatea valorilor indicilor, garantând că aceștia: a) nu sunt denaturați din cauza conflictelor de interese; b) reflectă realitatea economică pe care trebuie să o reprezinte și să o măsoare; c) sunt utilizați în mod corespunzător.

2.3 Caracteristicile principale ale propunerii de regulament pot fi sintetizate prin următoarele idei principale, care vizează:

- **îmbunătățirea guvernanței și a controalelor în ceea ce privește procesul de elaborare a indicilor.** Sunt prevăzute autorizarea prealabilă și supravegherea permanentă a procesului de furnizare a indicilor de referință, atât la nivel național, cât și european;

De asemenea, propunerea prevede ca administratorii indicilor să evite, în măsura posibilului, conflictele de interese sau cel puțin să le gestioneze în mod corespunzător, dacă nu pot fi evitate;

⁽¹⁾ JO C 67, 6.3.2014, p. 104.

- **îmbunătățirea calității datelor și a metodologiilor utilizate de administratorii indicilor de referință.** Propunerea prevede ca, la stabilirea indicilor de referință, să fie utilizate date suficiente și exacte, care să reprezinte starea de fapt a pieței sau realitatea economică pe care indicele de referință își propune să o măsoare. Datele trebuie să provină din surse fiabile, iar indicele de referință trebuie să fie stabilit cu temei și în mod fiabil. Datele utilizate la calculul indicilor de referință trebuie să fie publicate sau puse la dispoziția publicului, ca de altfel și informațiile referitoare la ce anume măsoară fiecare indice, cu excepția cazului în care acest lucru ar putea avea consecințe negative.

Pentru stabilirea indicilor de referință trebuie utilizate, în măsura posibilului, date despre tranzacții, iar dacă acestea nu sunt disponibile, stabilirea indicilor trebuie să se bazeze pe estimări verificabile;

- **asigurarea furnizării unor date corespunzătoare de către furnizorii de date pentru indicii de referință și a unor controale adecvate la care să fie supuși furnizorii respectivi.** Administratorul unui indice de referință trebuie să redacteze un cod de conduită obligatoriu din punct de vedere legal care să precizeze obligațiile și responsabilitățile furnizorilor de date, atunci când transmit date utilizate la stabilirea indicilor de referință. Aceste obligații se referă și la gestionarea conflictelor de interese;
- **asigurarea unei protecții adecvate a consumatorilor și investitorilor care utilizează indicii de referință.** Propunerea sporește transparența datelor utilizate la calcularea indicelui de referință și a modului în care se efectuează acest calcul, a ceea ce măsoară acești indici și a modului cum ar trebui utilizați. În plus, băncile trebuie să evalueze dacă indicele utilizat este cel adecvat, înainte de a propune un contract financiar, iar, dacă indicele nu corespunde, trebuie să își avertizeze clientul cu privire la aceasta (de exemplu, în cazul contractelor ipotecare);
- **coordonarea supravegherii și aplicabilitatea indicilor de referință critici.** Supravegherea indicilor de referință critici va fi încredințată și unor colegii de supraveghere de resort, conduse de autoritatea de supraveghere a administratorului indicelui, *de alte autorități de supraveghere ale altor jurisdicții interesate*, din care va face parte și Autoritatea Europeană pentru Valori Mobiliare și Piețe (ESMA). În cazul în care nu se ajunge la un acord în cadrul colegiului, ESMA decide, având o funcție de mediere cu caracter obligatoriu. Pentru indicii considerați critici au fost elaborate cerințe suplimentare „speciale”, printre care și împuternicirea autorității competente de a solicita furnizarea obligatorie de date.

2.4 Băncile centrale nu intră în domeniul de aplicare a normelor, întrucât dispun deja de sisteme de garantare și reglementare.

2.5 Anexele la propunere cuprind dispoziții amănunțite cu privire la indicii pentru mărfuri și pentru stabilirea ratei dobânzii.

2.6 Pentru evitarea unei duble reglementări, indicii ale căror date sunt furnizate de locuri de tranzacționare reglementate nu fac obiectul anumitor obligații, atunci când sunt acoperiți de alte prevederi legislative europene și de obligații de supraveghere.

3. Observații

3.1 CESE recunoaște, susține și apreciază angajamentul Comisiei Europene care, cu un program încărcat și termene-limită strânse, lucrează la îmbunătățirea stabilității și a eficienței pieței serviciilor financiare. CESE subliniază că, de fapt, aceasta este condiția necesară pentru a garanta că mediul financiar se află în slujba economiei reale.

3.2 CESE consideră că acest regulament corespunde obiectivului de a promova un mediu financiar stabil, supravegheat, mai responsabil și așadar mai aproape de exigențele consumatorilor și ale economiei, în general.

3.3 CESE își exprimă puternica îngrijorare față de posibilitatea ca prezentul regulament să nu fie aprobat rapid, caz în care nu ar răspunde așteptărilor cetățenilor europeni, care speră într-un răspuns hotărât și riguros la manipulările pieței și ale instrumentelor care indică evoluțiile titlurilor, valorilor, indicilor de referință, provocând daune enorme într-un context de mari dificultăți în general. Prin urmare, speră ca regulamentul să fie rapid aprobat: nu trebuie așteptat următorul scandal financiar care să amintească faptul că trebuie legiferat, și încă bine. CESE semnalează că complexitatea și amploarea obiectivelor urmărite de propunerea de regulament ar putea întârzia procesul de aprobare.

3.4 Diverșii indici prezenți pe piețele financiare (de exemplu, LIBOR, EURIBOR pentru ratele dobânzii interbancare sau indicii bursieri) sunt o componentă importantă a sistemului financiar.

3.5 Corectitudinea indicilor de referință este fundamentală pentru stabilirea prețurilor multor instrumente financiare, precum swap-ul pe rata dobânzii (*interest rate swap*) și contractul forward pe rata dobânzii (*forward rate agreement*), contractele comerciale și necomerciale, contractele de furnizare, împrumuturile și creditele ipotecare. Dat fiind că de acești indici depinde valoarea instrumentelor financiare și a plăților derivate din contracte financiare, evoluția lor îi influențează în mod semnificativ atât pe investitori, cât și pe consumatori.

3.6 Potrivit BCE, în martie 2012, o medie de circa 60% din totalul împrumuturilor acordate sectorului nefinanciar din zona euro s-a bazat pe rate variabile ale dobânzii, iar nivelul împrumuturilor cu rată variabilă a dobânzii acordate familiilor s-a ridicat la 40% în aceeași perioadă.

3.7 Scandalurile recente privind manipularea LIBOR și EURIBOR (dar și cele stârnite în jurul manipulării indicilor de referință ai ratelor de schimb sau ai prețurilor la energie) au suscitat îndoială și îngrijorare față de integritatea indicilor de referință în lumea întreagă. CESE împărtășește obiectivul Comisiei de a reglementa orice eventuală manipulare a indicilor.

3.8 Dacă indicii, denaturați fiind din cauza manipulărilor sau a lipsei de fiabilitate, nu reflectă ceea ce trebuie să măsoare, au de suferit investitorii și consumatorii, care își pierd încrederea în piețe.

3.9 Deși unii indici de referință sunt naționali, sectorul de referință, în ansamblu, este internațional. Piața europeană a serviciilor financiare trebuie așadar să beneficieze de un cadru comun de referință, care să fie fiabil și utilizat corect în diversele țări ale UE.

3.10 Modificările Directivei privind abuzul de piață⁽²⁾ propuse de Comisie și propunerile de sancțiuni penale permit sancționarea oricărui abuz în mod corespunzător. Comitetul își reafirmă sprijinul față de această soluție, pe care a solicitat-o în repetate rânduri, în special în contextul avizului său privind sancțiunile în sectorul serviciilor financiare⁽³⁾.

3.11 Cu toate acestea, după cum susține chiar Comisia, doar schimbarea regimului de sancțiuni nu conduce la o îmbunătățire a modului în care indicii de referință sunt elaborați și utilizați. Într-adevăr, sancționarea nu elimină riscurile de manipulare care decurg din guvernanța inadecvată a procesului de elaborare a indicilor de referință, în cadrul căruia există conflicte de interese și se exercită puteri discreționare. CESE susține ferm această poziție și necesitatea instituirii unui sistem de norme care să garanteze transparența.

3.12 În plus, pentru a proteja investitorii și consumatorii, este necesar ca indicii de referință să fie solizi, fiabili și adaptați scopului pentru care sunt utilizați.

3.13 CESE, care a urmărit dintotdeauna cel mai înalt grad de protecție a intereselor investitorilor și consumatorilor, este sensibil la această problemă și nu poate decât să fie pe deplin de acord cu această cerință. Investitorii ar putea beneficia de pe urma ei, având certitudinea că indicii de referință utilizați în cadrul instrumentului financiar de care dispun sunt solizi și nu fac obiectul vreunei manipulări.

În acest scop, amintește solicitarea sa, formulată în mod repetat, de instituire a unei Agenții europene pentru protecția consumatorilor din sectorul serviciilor financiare, acțiune similară celei realizate de SUA prin intermediul așa-numitei legi Dodd-Frank Act.

3.14 În această privință, CESE consideră că este deosebit de importantă dispoziția din regulament referitoare la sporirea protecției investitorilor prin prevederi specifice privind transparența. Într-adevăr, principiul transparenței nu implică publicarea informațiilor care fac obiectul unui drept de proprietate și transmiterea lor către concurență. Transparența garantează însă că schimburile au loc într-un climat de claritate și siguranță, în care concurența poate funcționa mai bine.

3.15 CESE consideră că propunerea poate fi îmbunătățită din perspectiva protecției adecvate a investitorilor și consumatorilor, asigurându-se drepturi de depunere a plângerilor și de despăgubire care să fie aplicabile, clare și accesibile, făcând distincție între:

— drepturile consumatorilor de a depune plângeri pentru produsul sau serviciul contractat, cu proceduri flexibile și rapide;

⁽²⁾ COM(2011) 654 final și COM(2011) 654 final.

⁽³⁾ JO C 248, 29.10.2011, p. 108.

— drepturi de a depune plângeri în atenția administratorului, în conformitate cu articolul 5 litera (d) din propunere și cu anexa II, punctul 5 litera (a). În acest caz, pentru un recurs în fața administratorului, trebuie găsită o formulă prin care sistemul de depunere a plângerilor să fie gestionat de terți independenți, în măsură să analizeze și să decidă în mod obiectiv cu privire la procedură. În propunerea Comisiei, termenele preconizate, de 6 luni, par evident exagerate.

3.16 În ceea ce privește protecția consumatorilor, Directiva privind creditul de consum cuprinde norme referitoare la informațiile corespunzătoare; se preconizează ca și Directiva privind creditele ipotecare, care urmează a fi adoptată în scurt timp, să prevadă același lucru; aceste norme ale UE privind protecția consumatorilor nu iau în considerare adecvarea indicilor de referință în contractele financiare: propunerea trebuie să fie coerentă cu restul dispozitivului juridic al Uniunii.

3.17 Comitetul subliniază nevoia de a clarifica, la articolul 18, că evaluarea gradului de adecvare a indicelui de referință propus la profilul consumatorului este obligatorie (cum prevede de altfel și Directiva MiFID), în caz contrar organismul care face obiectul supravegherii trebuind să propună un alt indice de referință, mai adecvat.

3.18 Urmând recomandările exprese ale IOSCO, CESE sprijină intenția Comisiei de a utiliza un sistem mai „obiectiv” de elaborare a indicilor de referință, mai degrabă pe baza tranzacțiilor efectuate decât pe baza sondajelor oficiale.

3.19 CESE susține amplul domeniu de aplicare a principiilor formulate în regulament, în concordanță cu principiile propuse de IOSCO și publicate în iulie 2013, care se poate extinde la o gamă largă de indici de referință.

3.20 În același timp, CESE sugerează să se prevadă norme de aplicare menite să garanteze principiul proporționalității. Indicii diferă foarte mult, în funcție de difuzare, semnificație și posibilitatea de a fi manipulați. De aceea, CESE consideră că trebuie să se țină cont de trăsăturile specifice ale diversilor indici și de procesul de elaborare și de administrare a acestora.

3.21 Faptul că adoptarea unor metode proprii de elaborare a indicilor rămâne la latitudinea administratorului ar putea să nu fie de ajuns pentru a garanta aplicarea proporționalității. CESE sugerează mai degrabă perfecționarea acestei abordări adoptate deja de regulament, prin prevederea unor norme speciale pentru indicii critici de referință, introducând, pe lângă principiile mai generale, o serie de principii detaliate, în măsură să țină seama de diversele categorii de indici de referință și de potențiale riscuri care le sunt asociate.

3.22 În opinia CESE, această din urmă modalitate ar putea compensa în mod mai eficient potențialele lacune, introducând principii adecvate, fără a submina totuși amploarea domeniului de aplicare a normelor.

3.23 CESE insistă asupra importanței operării unor distincții între indici, inclusiv din perspectiva consecințelor pe care aceștia le-ar putea avea pe piețele emergente, pe care indicii reprezintă valori importante pentru asigurarea transparenței în transmiterea informațiilor. Comitetul recomandă așadar ajustarea legislației în funcție de nivelul relevanței sistemice a indicilor, astfel încât să nu fie împiedicată dezvoltarea anumitor piețe.

3.24 CESE consideră oportun ca procedurile prevăzute pentru elaborarea indicilor să se subordoneze unor mecanisme de sancționare, atât civile, cât și penale, în caz de manipulare.

3.25 CESE consideră că procedurile de elaborare a indicilor pot fi solide și sigure numai dacă sunt garantate de o bună structură de guvernare. În acest sens, Comitetul salută prevederea conform căreia administratorului îi revine responsabilitatea integrității indicelui și este de acord cu Comisia în privința necesității ca, sub aspectul rolurilor și procedurilor, structurile de guvernare adoptate să fie adaptate la posibilele conflicte de interese.

3.26 Pentru a îmbunătăți această ultimă prevedere, CESE formulează o recomandare, aceea de a introduce obligația de transparență inclusiv cu privire la aceste aspecte.

3.27 În concordanță cu unele poziții rezultate din consultările organizate de IOSCO, și CESE recunoaște importanța unei ample participări la elaborarea indicilor, tocmai pentru garantarea principiului transparenței și reprezentativității indicilor de referință, invocat în repetate rânduri. Furnizarea voluntară a datelor prevăzută în regulament încurajează această participare, însă Comitetul propune să se prevadă reguli precise de furnizare a datelor, care să poată garanta certitudinea și soliditatea indicilor.

3.28 În legătură cu prevederile articolului 8 alineatul (3), referitor la procedurile interne de semnalare a încălcărilor regulamentului, CESE recomandă să se aibă în vedere un proces flexibil, rapid și accesibil de raportare a încălcărilor respective.

3.29 Măsurile de protecție a lucrătorilor care le semnalează (*whistleblowers*) dobândesc o importanță deosebită. CESE recomandă introducerea în această normă a unei referiri la propunerea de modificare a Directivei 2003/6/CE privind abuzul de piață, care prevede că angajații unei întreprinderi au obligația de a denunța comportamentele ilegale, cu obligația explicită pentru statele membre de a asigura elaborarea unor norme de protecție a angajaților respectivi.

3.30 CESE consideră că este util să se prevadă norme de stimulare a denunțului întemeiat, inclusiv prin instituirea unor recompense pentru persoanele care ajută justiția.

3.31 CESE este de acord cu consultarea prealabilă cu actorii interesați de eventualele schimbări ale metodologiei care s-ar dovedi necesare. Această abordare, mai ales în cazul indicilor reevaluați periodic, este adecvată pentru a garanta continuitatea utilizării acestora.

3.32 În acest sens, ar fi bine-venită elaborarea unor instrumente menite să garanteze o amplă difuzare și publicitatea metodelor de calcul al indicilor de referință (de exemplu, publicarea pe un site web). Orientările Autorității Europene pentru Valori Mobiliare și Piețe (ESMA) ar putea să prevadă norme ad-hoc.

3.33 CESE recomandă Comisiei să abordeze cu prudență eventuala fază de trecere la indici noi și diferiți. Această chestiunea este mai degrabă delicată întrucât ar putea suscita incertitudine cu privire la contractele existente, generând controverse și disfuncții ale pieței. În aceste situații, o posibilă soluție ar fi aceea de a prevedea menținerea indicelui la care trebuie să se renunțe și aplicarea celui nou doar la noile contracte.

3.34 CESE subliniază că este important ca, în declarația administratorului cu privire la conformitatea codului de conduită cu regulamentul, să se precizeze și dacă această conformitate a fost validată de către o terță parte sau nu. Această informație suplimentară ar putea servi de fapt, pe de o parte, la verificarea mai eficientă a caracterului adecvat al codului și, pe de altă parte, la gestionarea eventualelor viitoare responsabilități, în cazul încălcării principiilor regulamentului.

Bruxelles, 21 ianuarie 2014

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Henri MALOSSE

Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de adaptare la articolele 290 și 291 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene a unei serii de acte juridice care prevăd utilizarea procedurii de reglementare cu control

[COM(2013) 751 final – 2013/0365 (COD)]

(2014/C 177/09)

Raportor general: dl **Antonello PEZZINI**

La 10 decembrie 2013 și la 18 noiembrie 2013, în conformitate cu articolul 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), Consiliul Uniunii Europene și, respectiv, Parlamentul European au hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European (CESE) cu privire la

Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de adaptare la articolele 290 și 291 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene a unei serii de acte juridice care prevăd utilizarea procedurii de reglementare cu control

COM(2013) 751 final – 2013/0365 (COD).

Având în vedere caracterul urgent al lucrărilor, Comitetul Economic și Social European l-a desemnat pe dl PEZZINI ca raportor general în cadrul celei de-a 495-a sesiuni plenare din 21 și 22 ianuarie 2014 și a adoptat prezentul aviz cu 112 voturi pentru și 2 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1 CESE sprijină inițiativa Comisiei, întrucât asigură securitatea izvoarelor de drept ale Uniunii, urmărește un obiectiv de simplificare și eficiență sporită și garantează exercitarea plenară a competențelor de control democratic și informarea clară și transparentă a tuturor părților interesate.

1.2 Comitetul întâmpină cu satisfacție faptul că, în elaborarea prezentelor propuneri, Comisia a ținut cont de diversele elemente exprimate în avizele sale precedente.

1.3 Comitetul constată că propunerea Comisiei acoperă modificări operate în peste 80 de acte juridice, printre care regulamente și directive, și regretă că nu poate efectua o evaluare a fiecărui act, dată fiind diversitatea tematică a acestora:

- rețele;
- conținuturi și tehnologii ale comunicării;
- inițiative în materie de climă;
- energie;
- întreprinderi și industrie;
- mediu;
- statistici;
- piață internă și servicii;
- mobilitate și transporturi;
- sănătate și consumatori;
- ajutor umanitar.

1.4 Comitetul recomandă să se treacă la evaluări suplimentare aprofundate, cu privire la obiectivele, conținuturile, scopul și durata delegării, care trebuie să permită exercitarea nestânjenită a controlului democratic la nivel european și a prerogativelor și funcțiilor ce revin parlamentelor naționale în contextul procedurii legislative europene. Comitetul consideră că trebuie definite fără echivoc, ținând cont de interpretările Curții de Justiție a Uniunii Europene, noțiunile de „măsură neesențială” și de „abilitări privind competențele delegate”.

1.5 Comitetul subliniază importanța:

- deplinei participări la acest proces a Parlamentului European;
- raționalizării și simplificării procedurilor de comitologie;
- unei mai bune informări, în ce privește atât delegarea către comitete, cât și măsurile relevante, stabilite în cadrul tuturor etapelor procedurale;
- accesului neîngrădit la informații pentru cetățeni și societatea civilă.

1.6 CESE subliniază că procedurile de comitologie trebuie să fie cât mai transparente și mai inteligibile pentru toți cetățenii europeni, în special pentru persoanele direct interesate de actele respective.

1.7 Comitetul reamintește necesitatea aplicării depline a articolului 8A din Tratatul de la Lisabona, care prevede că hotărârile vor fi luate la nivelul cel mai apropiat de cetățeni, asigurându-le astfel acestora și societății civile un acces neîngrădit la informație.

1.8 În sfârșit, Comitetul solicită evaluarea impactului punerii în aplicare a noului cadru de reglementare și prezentarea către Parlament, Consiliu și Comitet a unui raport periodic referitor la eficacitatea, transparența și difuzarea informațiilor.

2. Introducere

2.1 Odată cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona a fost introdusă distincția dintre competențele delegate Comisiei de a adopta acte delegate, adică acte fără caracter legislativ, cu domeniu de aplicare general, care completează sau modifică anumite elemente neesențiale ale actului legislativ, prin procedura prevăzută la articolul 290 TFUE (delegarea de competențe), și competențele conferite Comisiei, prin procedura prevăzută la articolul 291, de a adopta așa-numitele acte de punere în aplicare, cu alte cuvinte – condiții unitare de executare a actelor obligatorii din punct de vedere juridic ale Uniunii.

2.1.1 Punerea în aplicare a competențelor de delegare este prevăzută de instrumente fără forță obligatorie, precum:

- Comunicarea Comisiei privind punerea în aplicare a articolului 290 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene ⁽¹⁾;
- Consensul interinstituțional privind actele delegate, din 2006;
- articolele 87 a și 88 din Regulamentul de procedură al Parlamentului, astfel cum a fost modificat prin Decizia din 10 mai 2012 ⁽²⁾.

2.2 După cum a amintit CESE în avizul său privind procedura de reglementare cu control din 2008 ⁽³⁾, în iulie 2006 ⁽⁴⁾ Consiliul modificase deja decizia care stabilea modalitățile de exercitare a competențelor de executare acordate Comisiei ⁽⁵⁾, adăugând o nouă procedură: procedura de reglementare cu control.

2.2.1 Mulțumită acestei proceduri, legiuitorul se poate opune adoptării de măsuri pseudo-legislative, adică de măsuri cu domeniu de aplicare general, care urmăresc modificarea elementelor neesențiale ale unui act de bază adoptat în urma procedurii codeciziei, de fiecare dată când se consideră că proiectul de măsuri depășește competențele de executare prevăzute în actul de bază, că proiectul nu este compatibil cu obiectivul sau conținutul acestui act sau că nu respectă principiile de subsidiaritate sau de proporționalitate.

⁽¹⁾ COM(2009)673 final, din 9.12.2009.

⁽²⁾ Doc. A7-0072/2012.

⁽³⁾ JO C 224, 30.8.2008, p. 35.

⁽⁴⁾ Decizia 2006/512/CE (JO L 200, 22.7.2006).

⁽⁵⁾ Decizia 1999/468/CE (JO L 184, 17.7.1999).

2.2.2 Este vorba de dispoziții tipice ale sistemului de comitologie, reglementate de Decizia Consiliului nr. 1999/468/CE, modificată prin Decizia 2006/512/CE, care prevăd obligația Comisiei de a înainta proiectele de măsuri de executare unor comitete alcătuite din funcționari ai administrațiilor naționale, în conformitate cu cinci proceduri de comitologie: consultare, gestionare, reglementare, reglementare cu control, salvagardare. În decembrie 2006, Comisia a adoptat deja cele 25 de propuneri corespunzătoare⁽⁶⁾, asupra cărora Comitetul s-a putut pronunța⁽⁷⁾.

2.3 Procedura de reglementare cu control a fost utilizată pentru adoptarea măsurilor de executare, care modifică elemente neesențiale din actele legislative de bază. Între 2009 și 2014, articolul 5 a din decizia privind comitologia și procedura de reglementare cu control au rămas în vigoare, cu titlu tranzitoriu, în așteptarea adaptării dispozițiilor existente la regimul actelor delegate, printr-o operațiune de aliniere a unei serii de regulamente, directive și decizii.

2.4 Recent, CESE a avut ocazia să se pronunțe⁽⁸⁾ asupra a două propuneri de regulamente „omnibus” în 12 sectoare diferite, sprijinind inițiativa „dat fiind că este necesară pentru securitatea izvoarelor de drept ale Uniunii și pentru că urmărește un obiectiv de simplificare și eficiență”, dar recomandând Consiliului și Parlamentului să „dea dovadă de vigilență maximă și să evalueze amănunțit toate actele legislative care fac parte din această inițiativă de «aliniere»” ce cuprinde 165 de acte legislative care erau acoperite inițial de regimul PRC, iar în prezent fac obiectul noului regim al actelor delegate.

2.5 CESE reamintește că a adoptat recent un raport detaliat privind procedura de delegare și recomandă ca acesta să fie luat în considerare pentru înțelegerea prezentului aviz.

3. Propunerile Comisiei

3.1 Prezenta propunere se înscrie în continuarea abordării metodologice adoptate și în cazul celor anterioare, cu un cadru de reglementare.

3.2 Cadru de reglementare propus acoperă modificări în 76 de acte juridice, printre care regulamente și directive în diverse materii. Tot în vederea alinierii la dispozițiile TFUE sunt prevăzute și modificări (de eliminare) aduse regulamentelor (CE) nr. 66/2010 și (CE) nr. 1221/2009 privind mediul, Directivei 97/70/CE, pe teme de transport, Regulamentului (CE) nr. 1333/2008 și Directivei 2002/46/CE pe tema sănătății și consumatorilor⁽⁹⁾ și Regulamentului (CE) nr. 1257/96 al Consiliului pe tema ajutorului umanitar.

4. Observații generale

4.1 CESE sprijină inițiativa Comisiei, întrucât asigură securitatea izvoarelor de drept ale Uniunii, urmărește un obiectiv de simplificare și eficiență sporită și garantează exercitarea plenară a competențelor de control democratic ale Parlamentului European și ale Consiliului.

4.2 Comitetul – care salută faptul că diverse elemente din avizele sale precedente au fost luate în considerare la elaborarea propunerilor supuse examinării – reamintește unele afirmații ale sale, și anume că „în conformitate cu articolul 290 din TFUE, durata delegării de competențe trebuie stabilită în mod explicit de actul legislativ de bază și că, până în prezent, cu câteva excepții, delegările sunt, în principiu, stabilite pentru o durată determinată, putând fi reînnoite dacă este cazul, pe baza unui raport privind punerea în aplicare a delegării⁽¹⁰⁾”.

4.3 CESE amintește că chiar Parlamentul European, în Rezoluția sa din 5 mai 2010 privind competența de delegare legislativă, a scos în evidență faptul că operațiunea de delegare este una delicată, subliniind că „obiectivele, conținutul, scopul și durata delegării în conformitate cu articolul 290 din TFUE trebuie să fie definite în mod expres și detaliat în fiecare act de bază”: în opinia Comitetului, aceste elemente trebuie să permită și exercitarea nestânjenită a prerogativelor și funcțiilor ce revin parlamentelor naționale în contextul procedurii legislative europene.

⁽⁶⁾ COM(2006) de la 901 final la 926 final.

⁽⁷⁾ JO C 161, 13.7.2007, p. 45.

⁽⁸⁾ JO C 67, 6.3.2014, p. 104.

⁽⁹⁾ De exemplu, ar fi de dorit să se aducă clarificări cu privire la eliminarea articolului 29 al doilea paragraf litera (i) („procedura comunitară de notificare a reacțiilor și incidentelor adverse grave și formatul de notificare”) din Directiva 2002/98/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 27 ianuarie 2003 privind stabilirea standardelor de calitate și securitate pentru recolectarea, controlul, prelucrarea, stocarea și distribuirea sângelui uman și a componentelor sanguine.

⁽¹⁰⁾ A se vedea nota de subsol nr. 8.

4.4 În plus, în opinia Comitetului, transformarea în delegare trebuie confirmată doar dacă este necesar să se adopte „acte fără caracter legislativ, cu domeniu de aplicare general, care completează sau modifică anumite elemente neesențiale ale actului legislativ”, în sensul articolului 290, iar în cazul unor acte cu evident caracter executiv, trebuie să se recurgă la dispozițiile articolului 291 TFUE. Totodată, trebuie excluse de la orice posibilitate de delegare actele care implică „elemente esențiale ale unui sector”. În plus, noțiunea de „elemente neesențiale” trebuie definită mai riguros și ar fi necesară o evaluare precisă a funcționării unui astfel de mecanism.

4.5 În acest sens, CESE reiterează recomandările sale adresate Comisiei de a-și adapta inițiativa de aliniere „în bloc”, astfel încât aceasta să țină seama în mai mare măsură de trăsăturile specifice ale anumitor acte legislative de bază⁽¹¹⁾ și de interpretările pe care Curtea de Justiție a Uniunii Europene le-a dat noțiunilor de „măsură neesențială” și de „abilitări privind competențele delegate ale Comisiei”.

4.6 Comitetul subliniază importanța:

- deplinei participări a PE, care, în ultimă instanță, trebuie să aibă dreptul de a respinge o decizie;
- unei mai bune informări a PE și a Consiliului în ce privește comitetele și măsurile supuse atenției acestora în timpul tuturor etapelor procedurale;
- unei consolidări a rolului PE, prin intermediul unei proceduri de conciliere între acesta din urmă și Consiliu, în cazul unui aviz negativ emis de către PE;

4.7 Așa cum a afirmat și cu alte ocazii, Comitetul consideră că „procedurile de comitologie, care implică doar reprezentanți ai Comisiei și ai guvernelor statelor membre și sunt destinate gestionării, consultării sau reglementării, ca rezultat al monitorizării și aplicării actelor legislative, ar trebui să fie mai transparente și mai inteligibile pentru toți, în special pentru persoanele la care se referă aceste acte”⁽¹²⁾.

4.8 CESE consideră că este important să fie evaluat în mod regulat impactul aplicării noului cadru de reglementare propus, prin prezentarea către Parlament, Consiliu și Comitet a unui raport periodic asupra eficienței, transparenței și difuzării de informații ușor de utilizat și accesibile pentru toți, în legătură cu actele europene delegate, astfel încât să se poată realiza o monitorizare a acestui exercițiu care îmbină măsurile de reglementare cu cele de punere în aplicare propriu-zisă.

4.9 Pentru aceasta, Comitetul reamintește – și în acest context – necesitatea aplicării depline a articolului 8A din Tratatul de la Lisabona, care prevede că hotărârile trebuie să fie luate la nivelul cel mai apropiat de cetățeni, asigurându-le astfel acestora și societății civile un acces neîngrădit la informație.

Bruxelles, 21 ianuarie 2014.

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Henri MALOSSE

⁽¹¹⁾ A se vedea nota de subsol nr. 8.

⁽¹²⁾ A se vedea nota de subsol nr. 7.

Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind noile substanțe psihoactive

[COM(2013) 619 final – 2013/0305 (COD),

COM(2013) 618 final – 2013/0304 (COD)]

(2014/C 177/10)

Raportor: **David SEARS**

La 4 octombrie 2013 și la 8 octombrie 2013, în conformitate cu articolul 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Consiliul, respectiv Parlamentul European au hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind noile substanțe psihoactive

COM(2013) 619 final – 2013/0305 (COD) – COM(2013) 618 final – 2013/0304 (COD).

Secțiunea pentru ocuparea forței de muncă, afaceri sociale și cetățenie, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 19 decembrie 2013.

În cea de-a 495-a sesiune plenară, care a avut loc la 21 și 22 ianuarie 2014 (ședința din 21 ianuarie), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 148 de voturi pentru și 2 abțineri.

1. Sinteză și recomandări

1.1 CESE este de acord cu faptul că Decizia Consiliului din 2005⁽¹⁾ privind noile substanțe psihoactive trebuie actualizată. El este de acord cu necesitatea unor acțiuni mai bine coordonate între agențiile UE implicate, a unui calendar mai strâns pentru colectarea datelor și a unei clasificări interne mai nuanțate în substanțe cu nivel de risc scăzut, moderat sau grav. Orice măsură de restricționare a aprovizionării trebuie să ia în considerare aceste clasificări la momentul oportun și păstrând proporțiile.

1.2 De asemenea, CESE observă că datele pe care se sprijină evaluarea impactului deseori nu sunt disponibile, că utilizarea noilor substanțe psihoactive variază în UE și că atitudinea cetățenilor și răspunsurile la nivel politic sunt extrem de diferite. Comisia are dreptate să sublinieze ce se poate realiza în limitele tratatului UE și ale constrângerilor financiare actuale, dar ar trebui să depășească aceste limitări pentru a identifica necesitățile reale.

1.3 CESE consideră de asemenea că trebuie trase învățăminte prin observarea situației din țările aflate în afara UE; aceste învățăminte trebuie incluse în viitoarele evaluări ale impactului. Între timp, este esențială îmbunătățirea colectării de date la nivelul UE privind toți factorii (disponibilitatea substanțelor, circuitele de aprovizionare, oportunitățile economice și nevoile sociale), căile de comunicare (internet și platformele de comunicare socială) și rezultatele (afecțiunile și alte efecte dăunătoare măsurabile).

1.4 Trebuie clarificate anumite aspecte tehnice dacă propunerea de regulament rămâne neschimbată; acestea sunt menționate în secțiunea 5 a prezentului aviz. Succesul va depinde de sprijinul politic, precum și de datele și de finanțarea furnizate de către statele membre. Trebuie să se convină asupra unor obiective practice. Trebuie să se continue activitățile de cercetare, să se identifice cele mai bune (și cele mai puțin recomandabile) practici de control și tratament. Planurile privind programele de cercetare finanțate de UE precum eSBIRTes, Orion și ALICE-RAP și rezultatele acestora ar trebui făcute cunoscute în mod sistematic la nivelul celorlalte părți interesate și mai bine integrate în evaluările de impact și în orice propunere legislativă viitoare. Colectarea datelor, evaluarea riscurilor și transferul de cunoștințe ar trebui continuate în timp real prin intermediul Forumului UE al societății civile în materie de droguri (sau, poate, printr-o platformă mai largă privind noile substanțe psihoactive), cu implicarea tuturor părților interesate, în special a ONG-urilor implicate direct și a grupurilor de sprijin. Acest forum ar putea acoperi toate noile substanțe psihoactive, cele deja cunoscute ca fiind întrebuițate în stare pură, în amestecuri sau ca adulteranți în compoziția altor noi substanțe psihoactive. Măsurile prioritare și căile posibile de acțiune trebuie stabilite mai frecvent de comun acord cu statele membre. Trebuie examinate soluții de înlocuire sau completare a unui răspuns comun la nivelul UE, care se limitează la reducerea căilor de aprovizionare.

⁽¹⁾ 2005/387/JHA, OJ L 127/32, 20.5.2005.

2. Introducere

2.1 O substanță, fie naturală, fie produsă sintetic în mod deliberat într-un anumit scop, legal sau ilegal, se numește „psihoactivă” dacă, pe lângă alte proprietăți fizice, chimice, toxicologice și de mediu, are capacitatea, atunci când este consumată de om, indiferent de motiv, de a interacționa cu sistemul nervos central, stimulându-l sau inhibându-l, generând halucinații și/sau alterarea funcției motorii, a gândirii, a comportamentului sau a dispoziției.

2.2 Aceste efecte pot fi considerate fie benefice, în cazul în care substanțele sunt concepute, prescrise și utilizate sub control, ca produse medicinale pentru a trata anumite stări, fie dăunătoare și potențial sau efectiv periculoase, uneori într-o măsură gravă, în cazul în care o persoană și le administrează numai cu scopul de a obține efectele menționate mai sus. Aceste riscuri cresc considerabil în cazul în care substanțele creează dependență și dacă utilizarea lor poate fi exploatată economic.

2.3 Substanțe precum morfina, heroina, cocaina, Ecstasy și canabis, precum și numeroșii lor derivați și precursori, împreună cu o serie de amfetamine, barbiturice, benzodiazepine și alte droguri psihedelice sunt, prin urmare, controlate, cu mai mult sau mai puțin succes, în conformitate cu două convenții ONU ⁽²⁾ (1961, 1971), și un protocol ⁽³⁾ (1972), aplicate, într-o măsură diferită, la nivel național și internațional.

2.4 Toate substanțele psihoactive care nu sunt inventariate și controlate în conformitate cu reglementările menționate mai sus sunt descrise, pentru legislația UE (și alte tipuri de legislație) ca fiind „noi”, indiferent de momentul în care au fost identificate sau utilizate pentru alte scopuri, deseori legitime. Acestea sunt numite „noi substanțe psihoactive” numai în măsura în care sunt identificate (sau suspectate) ca fiind comercializate sau distribuite numai pentru proprietățile lor psihoactive, în scopul întrebuirii de către consumatori individuali, fără supraveghere medicală sau de altă natură.

2.5 Alcoolul, tutunul și cafeina, care, în anumite doze, îndeplinesc toate criteriile de mai sus privind noile substanțe psihoactive și daunele cauzate pe termen lung, sunt excluse în mod specific din definițiile ONU și UE. O astfel de excludere este mai greu de operat „pe stradă” sau în studiile universitare, dat fiind că efectele acestor substanțe și utilizarea lor sunt combinate și că efectele în plan social și asupra sănătății ale alcoolului și tutunului le depășesc de departe pe cele produse de majoritatea noilor substanțe psihoactive. Cu toate acestea, cercetătorii și autoritățile de reglementare nu sunt întotdeauna de acord cu aceste aspecte, ceea ce impune, în regim de urgență, un proces stabilit de comun acord de evaluare a daunelor și riscurilor pe bază cantitativă

2.6 Peste 300 de noi substanțe psihoactive au fost identificate ca fiind utilizate în prezent (sau în trecut) ocazional sau pe termen lung în UE. În prezent, statele membre trimit, în medie, o nouă notificare pe săptămână. Dat fiind că nu sunt controlate, utilizarea lor nu este ilegală; prin urmare, ele pot fi descrise ca fiind „legale”, ceea ce dă impresia eronată că ar fi și „sigure”, și „aprobate”. În majoritatea cazurilor, există puține date științifice pentru a confirma sau nega aceste afirmații. Noi molecule, variante ale celor interzise în mod specific, pot fi obținute repede prin sinteză în China sau India și importate, în unele cazuri pentru a răspunde unor comenzi formulate de grupuri organizate sau persoane din UE. Moleculele existente, utilizate în scopuri legale, pot fi deturnate în UE în alte scopuri. În majoritatea cazurilor, motivația o reprezintă banii; în alte cazuri, eludarea legii este principala provocare. Punctele focale naționale din cadrul rețelei europene de informații privind drogurile și toxicomania (Reitox) transmit alerte timpurii și fac schimb de informații privind noile substanțe psihoactive proaspăt identificate.

2.7 Noile substanțe psihoactive sunt comercializate sub denumiri nesistematizate, prescurtate și/sau exotice, deseori în amestecuri cu alte produse interzise, noi sau excluse, printre care produse pe bază de plante, substanțe farmaceutice, aditivi alimentari, tutun, cafeină și umplutură inertă. Nu există un control sistematic al conținutului; avertismentele de securitate lipsesc sau sunt introduse numai pentru a obține dreptul de comercializare („nu sunt destinate consumului uman”). Etichetarea poate fi intenționat înșelătoare („săruri de baie” sau „substanțe aromatice” pentru produse de inhalat, de fumat sau injectabile).

2.8 Produsele sunt comercializate de către dealeri specializați sau puncte de vânzare cu amănuntul („headshops”, „smartshops”, tutungerii, alături de articole destinate consumului de tutun) și pe internet (cu posibilitatea plății cu cartea de credit, a evaluării produsului și furnizorului și a livrării rapide la domiciliu). Site-urile internet anonime prezintă probleme specifice. Prețurile pe doză sunt în general mai mici decât cele ale drogurilor ilegale. Platformele de comunicare socială încurajează noile tendințe și contribuie la schimburile de experiență. Utilizarea (drept substanțe euforizante legale sau „legal highs”, droguri consumate în cluburi, la petreceri, droguri folosite în scop recreativ, droguri sintetice) este extrem de diferită la nivelul UE și este în progresie lentă, datele comunicate indicând depășirea consumului mediu în Irlanda, Polonia, Letonia și Marea Britanie. Numărul raportat al persoanelor spitalizate ca urmare directă a consumului rămâne relativ redus (ceea ce, în lipsa unor date demne de încredere, poate sau nu să fie un indicator valabil al daunelor reale).

⁽²⁾ Single Convention on Narcotic Drugs, 1961.

⁽³⁾ United Nations protocol 1972, amending the Single Convention on Narcotic Drugs.

2.9 Urmând aceeași logică și comparativ cu persoanele care utilizează droguri ilegale în mod regulat și sunt dependente de acestea, consumatorii de noi produse psihoactive (în special în Marea Britanie, unde colectarea de date este de asemenea ridicată) sunt, până în prezent, în general tineri, cu un nivel de viață relativ ridicat, fără apartenență la mediul infracțional și care pot solicita din proprie inițiativă asistență medicală când este cazul. Întrucât aceștia sunt încă integrați în propriile familii și pe piața forței de muncă, rata de recuperare este în general bună. Accidentele sau decesele sunt, de regulă, considerate tragedii personale neașteptate, li se acordă o atenție considerabilă în media și, ca urmare, din aceleași motive, în mediul politic.

2.10 Având în vedere aceste aspecte, nu este surprinzător faptul că atitudinea opiniei publice și a mediului politic din statele membre ale UE și din lume în ceea ce privește controlul noilor produse psihoactive diferă substanțial. Uruguay a legalizat recent canabisul. Noua Zeelandă va autoriza noile substanțe psihoactive „acceptabile”, cu un nivel scăzut de risc și a căror calitate este controlată. Irlanda a redus drastic numărul magazinelor, Țările de Jos și Canada au în vedere aceeași măsură. Prin tradiție, Marea Britanie preferă să interzică aceste produse, individual sau pe grupe, dar, în prezent, caută strategii alternative. Belgia are intenția să interzică grupe de produse. S-au depus eforturi pentru reducerea vânzării online, pe site-uri anonime, a drogurilor ilegale; vânzările legale, în schimb, au toate șansele să prospere.

3. Sinteza propunerii Comisiei

3.1 O decizie a Consiliului din 2005 ⁽⁴⁾ stabilește cadrul pentru schimbul de informații, evaluarea riscului și controlul noilor substanțe psihoactive. Această decizie s-a dovedit în practică reactivă, informațiile colectate fiind insuficiente, clasificarea riscurilor, limitată și măsurile restrictive, reduse. În 2011, Consiliul a solicitat Comisiei actualizarea Deciziei.

3.2 Această propunere stabilește măsurile considerate necesare și cuprinde o propunere de directivă care să revizuiască decizia-cadru a Consiliului ⁽⁵⁾ privind dispozițiile minime în materie de trafic de droguri. Aceasta ar extinde definiția drogurilor, astfel încât noile substanțe psihoactive care presupun riscuri grave de sănătate, sociale și de siguranță și care fac obiectul unor restricții permanente în UE, în aceleași condiții ca și substanțele deja puse pe listă în temeiul convențiilor și protocoalelor pertinente ale ONU.

3.3 Propunerea privind elaborarea unui regulament specific pe tema noilor substanțe psihoactive este însoțită de o evaluare internă a impactului, care subliniază diferențele în ce privește disponibilitatea datelor, utilizarea efectivă, costurile de sănătate și răspunsurile autorităților publice și ale guvernelor din UE. Când nu există date, se pun la dispoziție estimări. Politicile posibile sunt evaluate în funcție de eficacitatea lor în realizarea obiectivelor stabilite, de impactul lor financiar și social și de caracterul lor proporțional și acceptabil pentru părțile interesate.

3.4 Propunerea se bazează pe articolul 114 din TFUE și urmărește asigurarea bunei funcționări a pieței interne, garantând totodată un nivel ridicat de apărare a sănătății, siguranței și consumatorilor. Ea își propune scurtarea termenelor de reacție la nivel european, asigurarea posibilității de a aduce răspunsuri ținute și adecvate, de a rezolva problemele de dublă utilizare și de lipsă de certitudine pentru operatorii legali, precum și de conectare a pieței noilor produse psihoactive la piața internă în sens larg.

3.5 Propunerea stabilește un calendar pentru colectarea de date în vederea unui raport comun al Comisiei, Observatorului European pentru Droguri și Toxicomanie (OEDT), Europol și al altor agenții europene profund implicate (active în domeniul sănătății, produselor chimice și siguranței alimentare), pe baza avertismentelor transmise de statele membre cu privire la noile substanțe psihoactive recent identificate.

3.6 Acest raport ar putea duce la o evaluare a riscurilor formale de către OEDT și ar servi Comisiei drept bază de acțiune. Sunt propuse criterii pentru a se face diferența între substanțele care prezintă un risc scăzut, moderat sau grav pentru sănătate, societate și siguranță. Când nivelul de risc este considerat scăzut, nu se întreprinde nicio acțiune ulterioară. În caz de risc moderat sau grav, Comisia poate impune interzicerea temporară sau permanentă a comercializării noilor substanțe psihoactive specifice și, în anumite cazuri, a producției, distribuției, importului și exportului lor.

⁽⁴⁾ A se vedea nota de subsol 1.

⁽⁵⁾ 2004/757/JHA, OJ L 335/8, 11.11.2004.

3.7 Propunerea prevede reevaluarea nivelului de risc din perspectiva noilor informații primite, precum și a rapoartelor și evaluărilor regulate privind implementarea, punerea în aplicare și eficacitatea regulamentului. Activitățile de cercetare și analiză vor continua. Statele membre vor fi obligate să stabilească sancțiunile administrative necesare pentru a aplica restricționarea punerii pe piață și să garanteze că aceste sancțiuni sunt eficace, proporționate și disuasive. Propunerea este prezentată ca neavând implicații asupra bugetului Uniunii.

3.8 Regulamentul va intra în vigoare după 20 de zile de la publicarea în Jurnalul Oficial al UE și va fi obligatoriu pentru toate statele membre. Decizia originală a Consiliului ⁽⁶⁾ va fi abrogată și înlocuită.

4. Observații generale

4.1 CESE a salutat Comunicarea din 2011 a Comisiei pe tema „Spre un răspuns european mai ferm la problema drogurilor” și propunerea de regulament din 2012 privind precursorii drogurilor. CESE și-a exprimat speranța că Comisia va formula propuneri privind noile substanțe psihoactive și a sugerat linii directoare pentru o acțiune eficace la nivelul UE și al statelor membre.

4.2 În ceea ce privește precursorii drogurilor, Comitetul pune accentul pe faptul că toate părțile interesate (Comisia și un număr limitat de producători, comercianți și utilizatori finali care nu încalcă legea) au adoptat dispozițiile articolului 12 din Convenția ONU din 1988 ⁽⁷⁾ privind necesitatea de a conlucra pentru atingerea obiectivelor dorite. În acest caz specific, fiind vorba de deturnarea de mici cantități de anhidridă acetică, necesară pentru producerea heroinei, obiectivele ar putea fi definite cât se poate de precis.

4.3 Nu este deocamdată cazul noilor substanțe psihoactive, dat fiind că situația diferă substanțial de la o țară la alta în cadrul UE și în lume în ceea ce privește utilizarea efectivă a acestor substanțe și răspunsurile autorităților publice și ale opiniei publice. Deseori, datele esențiale nu sunt nici recoltate, nici compilate; atenția mass-media se îndreaptă către tragediile individuale; reacțiile la nivel politic nu se bazează întotdeauna pe opiniile oamenilor de știință și ale specialiștilor, uneori mergând chiar împotriva acestora; alți factori care complică situația, printre care consumul mult mai răspândit și mai dăunător de alcool și de tutun, sunt considerați prea sensibili pentru a fi integrați într-o abordare reglementară uniformă; în mod evident, există o prăpastie între generații în ceea ce privește comercializarea prin internet, influența platformelor de comunicare socială asupra percepției individuale, asumarea de riscuri și utilizarea în scopuri recreative a substanțelor psihoactive, atât a celor vechi, cât și a celor noi.

4.4 În acest context, foarte dificil pentru cei care încearcă să găsească răspunsuri la problema noilor substanțe psihoactive, două comentarii formulate de CESE în avizele sale anterior se dovedesc extrem de pertinente: „*reacția statului nu poate cauza daune mai mari decât amenințarea față de care dorește să protejeze*” ⁽⁸⁾ și, ca în multe alte domenii de acțiune legislativă, „*politicile trebuie să se bazeze pe date și probe, și nu invers*” ⁽⁹⁾. Aceste lucruri sunt mai simplu de spus decât de realizat.

4.5 Problema în ce privește actualele propuneri nu este faptul că ele ar putea fi dăunătoare, ci că ar putea să se dovedească insuficient de eficace și că existența lor ar putea întârzia adoptarea unor abordări mai globale, transsocietale și multidisciplinare, întemeiate pe date factuale, necesare pentru a se ajunge la un acord atât în ceea ce privește situația actuală, cât și obiectivele pe termen lung pentru anumite categorii de populație. Dacă acest acord nu poate fi încheiat în avans și dacă nu se obține niciun sprijin politic și financiar, această situație trebuie recunoscută în orice propunere de regulament la nivelul UE.

4.6 CESE observă că propunerea are alte obiective, printre care abordarea chestiunii dublei utilizări, deturnarea substanțelor legale în cadrul UE și lipsa de siguranță în ceea ce privește „operatorii legali”. Totuși, aceste obiective nu sunt cuantificate în evaluarea impactului și sunt insuficient tratate în cadrul propunerii. Alte căi de acoperire a lacunelor lăsate de alte texte legislative nu au fost deloc luate în considerare. Prin urmare, este greu de știut în ce măsură temeiul juridic ales (articolul 114 din TFUE) este adecvat sau nu. Pentru clarificarea acestei situații și a altor puncte, pot fi utilizate datele statistice existente privind cele 300 de substanțe inventariate până în prezent.

4.7 CESE are convingerea fermă, pe care a afirmat-o în numeroase rânduri, că reglementarea ofertei este numai o parte a soluției, care, în sine, are puține șanse să aducă rezultate pozitive sau cuantificabile. Trebuie acordată mai multă atenție analizării cererii și găsirii celor mai bune modalități de a i se da curs astfel încât riscurile să fie cât mai mici cu putință. Ca întotdeauna, riscurile nu pot fi excluse în totalitate, dar pot fi reduse semnificativ. Existența unor date mai precise, mai bine difuzate, ar fi de mare ajutor.

⁽⁶⁾ A se vedea nota de subsol 1.

⁽⁷⁾ Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva traficului ilicit de stupefiante și substanțe psihotrope (1988).

⁽⁸⁾ A se vedea Avizul CESE, JO C 229/85, 31.7.2012.

⁽⁹⁾ A se vedea Avizul CESE, JO C 76/54, 31.7.2012.

4.8 De asemenea, CESE observă că, atunci când se aplică sancțiuni penale, ele trebuie să se limiteze la cei care caută un profit comercial din vânzarea de substanțe deja cunoscute ca interzise sau care pot dăuna grav sănătății umane. Acest fapt se verifică și în cazul noilor substanțe psihoactive care, până în prezent, par a fi mai puțin riscante decât substanțele psihoactive „vechi” sau interzise, iar dependența utilizatorilor de aceste substanțe și expunerea lor inevitabilă la substanțele psihoactive „vechi” ar fi cel mai dezastruos rezultat pe plan personal și societal. Aceste lucruri trebuie enunțate cu claritate în propunere dacă se dorește ca măsurile propuse să fie credibile în rândul populației afectate, în special al tinerilor europeni direct vizati.

5. Observații specifice

5.1 Propunerea furnizează definiții ale unora dintre termenii-cheie utilizați, dar nu ale tuturor, fără să explice cum se aplică aceștia unei piețe cu o structură neobișnuită, în creștere rapidă, parțial legală, parțial ilegală, parțial transparentă, parțial reglementată, care propune substanțe produse în cea mai mare parte în țări din afara UE. Termenul „operator economic” nu este definit, putând fi vorba de unul legal (un vânzător de noi substanțe psihoactive pe cale directă, prin intermediul unui „headshop” sau prin internet) sau ilegal (un dealer de droguri interzise). Ce înseamnă „punerea pe piață” în contextul vânzării pe internet de produse care provin, prin internet, din întreaga lume? De ce noțiunea de „amestec” trebuie limitată la combinarea a două sau mai multe noi substanțe psihoactive și nu, de exemplu, la amestecuri care să conțină, pe lângă o nouă substanță psihoactivă, cantități variabile de tutun, cafeină, ierburi și umplutură? Nu ar fi mai bine ca „utilizatorul” vizat să fie definit mai curând ca „orice persoană care consumă noi substanțe psihoactive fără a se afla sub control medical”, decât ca un grup mai larg de „consumatori” („persoane care acționează în scopuri care nu intră în domeniul activității lor profesionale sau comerciale”) care, în general, nu sunt afectați de această activitate? Dacă se dorește ca propunerea să fie mai curând proactivă decât reactivă, nu s-ar conveni oare ca ea să se concentreze și pe noile substanțe psihoactive „a căror apariție este logic probabilă din perspectiva unor evaluări și estimări științifice”? Mai mult decât atât, de ce sarcina probei a trecut de la furnizori, care ar trebui obligați să demonstreze că produsele lor sunt au un nivel de risc scăzut, la OEDT și Comisie cărora le revine, în aceste condiții, responsabilitatea de a acorda autorizațiile?

5.2 De asemenea, ar putea fi clarificată, în cadrul prezentei propuneri, definiția noilor produse psihoactive, poate prin înlocuirea termenului „noi”, care se raportează numai la convențiile ONU existente, cu „notificate în temeiul prezentei propuneri”. Dat fiind că proprietățile psihoactive ale substanțelor vizate nu sunt (nu pot fi și nici nu ar trebui să fie) sistematic testate în temeiul regulamentului REACH sau al altor acte legislative privind substanțele, informațiile privind numărul de molecule care ar putea prezenta (sau sunt considerate ca prezentând) astfel de efecte într-o măsură mai mare sau mai mică sunt insuficiente. Dat fiind că termenul „substanță psihoactivă” nu se aplică decât când există efecte asupra ființei umane, testele pe animale sunt, în mod evident, limitate.

5.3 CESE observă cu oarecare îngrijorare că propunerea se concentrează mai curând pe substanțele separate decât pe amestecuri, care sunt comercializate pe scară largă. S-au stabilit termene până la care agențiile trebuie să răspundă, dar nu s-a stabilit nici un termen la care Comisia să înceapă elaborarea unui raport comun sau a unei evaluări a riscurilor. Procesul este lansat dacă mai multe state membre identifică aceeași nouă substanță psihoactivă; de ce nu și în cazul în care este vorba de un singur stat, dacă fenomenul este de amploare? Ce anume înseamnă „mai multe state membre”? Nu este clar în ce mod Comisia va decide, în lipsa (probabilă) de informații din partea agențiilor și, mai ales, în lipsa unei contribuții politice din partea statelor membre. Nu este prevăzută nicio acțiune în ceea ce privește alte acte legislative ale UE sau ale statelor membre, cum ar fi legislația în materie de etichetare, legislația privind vânzarea de bunuri, protecția consumatorilor în general sau alte texte legislative privind produsele chimice, medicamentele sau sănătatea și siguranța alimentară. Dacă li se permite să funcționeze în continuare, magazinele de tip „headshop” trebuie să se alinieze la legislația existentă în materie de protecție a consumatorilor.

5.4 CESE își exprimă îngrijorarea cu privire la faptul că, pentru aceste lucrări, nu a fost prevăzută nicio finanțare suplimentară. Dacă bugetele existente sunt suficiente, de ce procedurile propuse nu sunt urmate în prezent? Se pot obține rezultate semnificative fără această finanțare? Se pune întrebarea dacă este indispensabil un regulament (care se adresează direct statelor membre) pentru definirea căilor de interacțiune a diverselor agenții ale UE sau dacă aceste procese interne ar putea fi modificate într-un mod mai eficient printr-un acord comun, în lumina experienței dobândite.

5.5 CESE constată că evaluarea impactului, pe care se bazează propunerea, nu dispune de date comparabile din toate statele membre în ceea ce privește utilizarea, impactul și costurile de sănătate ale noilor produse psihoactive. Dacă s-ar demonstra că acestea sunt generalizate și semnificative, acțiunea întreprinsă de agențiile UE ar oferi o soluție rentabilă. CESE este preocupat de faptul că propunerea nu stabilește norme minime în materie de raportare, ceea ce ar putea necesita o mai bună recunoaștere și sprijinire a punctelor focale naționale (care funcționează adesea pe bază voluntară), care furnizează date esențiale prin rețeaua „Reitox”.

5.6 CESE este de acord cu ideea că noile substanțe psihoactive trebuie clasificate la nivel intern, pe baza unor criterii prestabilite, în funcție de nivelul de risc: scăzut, moderat, grav. Această măsură nu trebuie însă înțeleasă ca acordarea dreptului de comercializare în condiții legale și de siguranță, fapt ce trebuie clar stipulat în cazul oricărei liste de substanțe care este făcută publică. Având în vedere lipsa de date disponibile și dificultățile evaluării cantitative a riscului, ar trebui avută în vedere o reclasificare bazată pe dovezi suplimentare. .

5.7 De asemenea, CESE este de acord cu actualele orientări ale Observatorului European pentru Droguri și Toxicomanie (OEDT), care observă cu privire la evaluarea riscurilor în materie de noi substanțe psihoactive că alte substanțe „vechi” sau interzise, dar utilizate pe scară largă și mai bine cunoscute ar trebui introduse ca markeri pe picior de egalitate (de exemplu, heroina, cocaina, canabisul, alcoolul și tutunul). Dacă acest lucru nu este posibil, în ciuda dovezilor evidente, atunci nu se va putea nici în cazul noilor substanțe psihoactive, în cazul cărora dovezile sunt puține, incomplete și deseori contradictorii. Noile produse psihoactive proaspăt introduse pe piață, chiar dacă au un impact redus sub aspect social, infracțional sau ecologic, pot fi extrem de periculoase pentru sănătatea umană când sunt utilizate în acest mod.

5.8 CESE consideră că această abordare mai globală a fenomenului toxicomaniei și dependenței de droguri ar crea de asemenea condițiile unor acțiuni preventive și tratamente medicale mai bine finanțate la nivel național. Este esențial să fie înțelese practicile și atitudinile diferitelor grupuri de vârstă (10-18, 18-25 și 25+). Rolul platformelor de comunicare socială, precum și al serviciilor de comercializare și consiliere online în formarea tendințelor sau difuzarea avertismentelor este deja considerabil și va exercita o influență din ce în ce mai mare asupra deciziilor personale în acest domeniu. Trebuie încurajate și finanțate integral proiectele de monitorizare a acestui fenomen. Protecția adecvată a sănătății ar trebui să prevaleze asupra chestiunilor privind justiția și piața internă.

5.9 CESE recunoaște că reglementarea poate deveni necesară în timp util; totuși, caracterul indispensabil și forma acestei legislații sunt departe de a fi clare. Statele membre identifică probleme diferite, preferă soluții diferite și trebuie să li ofere posibilitatea de a-și programa diferit acțiunile pe care le întreprind. În lume, de la o țară la alta, există diferențe semnificative în materie de restricții și autorizare. Ar fi util să se urmărească evoluția în două țări vecine și similare sub aspect economic și cultural, din emisfera sudică: Australia și Noua Zeelandă. Este, de asemenea, indispensabil să se coopereze strâns cu Statele Unite și cu alte țări care vând produse pe internet. În cadrul negocierilor comerciale cu China și India, ar trebui prevăzute măsuri care să vizeze limitarea producției și vânzarea de substanțe psihoactive, fie că sunt vechi, interzise sau noi.

5.10 Înainte de orice, este vorba de o problemă cu adevărat globală, iar orice viitoare evaluare de impact sau propunere legislativă ar trebui să ia în considerare aceste dimensiuni și să examineze o gamă mai largă de opțiuni, chiar dacă, la o primă abordare, acestea par dificil de pus în aplicare la scară europeană. OEDT va juca un rol esențial în această privință. Dacă se solicită finanțare suplimentară, aceasta trebuie acordată. Trebuie coordonate mai strâns programele de cercetare din domeniu, iar rezultatele acestora trebuie difuzate pe o scară mai largă. Când este necesară legislație, indiferent de nivel, este de dorit ca aceasta să beneficieze de o bază mai solidă de dovezi pentru soluționarea problemelor ridicate mai sus.

Bruxelles, 21 ianuarie 2014

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Henri MALOSSE

Avizul Comitetului Economic și Social European privind pachetul NAIADES II, alcătuit din următoarele trei documente: Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (CE) nr. 718/1999 al Consiliului privind politica capacității flotei Comunității cu scopul de a promova transportul pe căile navigabile interioare

[COM(2013) 621 final – 2013/0303 (COD)]

Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de stabilire a cerințelor tehnice pentru navele de navigație interioară și de abrogare a Directivei 2006/87/CE a Parlamentului European și a Consiliului

[COM(2013) 622 final – 2013/0302 (COD)]

Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor: Spre transporturi de calitate pe căile navigabile interioare – NAIADES II

[COM(2013) 623 final]

(2014/C 177/11)

Raportor: dl Jan SIMONS

La 10 septembrie 2013, la 7 și 31 octombrie 2013 și la 8 și 22 octombrie 2013, în conformitate cu articolele 91 alineatul (1) și 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Comisia, Consiliul și, respectiv, Parlamentul European au hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la:

pachetul NAIADES II, alcătuit din următoarele trei documente:

Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (CE) nr. 718/1999 al Consiliului privind politica capacității flotei Comunității cu scopul de a promova transportul pe căile navigabile interioare

COM(2013) 621 final – 2013/0303 (COD)

Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de stabilire a cerințelor tehnice pentru navele de navigație interioară și de abrogare a Directivei 2006/87/CE a Parlamentului European și a Consiliului

COM(2013) 622 final – 2013/0302 (COD)

Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor: Spre transporturi de calitate pe căile navigabile interioare – NAIADES II

COM(2013) 623 final

Secțiunea pentru transporturi, energie, infrastructură și societatea informațională, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 18 decembrie 2013.

În cea de-a 495-a sesiune plenară, care a avut loc la 21 și 22 ianuarie 2014 (ședința din 21 ianuarie), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 140 de voturi pentru și 10 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1 Comitetul salută și sprijină propunerile de acțiune ale Comisiei formulate în comunicare și în cele două propuneri legislative, exprimând următoarele recomandări.

1.2 Comitetul consideră că motivul pentru care cota de piață a navigației interioare nu a crescut rezidă în insuficiența sprijinului politic și financiar pentru acest sector în ultimii ani.

1.3 Ca atare, Comitetul solicită Comisiei să pună la dispoziție suficiente resurse – așteptându-se la cel puțin 20% – din cadrul mecanismului Conectarea Europei (MCE) și din cadrul anumitor direcții ale Orizont 2020, în special cea pentru inovație pentru căile de navigație și pentru sectorul navigației interioare, pentru realizarea obiectivelor stabilite în programul său, cerându-i totodată să sprijine și să stimuleze statele membre în eforturile de întreținere și extindere a infrastructurii. De asemenea, ar trebui elaborate noi mecanisme de finanțare.

1.4 Atrăgând atenția asupra importanței pe care o are infrastructura pentru realizarea obiectivelor Comisiei, Comitetul face apel la statele membre să-și asume răspunderea care le revine. În acest sens, Comitetul face referire printre altele la Strategia privind zona Dunării, menită să contribuie la dezvoltarea statelor din această regiune (2010), și la declarația adoptată în iunie 2012 în continuarea acestei strategii.

1.5 Comitetul sprijină Strategia pentru zona Dunării, însă observă că până în prezent strategia, ca și declarația semnată în 2012, au fost insuficient puse în aplicare. Ca atare, solicită Comisiei să înființeze un grup de lucru care să supravegheze realizarea acordurilor din cadrul acestei strategii și declarații.

1.6 Comitetul susține ferm documentul serviciilor Comisiei privind NAIADES, vizând implementarea măsurilor de ecologizare la nivel de sector. Și în cazul acestuia dorește, de asemenea, să se prevadă disponibilizarea unor mijloace financiare suficiente, pentru a redresa, printre altele, neajunsurile din cadrul programului NAIADES I.

1.7 Atrăgând atenția asupra avizului său anterior privind securitatea socială a sectorului, Comitetul face apel la toate părțile implicate să dezvolte în continuare inițiative în acest domeniu. Un rol central în acest sens îl joacă armonizarea propusă a profilurilor profesionale și corelarea la nivel european a calificărilor profesionale, în baza dialogului social, subiecte care vor fi analizate în detaliu de Comisie, în strânsă colaborare cu comisiile fluviale, în special cu Comisia Centrală pentru Navigația pe Rin.

1.8 Comitetul consideră că propunerile privind cooperarea instituțională între Uniunea Europeană și comisiile de navigație reprezintă un pas important. El face apel la instituțiile implicate să coordoneze îndeaproape diversele regimuri juridice, realizând astfel armonizarea avută în vedere.

2. Introducere

2.1 Cu ajutorul navigației interioare se transportă anual circa 500 de milioane de tone de marfă, echivalentul a 25 de milioane de camioane, ceea ce reprezintă o prestație de transport de 140 de miliarde de tone/km. Însă navigația interioară joacă un rol semnificativ și în transportul de persoane, atât în ceea ce privește turismul (vase de croazieră și călătorii de o zi) cât și, în tot mai mare măsură, în transportul orășenesc și regional (spre exemplu serviciile furnizate de feriboturi).

2.2 Piețele tradiționale de transport, precum cea a transportului de marfă pe distanțe lungi, sunt completate tot mai frecvent cu noi servicii inovatoare în care navigația interioară joacă un rol tot mai important și pe distanțe scurte.

2.3 Datorită economiei de scară generate și eficienței energetice, navigația interioară se remarcă prin cele mai scăzute costuri externe provocate de emisiile de CO₂, poluare sonoră, accidente și blocaje în trafic. În virtutea celor mai ridicate standarde mondiale în materie de siguranță, acest mod de transport reprezintă principalul transportator de mărfuri periculoase din Europa.

2.4 Aproximativ 44 000 de persoane lucrează în sectorul navigației interioare, iar circa 12 000 de locuri de muncă sunt indirect legate de acesta. Navigația interioară suferă de pe urma lipsei personalului calificat, reprezentând, astfel, un dezechilibru pe piața forței de muncă pentru persoanele în căutarea unui loc de muncă. Cu ajutorul noilor programe de educație și a perspectivelor de carieră, navigația interioară este în măsură să le ofere tinerilor locuri de muncă tentante.

2.5 Navigația interioară operează pe o piață pe deplin liberalizată, însă din 2008 este afectată de consecințele crizei economice. Din cauza recesiunii economice, volumele de transport s-au redus în ultimii ani, ceea ce a dus la capacitate excedentară în navigația interioară și, în consecință, la scăderea prețurilor. În diverse studii se consideră că această situație se va îmbunătăți abia peste câțiva ani.

2.6 Pe rețeaua extinsă a căilor de navigație europene, cuprinzând circa 37 000 km de fluvii și canale, există încă suficientă capacitate pentru absorbirea unor fluxuri de transport suplimentare. Acest lucru presupune însă o bună întreținere a sistemului de căi de navigație. Chiar și în cursul programului de acțiune NAIADES I (2006-2014), căile de navigație au fost întreținute insuficient și nu s-au realizat legăturile lipsă, în mare parte din pricina reducerii bugetelor naționale. În plus, realizarea proiectelor de infrastructură pe căile de navigație este obstrucționată de proceduri lungi și lente și de sarcini administrative care ar trebui evitate.

3. Sinteza comunicării Comisiei

3.1 La 10 septembrie 2013, Comisia a publicat comunicarea „Spre transporturi de calitate pe căile navigabile interioare – NAIADES II. Comisia constată că predecesorul acestei inițiative, NAIADES I, a creat un oarecare impuls, dar perspectivele economice și ecologice pentru navigația interioară se deteriorează și nu s-au făcut aproape deloc progrese în ceea ce privește îmbunătățirea infrastructurii. De asemenea, sectorul este afectat de criza economică și suferă, în consecință, din pricina supracapacității.

3.2 Oportunitățile și provocările aferente acestui mod de transport au contribuit la decizia Comisiei de a-și continua programul de acțiune anterior în domeniul navigației interioare. Prin intermediul NAIADES II, Comisia intenționează favorizarea pe termen lung a unor modificări structurale în cadrul sectorului transportului pe căi navigabile interioare, fără a interveni însă pe piața liberă.

3.3 În cadrul NAIADES se propun acțiuni concrete în următoarele domenii:

- infrastructură de calitate, care cuprinde îmbunătățirea legăturilor și integrarea navigației interioare cu alte moduri de transport. În acest context, porturile (maritime și fluviale) joacă un rol important ca verigi de legătură;
- inovarea;
- o piață care să funcționeze bine;
- ameliorarea rezultatelor ecologice prin reducerea emisiilor;
- lucrători calificați și locuri de muncă de calitate;
- integrarea transportului pe căi navigabile interioare în lanțul logistic multimodal.

3.4 Acest program de acțiune este însoțit de două propuneri legislative, una privind cerințele tehnice pentru navele utilizate pe căile de navigație interioare și una care vizează modificarea regulamentului privind capacitatea flotei de navigație interioară. Ambele instrumente juridice sunt în vigoare de mult timp în navigația interioară. Noile propuneri ale Comisiei vizează o modernizare a acestor instrumente. Totodată, din comunicare face parte și un amplu document de lucru al serviciilor Comisiei privind ecologizarea flotei.

3.4.1 Noua propunere a Comisiei de directivă tehnică care să înlocuiască Directiva 2006/87/CE are în vedere o mai bună corelare a diverselor instanțe de reglementare și prevede un mecanism pentru favorizarea acestui lucru. Aceasta reprezintă o primă concretizare a cooperării instituționale, vizată la nivel de reglementare.

3.4.2 Propunerea Comisiei de modificare a Regulamentului 718/1999 privind politica capacității flotei prevede extinderea posibilităților de folosire a resurselor din fondul de rezervă de către organizațiile reprezentative din sectorul navigației interioare, în special în scopuri ecologice. Această propunere se încadrează în logica întregului pachet de măsuri propuse.

3.5 Pentru punerea în aplicare a acțiunilor vizate în comunicare, propunerea specifică câțiva factori de răspundere. Realizarea unei infrastructuri de calitate cade în răspunderea UE și a statelor membre. Acest lucru este valabil și pentru îmbunătățirea cadrului juridic, menit să creeze condiții de concurență echitabile pe piața internă. Răspunderea pentru transparența pe piață și pentru inovare îi revine sectorului.

3.6 De asemenea, în comunicare se are în vedere îmbunătățirea gestionării. Din perspectivă istorică, navigației pe căi interioare i se aplică diverse regimuri juridice. Libertatea de circulație pe marile fluvii europene este consacrată prin tratatele internaționale și reglementarea derivată din ele. UE deține, de asemenea, competențe în domeniul navigației interioare. Pentru a preîntâmpina suprapunerea parțială a acestor competențe și activități, Comisia propune o nouă abordare. Aceasta are în vedere o colaborare strânsă cu Comisia Centrală pentru Navigația pe Rin, pentru care s-a semnat un acord.

3.7 NAIADES II nu dispune de un buget propriu pentru finanțarea măsurilor propuse. Comunicarea face referire în acest sens la mecanismul Conectarea Europei (MCE) pentru măsurile privind infrastructura și la Orizont 2020 pentru finanțarea cercetării, dezvoltării și a inovării. Complementar, ambele instrumente ar trebui să ofere sprijin financiar pentru susținerea politicii de gestiune și ecologizarea flotei.

3.8 Comisia dorește să-și intensifice ambițiile în direcția navigației interioare și a promovării acesteia, concentrându-se asupra domeniilor cu cea mai mare valoare adăugată. Se așteaptă în acest sens la o contribuție din partea statelor membre și a sectorului însoși.

4. Observații generale

4.1 Comitetul este întru totul în favoarea unei mai bune utilizări a capacităților navigației pe căile interioare, mai ales având în vedere avantajele uriașe ale acestui mod de transport din punctul de vedere al prestației, durabilității și costurilor externe. Importanța și potențialul navigației interioare oferă perspective interesante, atât pentru transportul de marfă, cât și pentru cel de persoane. Pe lângă transportul de croazieră, rolul transportului pe apă este tot mai frecvent recunoscut în regiunile cu densitate mare a populației în care se întrețin servicii de feribot.

4.2 Comitetul împărtășește observațiile Comisiei privind valorificarea în prea mică măsură a navigației interioare și sprijină eforturile acesteia în direcția creșterii cotei sectorului pe piața totală a transporturilor. În efortul său de a integra mai bine navigația interioară și de a crea condiții în acest sens, Comisia subestimează importanța bazei financiare solide a programului de acțiune. Comitetul observă că se propune un nou plan ambițios pentru NAIADES II, pentru care însă nu există deocamdată destulă claritate în ceea ce privește finanțarea. Comitetul așteaptă prin urmare cu interes documentul de lucru al serviciilor Comisiei privind finanțarea programului și solicită Comisiei să țină seama de carențele programului anterior.

4.3 În evaluarea intermediară a NAIADES I s-a constatat că programul NAIADES I a creat un anumit impuls și a dus la o mai bună conștientizare a potențialului sectorului – mai ales în rândul factorilor de decizie de la nivel național.

4.4 În același timp, experiența cu NAIADES I și cele mai recente orientări TEN-T relevă faptul că statele membre nu pot rămâne absolve de orice angajament atunci când acceptă obiectivele acestei comunicări. Comitetul insistă pe lângă Parlamentul European, Consiliu și Comisie să precizeze acest lucru clar și concret.

4.5 În opinia Comitetului, este limpede că trebuie realizată o colaborare strânsă și funcțională între Comisia Europeană și comisiile fluviale pentru ca navigația interioară să fie favorizată. Comitetul sprijină propunerile în acest sens și atrage atenția asupra rolului important pe care îl joacă Comisia Centrală pentru Navigația pe Rin în ceea ce privește dezvoltarea navigației interioare și standardele tehnice și de siguranță ridicate.

4.6 Comitetul subliniază importanța infrastructurii pentru realizarea obiectivelor Comisiei. Pentru a stimula o mai bună integrare a navigației interioare și pentru a garanta fiabilitatea acesteia, este esențial să existe un sistem de căi navigabile bine întreținut și fără blocaje și să se realizeze legăturile care lipsesc. Comitetul solicită statelor membre să-și asume responsabilitățile care le revin în acest sens.

4.7 Având în vedere bugetele limitate alocate mecanismului Conectarea Europei, Comitetul se așteaptă ca Comisia să pună la dispoziția căilor navigabile cel puțin 20% din mijloacele disponibile și să sprijine și să motiveze statele membre în direcția întreținerii și extinderii acestei infrastructuri. Spre deosebire de infrastructura rutieră și feroviară, căile de navigație interioare ale Europei dispun încă de capacitate suficientă pentru absorbirea unui multiplu al volumului de transport actual, astfel încât investițiile în acest sector pot oferi un randament maxim al sumelor investite.

4.8 Comitetul a luat cunoștință de intenția de a se demara o consultare privind tarifele de utilizare a infrastructurii, în vederea internalizării costurilor externe ale navigației interioare. Comitetul atrage atenția că problema internalizării costurilor externe ale navigației interioare trebuie tratată cu cea mai mare precauție și că acest instrument ar trebui introdus numai pentru sporirea volumului de transport al navigației interioare și pentru îmbunătățirea poziției concurențiale a acesteia.

4.9 NAIADES II vizează, printre altele, sporirea atractivității sectorului pe piața forței de muncă și crearea unor locuri de muncă de calitate, precum și stimularea mobilității forței de muncă. Acestea sunt obiectivele armonizării profilurilor profesionale și ale corelării la nivel european a calificărilor profesionale. Aceste măsuri pot contribui la soluționarea lipsei personalului calificat în sectorul navigației interioare.

4.10 În ceea ce privește securitatea socială, Comitetul face referire la avizul său din 2005 (TEN/200), în care se solicita conceperea unei politici sociale a Uniunii pentru navigația interioară. În ultimii ani s-a precizat în mai mare măsură această politică în cadrul dialogului social, eforturile ducând între timp la instituirea unei reglementări specifice cu privire la timpul de lucru în navigația interioară, consacrată într-un acord semnat de partenerii sociali. Comitetul încurajează lansarea în cadrul dialogului social și a altor inițiative care să sporească atractivitatea acestei profesii.

5. Observații specifice

5.1 În ceea ce privește noile orientări TEN-T, Comitetul face apel la Comisie să vegheze la consolidarea poziției căilor de navigație în contextul punerii în aplicare a noii abordări bazate pe coridoare multimodale. Planurile privind coridoarele multimodale trebuie să asigure faptul că toate modurile de transport sunt reprezentate în mod echilibrat. Va trebui ca, la intrarea în vigoare a acestor planuri, să se asigure un rol substanțial pentru sectorul navigației pe căi interioare.

5.2 Comitetul consideră că este foarte important să fie incluse în rețeaua centrală TEN-T toate căile de navigație din clasa IV sau superioare. Pe această cale, statele membre își asumă obligația de a garanta conservarea și îmbunătățirea acestor căi navigabile și de a oferi tot sprijinul pentru înlăturarea blocajelor, în scopul utilizării depline a capacităților disponibile pe căile navigabile europene. Comitetul dorește să atragă atenția asupra fluviilor care încă dispun de capacități ample de absorbție a fluxurilor de transport, precum Dunărea și Elba. El solicită statelor membre să soluționeze, cu ajutorul Comisiei Europene, blocajele de pe aceste fluviu și să realizeze fără întârziere legăturile care lipsesc – precum legătura Sena-Escaut.

5.3 În cadrul dezvoltării transporturilor în țările din centrul și estul Europei, Dunărea joacă un rol deosebit. Acest lucru este recunoscut de Comisie în Strategia pentru regiunea Dunării (2010), vizând favorizarea dezvoltării țărilor din regiunea dunăreană. Transportul pe Dunăre reprezintă unul dintre pilonii acestei strategii și ar trebui să contribuie la creșterea sectorului navigației pe acest fluviu important. În continuarea acestei strategii, țările riverane Dunării – din păcate, cu excepția uneia – au semnat în iunie 2012 o declarație prin care se obligă la întreținerea Dunării pe baza standardelor aplicabile, pentru a preîntâmpina eventuale blocaje viitoare ale navigației cauzate de adâncimea insuficientă.

5.4 Comitetul sprijină această strategie a Comisiei, însă observă că până în prezent strategia și declarația semnată în 2012 au fost insuficient puse în aplicare. În consecință, solicită Comisiei să înființeze un grup de lucru care să vegheze la respectarea angajamentelor stabilite în cadrul strategiei și al declarației și să rezolve rapid problemele constatate, pentru a nu periclita dezvoltarea dorită a navigației interioare pe acest coridor important.

5.5 Comisia observă că, în raport cu alte moduri de transport, navigația interioară a rămas în urmă din perspectiva inovării. Acest fapt se datorează, printre altele, duratei lungi de viață a echipamentelor. În plus, sectorul nu are suficientă cultură a inovării. Comisia solicită sectorului să-și asume un rol de conducere în acest sens și să dezvolte o politică în domeniul inovării.

5.6 Comitetul împărtășește aceste observații, însă atrage totodată atenția atât asupra duratei lungi de exploatare a echipamentelor din navigația interioară, cât și asupra nivelului ridicat al investițiilor, motive pentru care inovarea în acest sector prezintă un ritm mai lent. Din pricina costurilor ridicate ale investițiilor, inovarea trebuie încurajată prin stimuli financiar și economici suficienți și prin favorizarea accesului la finanțare, aspecte care nu sunt prevăzute deocamdată în program în măsură satisfăcătoare.

5.7 Comitetul arată că sectorul însuși a demarat deja inițiative extrem de ambițioase în domeniul inovării prin introducerea navelor care utilizează gazul natural lichefiat (GNL) drept combustibil. Comitetul solicită instanțelor competente să elaboreze cât mai rapid posibil cadrul juridic necesar și infrastructura aferentă pentru punerea în aplicare pe scară largă și stimularea în continuare a acestei inovații, precum și pentru alimentarea cu combustibili alternativi.

5.8 Comisia atașează la comunicare un document de lucru al serviciilor Comisiei privind ecologizarea flotei. În textul acestuia se descriu scenarii privind modalitățile potențiale de reducere a emisiilor de poluanți atmosferici. În acest document nu se ține seama de faptul – știut de către Comitet – că navigația interioară prezintă un nivel de emisii mult inferior transportului rutier și celui feroviar.

5.9 Din pricina concentrării asupra altor poluanți atmosferici decât CO₂, Comisia ajunge la concluzia că navigația pe căi interioare este în pericol de a deveni cea mai mare sursă de poluare în acest domeniu. În acest sens, Comitetul observă că la elaborarea viitoarelor standarde privind emisiile trebuie să fie preîntâmpinată concurența neloială și să se țină seama de o ofertă adaptată de motoare pentru sectorul navigației interioare.

5.10 Comitetul consideră că Comisia poate juca un rol de seamă în stimularea sectorului în direcția inovării și că ar trebui să acorde un sprijin financiar substanțial. Având în vedere avantajele pentru societate pe care le aduce îmbunătățirea prestațiilor de mediu ale navigației interioare, se justifică sprijinul acordat acestuia din fondurile europene și naționale. Acest sprijin poate avea un puternic efect catalizator.

5.11 Ca atare, Comitetul solicită Comisiei ca, după stabilirea bugetului multianual al Uniunii Europene, să facă tot posibilul pentru a pune la dispoziție cât mai multe resurse alocate mecanismului Conectarea Europei (MCE) și programului Orizont 2020 pentru implementarea ecologizării la bordul navelor și a celorlalte măsuri propuse în programul NAIADES.

5.12 De asemenea, Comitetul face apel la sector să folosească în scopuri de ecologizare resursele disponibile în fondul de rezervă, pentru a-și îmbunătăți imaginea. Această posibilitate este creată prin propunerea de modificare a Regulamentului privind capacitatea flotei, cuprinsă în pachetul NAIADES II.

5.13 Profesionalizarea și colaborarea mai strânsă în cadrul sectorului și la inițiativa acestuia reprezintă în mod cert o contribuție la îmbunătățirea structurală a poziției sale economice în momentul de față, când criza economică a dus la o supracapacitate structurală a sectorului.

Bruxelles, 21 ianuarie 2014

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Henri MALOSSE

Avizul Comitetului Economic și Social European pe tema „Noi măsuri privind piața unică europeană a telecomunicațiilor” cu referire la următoarele două documente: Propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a unor măsuri privind piața unică europeană a comunicațiilor electronice și de realizare a unui continent conectat și de modificare a Directivelor 2002/20/CE, 2002/21/CE și 2002/22/CE și a Regulamentelor (CE) nr. 1211/2009 și (UE) nr. 531/2012

[COM(2013) 627 final – 2013/0309 (COD)]

și Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor privind piața unică a telecomunicațiilor

[COM(2013) 634 final]

(2014/C 177/12)

Raportor: dna **Anna NIETYKSZA**

La 23 septembrie 2013 și la 12 septembrie 2013, în conformitate cu articolele 114 și 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Comisia, Consiliul și, respectiv, Parlamentul European au hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Noi măsuri privind piața unică europeană a telecomunicațiilor cu referire la următoarele două documente: Propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a unor măsuri privind piața unică europeană a comunicațiilor electronice și de realizare a unui continent conectat și de modificare a Directivelor 2002/20/CE, 2002/21/CE și 2002/22/CE și a Regulamentelor (CE) nr. 1211/2009 și (UE) nr. 531/2012

COM(2013) 627 final – 2013/0309 (COD) și

Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor privind piața unică a telecomunicațiilor

COM(2013) 634 final.

Secțiunea pentru transporturi, energie, infrastructură și societatea informațională, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 18 decembrie 2013.

În cea de-a 495-a sesiune plenară, care a avut loc la 21 și 22 ianuarie 2014 (ședința din 21 ianuarie), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 152 de voturi pentru, 2 voturi împotrivă și 5 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1 CESE sprijină propunerea de regulament a Comisiei Europene și măsurile specifice pentru accelerarea instituirii unei piețe unice pentru comunicațiile electronice ca temei pentru creșterea dinamică și durabilă a tuturor sectoarelor economiei și pentru crearea de noi locuri de muncă. Aceasta va asigura totodată și un nivel ridicat de protecție a consumatorilor.

1.2 CESE consideră că reducerea propusă a obstacolelor din calea furnizorilor de servicii de comunicații electronice din Europa, prin intermediul:

- introducerii unei autorizații europene unice valabile în întreaga UE și
- al armonizării condițiilor de reglementare și a gestionării spectrului

va facilita oferirea de către furnizori a unor servicii de comunicații electronice competitive și sigure pentru consumatori, întreprinderi și instituții în toată Uniunea.

1.3 CESE atenționează că Comisia ar trebui să analizeze totuși includerea serviciilor în bandă largă în domeniul de aplicare al obligației de serviciu universal.

1.4 În același timp, CESE subliniază că reducerea obstacolelor cauzate de reglementare va deschide piețele furnizorilor de comunicații electronice de dimensiuni mai reduse. Stimulii principali pentru dezvoltarea furnizorilor vor consta în:

- autorizația unică,
- simplificarea procesului de investire în rețele,
- oportunitatea de a furniza servicii transfrontaliere în toate țările UE,
- stimulentele în favoarea investițiilor.

1.5 CESE observă că normele Comisiei și stimulentele generale ale acestora trebuie să preîntâmpine fragmentarea pieței în și mai mare măsură, deoarece aceasta ar sta în calea dezvoltării serviciilor transfrontaliere și ar submina poziția UE în raport cu concurența internațională.

1.6 CESE consideră că îmbunătățirea accesibilității și reducerea costurilor de construcție și de operare a rețelilor de mare viteză vor duce la:

- crearea de locuri de muncă în întreprinderile europene, inclusiv în IMM-uri și întreprinderile nou-înființate care dezvoltă și furnizează produse și servicii inovatoare pe piețele globale;
- accelerarea dezvoltării serviciilor moderne în domenii cum ar fi comerțul și educația electronică, precum și în serviciile publice avansate, precum e-guvernarea și e-sănătatea;
- accelerarea dezvoltării unor servicii europene de cloud computing moderne, așa cum sunt acestea descrise în Avizul Comitetului „Către o strategie europeană privind cloud computingul” (TEN/494);
- deschiderea unor ample oportunități de creare a unor noi servicii care să fie folosite în domeniile în care se preconizează o dezvoltare rapidă, precum Internet of Things (IoT) și comunicarea machine-to-machine (M2M).

1.7 CESE recunoaște că armonizarea condițiilor normative va stimula investițiile în furnizori europeni de servicii de comunicații electronice.

1.8 CESE sprijină armonizarea propusă a garanțiilor privind drepturile consumatorilor și ale utilizatorilor, inclusiv:

- facilitarea alegerii furnizorului de servicii și a schimbării acestuia;
- eliminarea costurilor ridicate ale roamingului în rețelele mobile și ale apelurilor transfrontaliere în interiorul UE (cf. Raportul de informare al CESE pe tema „Eliminarea imediată a tarifelor de roaming”, CES5263-2013, raportor: dl Hencks)

1.9 CESE se exprimă în favoarea armonizării condițiilor contractuale pentru utilizatorii finali ai serviciilor de comunicații electronice în toate statele membre.

1.10 CESE consideră că accesul deschis la rețea și posibilitatea de a folosi servicii avansate de comunicații electronice pe tot teritoriul UE vor spori mobilitatea consumatorilor și a întreprinderilor, facilitând totodată accesul la bunurile culturale europene și dezvoltarea industriilor creative.

1.11 Viitorul regulament trebuie să asigure o mai mare securitate financiară și juridică pentru operatori. În contrapartidă, CESE recomandă ca acesta să le asigure utilizatorilor mai multă securitate juridică printr-o mai bună protecție a drepturilor lor.

1.12 CESE subliniază importanța dreptului la o protecție adecvată a datelor personale, a dreptului de „a fi uitat” și a altor drepturi ale utilizatorilor finali ai serviciilor de comunicare electronică, menționate în avizele anterioare ale CESE ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ JO C 271, 19.9.2013, p. 133-137; JO C 229, 31.7.2012, p. 1-6; JO C 351, 15.11.2012, p. 31-35.

1.13 CESE subliniază că tehnologiile informației și comunicațiilor (TIC) reprezintă o sursă de creștere economică durabilă, contribuind la o creștere cu 50% a productivității în toate sectoarele economiei care recurg la ele. Chiar dacă utilizarea lor duce la pierderea anumitor locuri de muncă, această pierdere este compensată în raport de cinci noi locuri de muncă la două locuri de muncă pierdute [cf. Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului, COM (2013) 627 final 2013/0309 (COD), p. 2]. CESE subliniază necesitatea de a se asigura educație, reconversie profesională și învățare pe tot parcursul vieții pentru toți, prin aplicarea unor noi mecanisme educaționale.

1.14 CESE subliniază necesitatea respectării normelor în domeniul concurenței și a neutralității rețelei, în special în ceea ce privește furnizorii de servicii de comunicații electronice din categoria IMM-urilor – având în vedere că o sporire a forței celor mai mari furnizori de servicii de comunicații electronice și consolidarea resurselor spectrului de frecvențe poate pune în primejdie competitivitatea pe piețele statelor membre.

1.15 Reglementarea produselor de acces virtual în bandă largă (*un tip de acces cu ridicata la rețelele în bandă largă care constă într-o legătură virtuală de acces cu sediul sau domiciliul clientului în orice arhitectură de rețea de acces, cu excepția decuplării fizice a buclei locale, împreună cu un serviciu de transmisie către un set definit de puncte de predare, și care include elemente de rețea specifice, funcționalități de rețea specifice și sisteme informatice auxiliare*) este considerată prematură. CESE apreciază că este necesar să se aștepte reglementarea de către piață a condițiilor de furnizare și a prețurilor. Cu toate acestea, cerința de a furniza un produs de conectivitate cu calitate asigurată a serviciului (CAS) trebuie reglementată de așa manieră încât să se asigure o repartizare echitabilă a sarcinilor între operatorii de dimensiuni mari și furnizorii de servicii mai mici din categoria IMM-urilor.

1.16 CESE exprimă preocupări grave cu privire la soluțiile detaliate privitoare la rețelele radio locale, în special în ceea ce privește posibilitatea oferită utilizatorilor finali de a pune aceste rețele la dispoziția altor utilizatori necunoscuți și anonimi.

1.17 CESE avertizează că propunerea de regulament stabilește obiective extrem de ambițioase. Implementarea extrem de rapidă prevăzută (începând de la 1 iulie 2014) va presupune un efort substanțial din partea principalelor părți interesate, și anume Comisia Europeană, organele naționale de reglementare a comunicațiilor electronice, autoritățile antitrust și furnizorii europeni de servicii de comunicații electronice.

1.18 Având în vedere necesitatea de a coordona spectrele și procedurile de acordare a autorizațiilor europene, rezervarea frecvențelor radio și condițiile de utilizare a acestora, CESE recomandă consolidarea rolului OAREC până la luarea deciziei privind crearea unei autorități unice de reglementare la nivel european.

2. Introducere și context

2.1 Marii operatori din Statele Unite, Japonia și Coreea de Sud au făcut investiții uriașe în infrastructurile de conexiune rapidă la internet în bandă largă, atât fixe cât și fără fir. Pentru Uniunea Europeană, menținerea competitivității sale la nivel mondial în domeniul comunicațiilor electronice are o importanță esențială.

2.2 Un acces de mare debit fiabil și rapid este important mai ales pentru furnizarea unor servicii de comunicații electronice inovatoare, în special a serviciilor de cloud computing. În consecință, interesele strategice ale UE sunt deservite dacă aceasta dispune de un sector al comunicațiilor electronice prosper și de capacități proprii pentru a le furniza consumatorilor servicii moderne, precum și de menținerea unei capacități substanțiale de producție de echipamente, soluții și servicii de comunicații electronice.

2.3 Proporția economiei digitale și a produselor acesteia în compoziția PIB-ului crește în mod constant, iar serviciile de comunicații electronice sunt esențiale pentru creșterea productivității în toate sectoarele economiei, de la protecția sănătății la serviciile pentru public, fără să uităm energia. Un alt factor-cheie îl va constitui posibilitatea de a investi în rețelele de comunicații fără fir (de ex. a patra generație de tehnologie și tehnologiile următoare de comunicații mobile, care furnizează acces mobil la internet de mare viteză) și în rețelele fixe rapide [de ex. rețelele cu fibră optică FTTH (fiber-to-the-home) – fibră până la locuință].

2.4 Pentru a asigura o înaltă rentabilitate a rețelelor de comunicații electronice, trebuie să se poată opera la scară suficient de mare. Or, piața comunicațiilor electronice a statelor membre UE este extrem de fragmentată. Pe această piață sunt activi peste 1 000 de operatori de rețele fixe și mai multe sute de operatori de rețele mobile. Chiar și cele mai mari grupuri de operatori furnizează servicii în diferite state membre fără să ofere servicii transfrontaliere consumatorilor și utilizatorilor finali de talie mai redusă (numai cele mai mari societăți beneficiază de aceste servicii transfrontaliere). Niciun operator nu-și desfășoară activitățile în mai mult de jumătate din statele membre. Piața rețelelor de televiziune prin cablu este, de asemenea, fragmentată: aici operează peste 1 500 de operatori.

2.5 Fragmentarea pieței se traduce printr-un nivel ridicat al prețurilor, în speță ale comunicațiilor între diferitele țări ale UE (roaming în rețelele mobile și apeluri internaționale pe liniile fixe).

2.6 Frecvențele radio reprezintă o resursă limitată. Eficacitatea utilizării lor are un impact considerabil asupra punerii în aplicare a Agendei digitale pentru Europa (ADE) și asupra condițiilor în care își exercită activitățile furnizorii de servicii. Totodată, condițiile de utilizare a frecvențelor [precum normele de atribuire, durata validității rezervării, posibilitățile de reatribuire (modificare a gestionării spectrului care vizează, printre altele, satisfacerea cererii pieței sau sporirea eficienței utilizării spectrului) și de împărțire a frecvențelor] variază semnificativ între statele membre. Se observă diferențe și în ceea ce privește condițiile de atribuire, expirarea licențelor și posibilitatea reînnoirii rezervării frecvențelor. Aceste diferențe pun obstacole în calea investițiilor și a creării unor rețele transfrontaliere integrate de comunicații fără fir.

2.7 În vreme ce în anii '90 Europa era lider mondial în domeniul telefoniei mobile GSM, ea se găsește astăzi în urmă în ceea ce privește punerea în aplicare a tehnologiilor de transmisiuni mobile de ultimă oră, dacă o comparăm cu țările menționate anterior.

2.8 Rata dezvoltării sectorului TIC european a fost foarte scăzută în ultimii ani (0,3% anual), în special în raport cu creșterea din SUA (15%) și în țările asiatice aflate în fruntea plutonului (26%).

2.9 Modificările propuse privesc în același timp domenii reglementate prin acte legislative aflate la baza legislației în domeniul comunicațiilor electronice în UE, adică directivele 2002/20/CE (Directiva privind autorizațiile), 2002/21/CE (Directiva-cadru), 2002/22/CE (directiva privind serviciul universal și drepturile utilizatorilor), 2002/58/CE (Directiva privind viața privată și comunicațiile electronice), Regulamentele (CE) 1211/2009 [de instituire a Organismului autorităților europene de reglementare în domeniul comunicațiilor electronice (OAREC)] și 531/2012 (privind roamingul) și Decizia 243/2012/UE (de instituire a unui program multianual pentru politica în domeniul spectrului de frecvențe radio) ⁽²⁾.

3. Obiectivul general al regulamentului Comisiei Europene

3.1 Regulamentul Comisiei Europene vizează în esență să creeze o piață unică a comunicațiilor electronice în cadrul căreia:

- cetățenii, instituțiile și întreprinderile să aibă acces la servicii de comunicații electronice pe întregul teritoriu al UE în mod uniform, fără restricții sau costuri suplimentare;
- operatorii și furnizorii de servicii de comunicații electronice să poată presta servicii pe bază concurențială dincolo de frontierele statului membru în care își au sediul și să aibă acces la consumatori de pe tot teritoriul UE;
- baza transformării digitale a economiei să fie dezvoltată, ceea ce ar trebui să aibă ca rezultat recuperarea și menținerea creșterii economice, sporirea competitivității globale a țărilor UE și crearea de noi locuri de muncă în economia digitală, în industriile creative și în toate domeniile economiei în care comunicațiile electronice joacă un rol important.

3.2 În cadrul propunerii de regulament, Comisia Europeană a propus următoarele soluții:

- o autorizație unică pentru operatorul de comunicații electronice european, bazată pe un sistem unic de notificare în statul membru în care se află sediul principal al furnizorului european de comunicații electronice;
- o armonizare a normelor în materie de disponibilitate, a calendarului alocărilor și a duratei drepturilor de utilizare a spectrului de frecvențe radio;
- lansarea unor produse de acces virtual în bandă largă, precum și a unor produse de conectivitate cu calitate asigurată a serviciului (CAS) armonizate;
- o armonizare a normelor care definesc drepturile consumatorilor și/sau ale utilizatorilor finali (obligația de transparență a informației și a contractelor, definirea strictă a principiilor de încheiere și de reziliere a contractelor, neutralitatea internetului, obligația menținerii unei calități adecvate a serviciilor, facilitarea schimbării furnizorului și portabilitatea numerelor);
- conferirea de competențe de sancționare autorităților naționale competente, precum și norme privind competența Comisiei de a adopta acte delegate sau de punere în aplicare;

⁽²⁾ JO C 123, 25.4.2001, p. 55-56, JO C 123, 25.4.2001, p. 56-61, JO C 123, 25.4.2001, p. 53-54, JO C 24, 28.1.2012, p. 131-133 și JO C 133, 9.5.2013, p. 22-26.

- norme privind roamingul în rețelele mobile;
- o limitare a prețurilor comunicațiilor pe linie fixă în interiorul Uniunii, care nu vor putea depăși tarifele comunicațiilor naționale la mare distanță;
- o mai mare stabilitate a activităților OAREC în rolul său de organ consultativ al Uniunii Europene în domeniul comunicațiilor electronice.

3.3 Așa cum a subliniat Consiliul European în Concluziile sale din 24 și 25 octombrie 2013, depășirea fragmentării pieței comunicațiilor electronice, promovarea concurenței eficace și atragerea investițiilor private printr-un cadru legal previzibil și stabil, asigurându-se totodată un nivel înalt de protecție a consumatorului și armonizându-se modul de atribuire a frecvențelor sunt elemente esențiale pentru dezvoltarea economică și socială a statelor membre [documentul Consiliului European din 25 octombrie 2013 (EUCO 169/13, CO EUR 13 CONCL 7), punctele 5 și 9].

3.4 Disponibilitatea sporită și reducerea costurilor de utilizare a conexiunilor rapide vor permite tuturor furnizorilor de servicii, inclusiv IMM-urilor europene, să creeze și să ofere produse și servicii inovatoare pe piața mondială.

4. Observații specifice privind regulamentul Comisiei Europene

4.1 *Autorizația unică UE*

4.1.1 CESE consideră că furnizarea transfrontalieră a serviciilor este împiedicată în prezent de birocrăția generată de fragmentarea sistemelor naționale de eliberare a autorizațiilor și de atribuire a frecvențelor radio, de reglementare a produselor de acces și de dispoziții referitoare la drepturile consumatorului.

4.1.2 Operatorii profită de fragmentarea pieței pe cheltuiala utilizatorilor finali, furnizând servicii transfrontaliere mai scumpe.

4.1.3 CESE consideră că propunerea de regulament va favoriza consolidarea operatorilor și apariția unor furnizori paneuropeni de servicii de comunicații electronice. Acest proces prezintă beneficii pentru competitivitatea economiilor statelor membre pe piețele globale.

4.1.4 Consolidarea furnizorilor de servicii de comunicații electronice, precum și existența unor condiții juridice uniforme, vor spori atractivitatea furnizorilor europeni de servicii din perspectiva investitorilor financiari instituționali, inclusiv a fondurilor de investiții cu capital privat. O capitalizare sporită a operatorilor le va spori capacitatea de investiții.

4.1.5 CESE salută introducerea unei autorizații unice la nivelul UE drept condiție esențială pentru îmbunătățirea funcționării sistemului. Vor trebui definite precis procedurile și normele care se aplică cooperării dintre acestea.

4.1.6 CESE ar fi salutat luarea de poziție în propunere în favoarea unei autorități unice de reglementare europene, așa cum s-a propus și argumentat de către Comitet în mai multe dintre avizele sale.

4.2 *Coordonarea utilizării frecvențelor radio*

4.2.1 Armonizarea gestionării frecvențelor radio, care constă în unificarea condițiilor de exploatare a frecvențelor (norme de atribuire, durata validității rezervării, posibilități de reafectare și de partajare a frecvențelor) va facilita introducerea noilor tehnologii de acces fără fir de mare viteză (4G și următoarele).

4.2.2 CESE consideră că propunerea de regulament anticipează revizuirea prevăzută pentru 2016 a eficacității normelor existente în privința roamingului, precum și deciziile privind atribuirea benzilor de frecvență care trebuie luate în cadrul Conferinței mondiale privind radiocomunicațiile a UIT (Organizația Internațională a Telecomunicațiilor) din 2015 (CMR-2015) de către ITU-R (sectorul radiocomunicațiilor, unul din cele trei sectoare/unități ale UIT, cu atribuții în domeniul comunicațiilor radio).

4.3 *Produse europene de acces virtual*

4.3.1 CESE consideră că propunerea de reglementare a accesului virtual în bandă largă apare pe fondul unor serioase incertitudini privind reglementarea rețelelor de tip NGN/NGA (Next Generation Networks/Next Generation Access de mare viteză) și a unor disparități între practicile de reglementare ale statelor membre. Este necesar să se dea dovadă de mare prudență la stabilirea unor principii fixe de reglementare, care să-i stimuleze pe operatori să investească în infrastructurile costisitoare de NGN/NGA, având în vedere că practicile de reglementare în domeniu abia încep să prindă contur. Trebuie ca produsele de acces cu ridicata să fie elaborate în funcție de nevoile clienților de pe fiecare din piețele naționale și nu ca acestea să fie concepute pentru un stat prototipic care să reflecte media europeană.

4.4 *Produse de conectare cu calitate asigurată a serviciului (CAS)*

4.4.1 Introducerea unui produs de conectare cu calitate asigurată a serviciului (CAS) s-ar putea dovedi extrem de utilă din perspectiva creării și furnizării de servicii digitale specializate ultraperformante.

4.4.2 În opinia Comitetului, obligația de a furniza un produs CAS trebuie reglementată în așa fel încât să se garanteze sarcini și capacitate de concurență simetrice între marii operatori și furnizorii de servicii de talie mai redusă din categoria IMM-urilor.

4.5 *Armonizarea drepturilor utilizatorilor finali*

4.5.1 După părerea CESE, armonizarea drepturilor utilizatorilor finali, a obligațiilor de transparență și de furnizare de informații comprehensibile pentru consumatori privind condițiile, calitatea, autorizațiile, tarifele și dispozițiile vizând simplificarea procedurilor pentru schimbarea furnizorului vor aduce avantaje majore consumatorilor de servicii de comunicații electronice. Acești pași vor consolida poziția acestora în raport cu furnizorii de servicii și vor reduce asimetria informațiilor.

4.5.2 CESE este de acord cu furnizarea unor informații specifice și cu obligațiile contractuale privind:

- furnizarea de servicii pentru utilizatorii cu handicap, detalierea produselor și serviciilor;
- tipul de acțiune care ar putea fi întreprinsă de către furnizor ca răspuns la incidentele sau amenințările și vulnerabilitățile în materie de securitate sau de integritate;
- controlul de către utilizatorii finali al consumului lor de servicii electronice.

4.5.3 CESE este de acord cu propunerea ca furnizorii de servicii de comunicații electronice să fie obligați să distribuie informații de interes public privind:

- cele mai frecvente utilizări ale serviciilor de comunicații electronice prin care se participă la activități ilegale sau la diseminarea unui conținut nociv și consecințele legale ale acestora;
- mijloacele de protecție împotriva riscurilor la adresa securității personale și a accesului ilegal la date cu caracter personal atunci când se utilizează servicii de comunicații electronice.

4.5.4 CESE regretă însă textul ambiguu al capitolelor IV și V ale propunerii de regulament, în special în ceea ce privește factorii subiectivi de care depind în continuare anumite drepturi ale consumatorului; se spera ca acestea să devină garanții obligatorii, mai ales în cazul articolelor 23 alineatul (3), 27, 28 și 30 ale propunerii.

4.6 *Roamingul și comunicațiile internaționale*

4.6.1 Prețurile comunicațiilor mobile europene în roaming rămân extrem de ridicate și mult deasupra tarifului perceput pentru același serviciu în interiorul unei țări, în vreme ce, conform Agendei digitale pentru Europa, obiectivul final constă în eliminarea diferenței dintre tarifele naționale și cele de roaming, în vederea creării în acest mod a unei piețe interne a serviciilor de comunicații mobile.

4.6.2 Din cauză că, în ciuda stabilirii plafoanelor tarifare la nivelul Uniunii, prețurile medii practicate de operator nu sunt foarte departe de nivelul plafoanelor reglementate și împiedică existența unei concurențe sănătoase, Comisia afirmă că se vede obligată să propună, în cadrul unui nou pachet legislativ, eliminarea, începând cu 2014, a costurilor suplimentare de roaming pentru apelurile primite, celelalte tarife de roaming urmând să dispară mai târziu, prin încurajarea concurenței dintre operatori sau măcar dintre consorțiile de operatori.

4.6.3 CESE se pronunță în principiu în favoarea eliminării tuturor tarifelor de roaming (voce, SMS, date), nu doar a costurilor apelurilor primite. De asemenea, consideră că, în vederea creării unei autentice piețe interne europene a comunicațiilor electronice mobile, s-ar impune inclusiv revizuirea tarifelor aplicate comunicațiilor mobile în tranzit în Europa.

4.6.4 Cu toate acestea, având în vedere că reformele structurale prevăzute în regulamentul corespunzător din 2012 nu vor fi puse în practică decât începând din iulie 2014, CESE consideră că data eliminării tarifelor de roaming va trebui stabilită în urma unui bilanț al reformelor structurale menționate, după implementarea lor efectivă.

4.6.5 Perioada de până atunci ar trebui să permită autorităților de reglementare să adopte măsuri preventive, pentru a-i împiedica pe operatori să compenseze reducerea câștigurilor, determinată de eliminarea tarifelor de roaming, printr-o creștere a tarifelor naționale. O astfel de compensare i-ar afecta pe toți consumatorii, dar mai ales pe cetățenii care, din anumite motive, nu se deplasează în afara țării în care locuiesc și deci nu efectuează comunicații în roaming.

4.6.6 În vederea obținerii unei mai mari transparențe a prețurilor, și mai ales a pachetelor oferite, CESE propune inclusiv ca autoritățile de reglementare să definească, în colaborare cu organizațiile de consumatori, un tip de informație standardizată referitoare la componența prețului, astfel încât să se poată face o comparație a diferitelor oferte și să se faciliteze identificarea ofertei celei mai avantajoase economic.

4.6.7 În fine, Comisia va trebui să garanteze cu strictețe că parteneriatele între operatori, pe care le încurajează călduros, nu conduc la înțelegeri sau oligopoluri și, în consecință, nici la abuzuri de poziție dominantă pe piață.

4.7 Modificarea statutului OAREC

4.7.1 În opinia CESE, modificările propuse privind statutul OAREC, și anume introducerea unui post cu normă întreagă de președinte al Consiliului autorităților de reglementare, s-ar putea dovedi insuficiente din perspectiva provocărilor în materie de competitivitate și a necesității de a se crea stimulente pentru investiții, mai ales în domeniul comunicațiilor de mare viteză și a rețelelor NGN/NGA.

Bruxelles, 21 ianuarie 2014

Președintele
Comitetul Economic și Social European
Henri MALOSSE

Avizul Comitetului Economic și Social European privind învățământul superior european în lume

[COM(2013) 499 final]

(2014/C 177/13)

Raportor: dl Mário SOARES

La 11 iulie 2013, în conformitate cu articolul 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Comisia Europeană a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

„Învățământul superior european în lume”

COM(2013) 499 final

Secțiunea pentru relații externe, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 17 decembrie 2013.

În cea de-a 495-a sesiune plenară din 21 și 22 ianuarie 2014 (ședința din 21 ianuarie), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 158 de voturi pentru și 3 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1 CESE consideră pertinente și susține prioritățile strategice propuse de Comisie în comunicarea sa privind internaționalizarea învățământului superior, îndeosebi mobilitatea studenților, profesorilor și cercetătorilor, internaționalizarea „în țara de origine” prin integrarea în programele de învățământ a unor tematici legate de situația de pe plan mondial și importanța consolidării parteneriatelor și alianțelor internaționale dintre instituțiile de învățământ superior, într-un context în care apariția pe scară largă a cursurilor online gratuite transformă în mod substanțial accesul la cunoaștere.

1.2 CESE salută faptul că în comunicare se recunoaște importanța instituirii unei strategii globale de internaționalizare a învățământului superior european, însă regretă că documentul Comisiei se mulțumește să rezume acțiuni deja lansate de Uniunea Europeană, fără a aduce nicio noutate semnificativă și fără a se ajusta la condițiile actuale de competitivitate din acest sector.

1.3 De asemenea, CESE apreciază recunoașterea faptului că problema nu este de natură pur științifică sau tehnică, ci este strâns legată de contextul politic, economic și social de la nivel național, european și mondial.

1.4 CESE speră ca Comisia să prezinte propuneri și acțiuni care să promoveze în mod mai eficient prezența universităților europene pe scena internațională și care să înlăture toate obstacolele ce îngreunează schimbul de cunoștințe și mobilitatea studenților și a cadrelor didactice între instituțiile de învățământ superior europene și cele din țările terțe, în special în ceea ce privește obținerea vizelor și politica în domeniul migrației, în sens larg.

1.5 Mobilitatea studenților, a personalului didactic și a cercetătorilor creează valoare adăugată, atât pentru țările de origine, cât și pentru cele de destinație. Din acest motiv este important să se încurajeze mobilitatea circulară, astfel încât să se evite pierderile de capital de resurse umane calificate, indispensabile pentru dezvoltarea oricărei societăți.

1.6 CESE sugerează posibilitatea ca, pe baza cooperării deja întreprinse de diferite universități europene, să se creeze o adevărată „școală europeană”, care să poată constitui un spațiu de excelență academică și de cercetare.

1.7 CESE își reiterează recomandarea, exprimată în avize anterioare, de a se menține și difuza în cadrul procesului de internaționalizare a învățământului superior acele valori care au caracterizat până în prezent învățământul superior european, de a se recunoaște contribuțiile, asimetriile și diversitatea tuturor părților implicate și de a se lua în considerare faptul că interesele aflate în joc nu sunt numai de natură academică, ci și politică, economică și culturală.

1.8 În acest scop, dat fiind că este vorba despre un obiectiv strategic, CESE reafirmă că el trebuie să dispună de resursele financiare și umane capabile să contribuie la dezvoltarea socioeconomică și la bunăstarea tuturor părților implicate.

1.9 De aceea CESE împărtășește profunda îngrijorare exprimată de numeroase instituții de învățământ superior în legătură cu efectele nefaste previzibile pe care politicile de austeritate le pot avea în sectorul educației. CESE se simte dator să sublinieze că aceste măsuri de reduceri bugetare în sectorul educației pun în pericol înseși obiectivele trasate de comunicarea Comisiei.

1.10 În viziunea CESE, în cadrul procesului de internaționalizare trebuie să se promoveze cooperarea dintre instituțiile de învățământ european și mediul de afaceri, creându-se sinergii prin care să se încurajeze capacitățile antreprenoriale și creativitatea studenților și a personalului didactic și să se stimuleze un mediu inovator, atât de necesar pentru societățile actuale.

1.11 Utilizarea gratuită și pe scară largă a noilor tehnologii în programele internaționale a modificat semnificativ accesul la cunoaștere, permițând mobilitatea a milioane de studenți care, în alte condiții, nu ar fi putut beneficia de ea. CESE atrage totuși atenția asupra provocărilor tehnice, pedagogice și etice care ar putea apărea în urma unei astfel de utilizări, cum ar fi respectarea drepturilor de proprietate intelectuală ale profesorilor și cercetătorilor care concep cursurile sau consfințirea a două tipuri de recunoaștere, diferențiate și discriminatorii, față de cei care se „internaționalizează” fizic, pe de o parte, și cei care o fac online, pe de altă parte.

1.12 Comitetul își reafirmă convingerea că internaționalizarea învățământului superior european trebuie să contribuie la afirmarea valorilor fundamentale ale culturii europene, precum protecția drepturilor omului, recunoașterea patrimoniului cultural al diferitelor societăți și promovarea unei coeziuni sociale sporite.

1.13 CESE invită Comisia să furnizeze în mod regulat informații detaliate cu privire la îndeplinirea angajamentelor asumate prin această comunicare și consideră că această problemă ar trebui să figureze printre recomandările specifice fiecărei țări din cadrul semestrului european.

1.14 Nu în ultimul rând, CESE recomandă ca în cadrul viitoarelor exerciții bugetare ale UE, resursele dedicate acestei tematici să crească considerabil, acordându-se o atenție deosebită necesităților în materie de cercetare.

2. Introducere

2.1 Într-o societate globalizată și competitivă ca cea actuală, cunoașterea reprezintă un instrument esențial pentru dezvoltarea umană, în toate dimensiunile sale – socială, economică și de bunăstare. Învățământul superior continuă în mod firesc să fie recunoscut ca factor esențial pentru crearea și difuzarea de noi cunoștințe și ca factor de inovare, capabil să contribuie la dezvoltarea fiecărui individ și a societății în general. Inovarea și cunoașterea sunt factori determinanți pentru creșterea economică, dar și pentru dezvoltarea socială și pentru coeziunea societăților.

2.2 Este evident că atât formele cunoașterii și cunoștințelor, cât și modalitățile de a le dobândi au fost dintotdeauna extrem de diverse, însă în ziua de azi, ele capătă o dimensiune absolut nouă, nu numai ca urmare a extinderii școlarizării la un număr tot mai mare de cetățeni de ambele sexe, cât și, mai ales, ca urmare a utilizării tot mai susținute a noilor tehnologii, ceea ce constituie o provocare majoră pentru instituțiile de învățământ superior din Europa.

2.3 Universitățile se află (sau ar trebui să se afle) nu numai în centrul politicilor de cercetare științifică și de inovare tehnologică, ci și al cercetărilor capabile să contribuie la crearea de politici sociale inovatoare, de coeziune socială și de strategii antreprenoriale mai eficiente, competitive și sustenabile.

2.4 Europa dispune de circa 4 000 de instituții de învățământ superior, numărând peste 19 milioane de studenți și 1,5 milioane de angajați (personal didactic și alte tipuri de personal), care cooperează și intră în concurență cu universități din alte regiuni și de pe alte continente, în cadrul unui efort de producere și de împărtășire a cunoașterii, dar și în perspectiva inovării și creării de valoare adăugată pentru societățile în care sunt implantate.

2.5 În prezent, la scară mondială, se înregistrează 99 de milioane de studenți în învățământul superior, numărul lor fiind prevăzut să crească până la 414 milioane în 2030. Un număr tot mai mare de studenți încearcă să-și înceapă sau să-și continue studiile într-o altă țară decât cea din care provin; din acest punct de vedere, Europa atrage aproximativ 45% din studenții migranți, o categorie de populație care, conform previziunilor Comisiei, va crește de la 4 la 7 milioane până la sfârșitul deceniului. În ciuda acestor cifre impresionante, este posibil și de dorit să se depună și mai multe eforturi, cu rezultate și mai bune ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Conform datelor Institutului de statistică al UNESCO.

2.6 Învățământul și, mai ales, învățământul superior se află în centrul Strategiei Europa 2020 și al aspirației ca Europa să dispună de o economie inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii. Pentru ca o astfel de economie să devină realitate, una dintre premise este relansarea unei politici industriale autentice, care să recunoască rolul esențial al formării de capital uman. Este încă un motiv pentru care universitățile vor căpăta o importanță tot mai mare.

2.7 Ca atare, cooperarea internațională devine deosebit de pertinentă pentru formarea și atragerea de noi talente, indispensabile într-o lume aflată într-o profundă transformare.

2.8 Acesta este contextul în care se înscrie Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social și Comitetul Regiunilor „Învățământul superior european în lume”.

3. Sinteza comunicării Comisiei

3.1 În comunicarea sa, Comisia pledează pentru necesitatea definirii a 3 priorități strategice pentru instituțiile de învățământ superior (IIS) și pentru statele membre, în vederea definirii unei strategii cuprinzătoare de internaționalizare ⁽²⁾:

- în materie de mobilitate, orientarea riguroasă a strategiilor de internaționalizare în sensul integrării unei puternice componente de mobilitate a studenților, cercetătorilor și personalului didactic într-un cadru de servicii de orientare și consiliere de calitate; instituirea de programe reciproce în materie de mobilitate cu țările din afara UE, garantându-se recunoașterea corectă și formală a cunoștințelor dobândite în străinătate de către studenții, cercetătorii și personalul didactic care participă la mobilitatea internațională;
- în materie de internaționalizare „în țara de origine” (integrarea componentelor de natură globală în configurația și conținutul programelor de învățământ și în procesul de predare/învățare) și de învățare digitală, valorificarea experienței internaționale și a competențelor personalului IIS, cu scopul de a elabora programe și cursuri internaționale în beneficiul atât al cursanților nemobili, cât și al celor mobili; mărirea numărului de oportunități oferite studenților, cercetătorilor și personalului în vederea dezvoltării competențelor lingvistice, în special prin cursuri de învățare a limbii locale, cu scopul creșterii la maximum a beneficiilor diversității lingvistice europene; dezvoltarea oportunităților de colaborare internațională prin învățare online și extinderea utilizării TIC și a resurselor educaționale deschise;
- în materie de parteneriate, consolidarea capacității învățământului superior și a cercetării de a răspunde provocărilor globale, prin implicarea în parteneriate și alianțe internaționale orientate spre inovare; depășirea obstacolelor din calea recunoașterii diplomelor comune sau duble; furnizarea de programe de învățământ inovatoare care să stimuleze spiritul antreprenorial, inclusiv de oportunități de formare la nivel internațional, prin colaborarea cu întreprinzătorii din interiorul și din afara UE; asigurarea unei puternice coerențe între strategiile de internaționalizare și politicile UE din domeniul cooperării pentru dezvoltare.

3.2 Comisia observă pe bună dreptate că globalizarea și evoluția tehnologică au dus la apariția unor noi actori în domeniul învățământului superior – de exemplu țări emergente precum China, India și Brazilia.

3.3 Totodată, Comisia subliniază rezultatele obținute de inițiativele deja lansate – Procesul de la Bologna, programe precum Erasmus, Tempus, Erasmus Mundus și Marie Curie, instrumente de asigurare a transparenței, cum ar fi Sistemul european de credite transferabile (ECTS) și Cadrul european al calificărilor (CEC) – care au permis atingerea unui grad semnificativ de internaționalizare la nivel intraeuropean.

3.4 Se reiterează ceea ce se afirmă în Comunicarea privind consolidarea și concentrarea cooperării internaționale a UE în domeniul cercetării și al inovării ⁽³⁾, respectiv faptul că mobilitatea internațională oferă noi oportunități instituțiilor de învățământ superior, în vederea încheierii de parteneriate strategice.

⁽²⁾ Președinția lituaniană a organizat, în colaborare cu Comisia Europeană, o conferință pe această temă, ale cărei concluzii pot fi consultate la adresa http://ec.europa.eu/education/news/30082013-european-higher-education-conference_en.htm

⁽³⁾ COM(2012) 497 final

3.5 Pentru a contribui financiar la strategiile de internaționalizare, Comisia va acorda, prin noul program Erasmus+ și prin acțiunile Maria Skłodowska-Curie, un sprijin financiar crescut, care va permite mobilitatea a 135 000 de studenți și membri ai personalului didactic, va contribui la continuarea carierei a 15 000 de cercetători, va oferi burse la nivel înalt unui număr de 60 000 de absolvenți și va sprijini 1 000 de parteneriate pentru consolidarea capacităților între IIS din UE și cele din afara UE.

4. Observații generale

4.1 CESE regretă că comunicarea examinată în prezentul aviz nu aduce de fapt nicio noutate semnificativă în ceea ce privește strategia de internaționalizare, pe care numeroase instituții de învățământ superior o urmează deja de mai mulți ani. Cu toate acestea, Comitetul apreciază și susține faptul că, prin comunicarea de față, Comisia realizează o sinteză prin care se recunoaște importanța unei strategii cuprinzătoare de internaționalizare a învățământului superior european și se încurajează IIS și statele membre să continue și să consolideze această strategie.

4.2 Într-un aviz anterior, CESE și-a exprimat deja interesul pentru această temă, afirmând că, în opinia sa, „obiectivul de a transforma universitățile europene în centre de excelență, care să atragă studenți din întreaga lume, este de cea mai mare importanță și ar trebui să contribuie la a demonstra calitatea învățământului superior și a cercetării științifice din Europa” ⁽⁴⁾.

4.3 În zilele noastre, atragerea de noi talente este esențială pentru dinamizarea economiei și pentru a face posibilă dezvoltarea durabilă a societăților. În acest scop, universitățile europene trebuie să-și consolideze cooperarea, astfel încât internaționalizarea învățământului european să nu-i afecteze nivelul competitiv ridicat și să se poată dovedi benefică pentru întreaga Uniune Europeană și pentru toți actorii care participă la acest proces ⁽⁵⁾.

4.4 Această cooperare poate fi consolidată și printr-o coordonare sporită și mai eficientă între IIS din diferite țări europene care sunt prezente în întreaga lume. Crearea unei adevărate „școli europene”, pe baza acestei cooperări, ar putea fi un jalon al afirmării Uniunii ca spațiu de excelență.

4.5 În cadrul acestei strategii de internaționalizare, este important să se recunoască diversitatea geografică și cea a abordărilor posibile, precum și interesele aflate în joc, fie ele de natură politică, economică sau academică. La internaționalizarea învățământului superior trebuie luate în considerare, de asemenea, și interesele unei facultăți sau ale unui departament specific, în măsura în care acest lucru se dovedește benefică pentru propria sa strategie de cercetare și inovare.

4.6 Pe de altă parte, luând în considerare experiențele recente prin care s-a încercat stabilirea anumitor ierarhii între științe, este important să se evite marginalizarea științelor sociale și umane și subordonarea lor în raport cu alte domenii ale cunoașterii.

4.7 De asemenea, dacă se dorește să se ajungă la o viziune holistică a internaționalizării, trebuie să se țină seama de interesele studenților și de cele ale personalului didactic și din cercetare. În acest sens, este esențial să se depășească diferitele obstacole care împiedică exercitarea efectivă a mobilității fiecăruia dintre ei, motiv pentru care trebuie să se acorde o atenție specială recunoașterii și valorificării competențelor dobândite în cadrul cercetării, învățământului și formării.

4.8 Astfel, este fundamental să se consolideze implementarea acordurilor bilaterale referitoare la recunoașterea calificărilor și diplomelor și să se analizeze și să se includă dispoziții ce abordează aceste chestiuni în contextul acordurilor de schimburi culturale și educaționale încheiate cu țările terțe și cu universitățile din țările respective. Aceste acorduri trebuie să facă obiectul unei evaluări periodice, la care să participe și comunitatea educațională.

4.9 Pe de altă parte, este important să se recunoască asimetriile existente între sistemele de învățământ din țările-gazdă și cele de origine pentru a se găsi cele mai bune soluții, după cum este fundamental să se recunoască și contribuțiile științifice și valorile socioculturale vehiculate prin schimbul de profesori și de cercetători, care trebuie privite ca o îmbogățire a societăților respective, în sensul cel mai larg al termenului.

⁽⁴⁾ JO C 191, 29.6.2012, p. 103.

⁽⁵⁾ Potrivit Comisiei Europene, 63% din numărul total de studenți din țările terțe care intră în UE au ca destinație una din următoarele trei țări: Marea Britanie, Franța și Germania.

4.10 De aceea, CESE apreciază în mod deosebit referirea la responsabilitatea partajată între Comisie, Consiliu, statele membre, sectorul educației și țările și universitățile participante din afara Uniunii.

4.11 Coerența strategiilor europene și naționale și a strategiilor instituțiilor de învățământ superior, ale întreprinderilor și celorlalte sectoare ale societății în materie de internaționalizare a propriilor interese are o importanță fundamentală pentru reușita internaționalizării învățământului superior pe plan mondial. În acest sens, trecerea de la o acțiune internațională sectorială la o strategie instituțională de internaționalizare este un pas necesar, care trebuie încurajat.

4.12 Internaționalizarea învățământului superior trebuie însoțită de o cercetare de calitate, care să promoveze binele comun și dezvoltarea socială și economică. De asemenea, ea presupune participarea profesorilor și a cercetătorilor, prin intermediul unor structuri alese în mod democratic, în toate instituțiile de învățământ superior din UE și din afara ei, precum și a altor actori (asociații studențești, întreprinderi și asociațiile lor, autorități publice de la nivel local și/sau regional etc.).

4.13 În final, Comitetul își reafirmă convingerea că internaționalizarea învățământului superior european trebuie să contribuie la afirmarea valorilor fundamentale ale culturii europene, precum protecția drepturilor omului, punerea în valoare a patrimoniului cultural din fiecare societate și promovarea unei coeziuni sociale sporite.

5. Observații specifice

5.1 CESE ia notă de recunoașterea principiului subsidiarității (plasarea răspunderii la nivel național) în această comunicare, fără a se trece cu vederea importanța contribuției UE, în special în ceea ce privește internaționalizarea învățământului superior european.

5.2 În materie de stabilire a priorităților la finanțarea proiectelor, unul din instrumentele de care dispune UE este de a lua în considerare un sprijin specific și suplimentar pentru eforturile depuse în diferite țări europene de către agențiile naționale de internaționalizare a învățământului superior, precum și de a încuraja crearea de astfel de agenții în țările unde ele nu există încă. În opinia CESE, consolidarea cooperării dintre aceste agenții ar contribui considerabil la intensificarea cooperării dintre universitățile europene.

5.3 Unul din aspectele cele mai pertinente pentru internaționalizarea învățământului superior european și pentru atragerea de tineri talente din țările terțe este legat de politicile din domeniul migrației și de acordarea de vize pentru studenții și personalul didactic din afara Uniunii. CESE solicită să se depășească obstacolele detectate deja de multă vreme, din cauza cărora mulți studenți, profesori și cercetători nu aleg Europa ca destinație principală.

5.4 CESE a sprijinit dintotdeauna ideea că mobilitatea studenților, a personalului didactic și a cercetătorilor este o valoare adăugată, atât pentru țările de origine, cât și pentru cele de destinație. În acest scop, este important să se încurajeze o mobilitate circulară, pentru a se evita pierderile de capital de resurse umane calificate, indispensabile pentru dezvoltarea oricărei societăți.

5.5 Pe de altă parte, nu statisticile referitoare la mobilitate sunt cele mai importante, indiferent că sunt exprimate ca număr de studenți sau de personal didactic și de cercetători, ci analizarea rezultatelor acestei mobilități. De aici reiese că cea mai mare parte a investițiilor ar trebui să fie orientată de preferință către programele de cooperare, în care să se integreze și bursele generatoare de mobilitate, care permit constituirea de rețele cu o înaltă valoare reproductivă.

5.6 De asemenea, CESE atrage atenția asupra necesității de a consolida participarea femeilor, în special în cadrul mobilității în scopuri de cercetare, dat fiind că numărul de cercetătoare care ocupă înalte funcții academice, cum ar fi cele de responsabile de instituții de cercetare și de universități, este încă extrem de scăzut, în ciuda creșterii înregistrate în ultimii ani.

5.7 Mobilitatea trebuie să reprezinte pentru cei care beneficiază de ea și o oportunitate de îmbogățire culturală și chiar și lingvistică, pe care numai Europa, ca spațiu multicultural și multilingv, o poate oferi. În acest scop, includerea de cursuri pentru învățarea limbii locale în programele de învățământ ale studenților, personalului didactic și cercetătorilor migranți, precum și definirea unei strategii de integrare a acestor migranți în comunitățile locale ar deschide în mod cert perspective culturale semnificative și le-ar permite acestora să participe efectiv la realitatea în care se găsesc integrați pe durata studiilor sau a cercetărilor pe care le desfășoară ⁽⁶⁾.

⁽⁶⁾ „Orice persoană trebuie (...) să aibă posibilitatea de a se exprima, de a crea și a-și difuza munca într-o limbă la alegerea sa și în special în limba sa maternă; toate persoanele au dreptul de a beneficia de o educație de calitate și de o formare care să respecte pe deplin identitatea lor culturală”, Declarația universală a UNESCO privind diversitatea culturală din 2001.

5.8 Un alt aspect semnificativ pentru succesul internaționalizării învățământului superior este legat de recunoașterea, certificarea și validarea calificărilor și competențelor dobândite. CESE a adoptat recent un aviz în care afirmă următoarele: „Recunoașterea calificărilor profesionale din alte state membre este un instrument esențial pentru stimularea mobilității cetățenilor Uniunii și, astfel, pentru realizarea pieței unice.” Astfel, competitivitatea statelor membre este îmbunătățită, dezvoltarea durabilă este susținută, iar șomajul scade. Economii naționale profită de variata experiență profesională pe care cetățenii lor o acumulează în timpul activității profesionale din diferite state membre”⁽⁷⁾.

5.9 Comunicarea Comisiei semnaleză importanța țărilor emergente pentru globalizarea și internaționalizarea învățământului superior. CESE este de acord că trebuie să se țină seama de acești noi actori de pe scena internațională, însă observă necesitatea de a se acorda o atenție constantă noilor „concurenți” care ar putea apărea, precum și celorlalte țări și zone geografice cu care, din diverse motive, anumite țări din Europa întrețin relații privilegiate de mai multă vreme.

5.10 CESE observă că în textul comunicării Comisiei nu se regăsesc decât referiri modeste la cooperarea, atât de necesară, între universități și mediul de afaceri. Această cooperare trebuie bineînțeles să respecte autonomia și modul de funcționare al ambelor sectoare, dar prin ea s-ar putea aduce o contribuție importantă la inovare și la dezvoltarea economică și socială.

5.11 Colaborarea dintre instituțiile de învățământ superior și mediul de afaceri trebuie de fapt încurajată și pe plan internațional. Este important ca universitățile să utilizeze în activitățile lor internaționale rezultatele cercetărilor, să încurajeze inovarea în activitățile lor pedagogice și să promoveze capacitățile creatoare și inovatoare ale studenților și profesorilor lor. CESE atrage totuși atenția asupra riscului ca cercetarea fundamentală să fie subordonată unor eventuale aplicații științifice imediate.

5.12 CESE apreciază recunoașterea faptului că problema nu este de natură pur științifică sau tehnică, ci este strâns legată de cadrul politic național și european.

5.13 Din acest motiv, CESE își manifestă profunda îngrijorare în legătură cu situația bugetară cu care se confruntă diverse țări europene, în special cele supuse intervenției UE și a FMI, ceea ce presupune reduceri substanțiale ale bugetului instituțiilor de învățământ superior, fapt care ar putea compromite obiectivele prezentate în comunicare. În realitate, cel mai important factor al capacității universităților europene de a atrage studenți rezidă în calitatea și în excelența diplomelor pe care le atribuie.

5.14 CESE subliniază necesitatea de a se dispune de date statistice europene fiabile și comparabile pentru a se putea stabili un dialog pe baze solide cu interlocutorii din afara UE, în scopul încheierii unor adevărate alianțe în domeniul cunoașterii.

5.15 În ceea ce privește monitorizarea situației învățământului superior și a internaționalizării acestuia, CESE consideră că această chestiune ar trebui să facă parte dintre recomandările specifice fiecărei țări din cadrul semestrului european.

5.16 Așa cum subliniază comunicarea, prin utilizarea noilor tehnologii în programele internaționale ar putea beneficia de „mobilitate” milioanele de studenți care nu au posibilitatea de a se deplasa efectiv. Într-adevăr, apariția pe scară largă a cursurilor online gratuite modifică substanțial accesul la cunoaștere și creează noi oportunități, dar totodată și noi provocări pe plan pedagogic și metodologic.

5.17 CESE atrage totuși atenția asupra problemelor tehnice și etice care ar putea apărea în urma unei astfel de utilizări, cum ar fi respectarea drepturilor de proprietate intelectuală ale profesorilor și cercetătorilor care concep cursurile sau consfințirea a două tipuri de recunoaștere, diferențiate și discriminatorii, față de cei care se internaționalizează fizic, pe de o parte, și cei care o fac online, pe de altă parte.

5.18 Comisia prevede, începând cu 2014, introducerea unui nou model de clasament al IIS, *U-Multirank*, care să redea diversitatea profilurilor existente, în scopul unei transparențe sporite. Deși subscrie la aceste obiective, CESE se întreabă în ce măsură noul model se va dovedi eficient în raport cu celelalte sisteme deja recunoscute și cât de potrivit este să i se consacre resurse atât de importante într-un moment dificil din punct de vedere economic și financiar.

⁽⁷⁾ JO C 204, 9.8.2008, p. 85.

5.19 CESE salută afirmația Grupului la nivel înalt pentru modernizarea învățământului superior, prin care se recunoaște faptul că diversitatea culturală, economică și socială sporită a studenților demonstrează necesitatea unei formări pedagogice specifice. Așa cum Europa și-a stabilit ca obiectiv concret pentru 2020 ca 40% dintre tinerii europeni să fie absolvenți de studii superioare, tot așa ar trebui ca până la această dată, orice profesor din instituțiile de învățământ superior să fi devenit un profesionist capabil să garanteze calitatea studiilor și a diplomelor oferite și atribuite.

5.20 Pactul internațional al Organizației Națiunilor Unite privind drepturile economice, sociale și culturale obligă statele membre să-și asume pe deplin răspunderea pentru finanțarea învățământului și afirmă în acest sens: „învățământul superior trebuie să devină accesibil tuturor în deplină egalitate, în funcție de capacitatea fiecăruia, prin toate mijloacele potrivite și în special prin introducerea treptată a gratuității”.

5.21 Bugetul pentru strategia de internaționalizare a învățământului european prevăzut de Comisie în cadrul bugetar 2014-2020 este de 3 miliarde EUR (din cele 16 miliarde EUR prevăzute pentru programele incluse în Erasmus+). Prin această finanțare, Comisia își asumă angajamentul de a asigura mobilitatea unui număr de 135 000 de studenți și de membri ai personalului didactic, de 15 000 cercetători și de 60 000 absolvenți de master și de doctorate de nivel înalt. CESE speră să fie informat în mod detaliat și sistematic cu privire la îndeplinirea acestui angajament și recomandă ca, pe viitor, resursele alocate în acest scop să crească.

Bruxelles, 22 ianuarie 2014

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Henri MALOSSE

Avizul Comitetului Economic și Social European privind Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor – Comunicare consultativă privind utilizarea durabilă a fosforului

[COM(2013) 517 final]

(2014/C 177/14)

Raportor: **David SEARS**

La 8 iulie 2013, în conformitate cu articolul 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Comisia Europeană a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor – Comunicare consultativă privind utilizarea durabilă a fosforului

COM(2013) 517 final.

Secțiunea pentru agricultură, dezvoltare rurală și protecția mediului, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 7 ianuarie 2014.

În cea de-a 495-a sesiune plenară, care a avut loc la 21 și 22 ianuarie 2014 (ședința din 21 ianuarie), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 155 de voturi pentru și 4 abțineri.

1. Rezumat și concluzii

1.1 Această comunicare consultativă face parte dintr-o dezbatere mai amplă cu privire la modul în care UE își poate menține aprovizionarea cu materii prime esențiale pentru producția de bunuri și susținerea vieții umane și animale rentabilă și acceptabilă din punct de vedere ecologic într-o lume globalizată din ce în ce mai populată și competitivă. Comunicarea furnizează o sinteză bine informată, echilibrată și suficientă a situației importului și utilizării produselor bazate pe fosfor pentru producția de alimente și alte aplicații esențiale.

1.2 Comisia pune 11 întrebări în legătură cu care CESE dă răspunsuri și face recomandări specifice. CESE subliniază contribuția Platformei europene pentru fosfor durabil (ESPP), precum și contribuția pe care și-o va aduce probabil Parteneriatul european pentru inovare (PEI) „Productivitatea și durabilitatea agriculturii”. CESE este de acord cu aceste inițiative și este încrezător că activitatea lor va fi utilă.

1.3 CESE salută această abordare, care, așa cum observă Comisia, nu urmărește neapărat să dea naștere unei legislații specifice. Este probabil mai oportun să se pună întrebările potrivite și să se asigure disponibilitatea unor date corecte pentru a permite luarea unor decizii mai bine informate. Trebuie identificate și difuzate bunele practici pentru a putea fi preluate și de alții.

1.4 În acest scop poate fi necesar să se acorde sprijin pe piață pe termen scurt pentru noile tehnologii și, dacă este cazul, sprijin pe termen lung prin intermediul reglementării pentru schimbările pe care toată lumea le consideră esențiale. Ar putea fi util să se stabilească obiective pentru administrarea și reciclarea fosforului; punerea în aplicare la nivel național ar trebui lăsată în seama celor implicați mai îndeaproape.

2. Introducere

2.1 Fosforul este un element esențial pentru viață. Poate fi reciclat la nesfârșit, însă nu poate fi înlocuit. Este prezent pe scară largă în scoarța Pământului, însă rezervele exploatabile de roci fosfatice sunt concentrate în câteva țări, care se găsesc cu o singură excepție (Finlanda) în afara UE.

2.2 Deșeurile, inclusiv biosolidele provenite din plante și de la animale și oameni, conțin toate fosfor; acestea sunt reciclate în diferite grade în vederea utilizării în agricultură, pentru a contribui la eliminarea lor și a îngreșa culturile. Anumite zone au un surplus, ceea ce constituie o problemă care conduce la deteriorarea calității apei și la eutrofizare (creșterea vegetației din cauza unui exces de elemente nutritive); altele au un deficit și nu pot obține recolte ridicate. Variațiile gradului de concentrare a oamenilor și animalelor exacerbează aceste dificultăți.

2.3 Problemele și oportunitățile rezultate din situația descrisă mai sus s-au bucurat de puțină atenție în primii 50 de ani ai utilizării rocilor fosfatice. Aprovizionarea părea adecvată, prețurile rămăneau stabile și scăzute, iar sectorul agricol și zootehnic dădeau rezultate foarte bune. În 2008, această situație s-a schimbat brusc. Pentru a preveni o potențială penurie internă, China a impus o taxă la exporturi; prețurile mondiale au crescut dramatic, fiind afectate prețurile la alimente; s-a vehiculat ipoteza că s-a atins deja „vârful fosforului”.

2.4 Cu doi ani mai târziu, rezervele mondiale au fost reevaluate, crescând de zece ori, iar problema a părut să dispară, deși au sporit îndoilele cu privire la situația reală. În orice caz, era momentul să se pună întrebări serioase.

3. Răspunsurile la întrebările formulate în comunicare

3.1 *Considerați că problemele legate de securitatea aprovizionării pentru UE în ceea ce privește distribuirea rocilor fosfatice sunt un motiv de îngrijorare? În caz afirmativ, ce ar trebui făcut pentru a determina țările producătoare să abordeze aceste aspecte?*

3.1.1 Rocile fosfatice reprezintă sursa primară de fosfor, fiind utilizate pentru îmbunătățirea recoltelor și creșterea animalelor și contribuind astfel la susținerea unor populații din ce în ce mai mari. Resursele cunoscute sunt concentrate în câteva țări. Doar cele care înregistrează un surplus considerabil în raport cu propriile nevoi sunt exportatoare. Se crede că doar o mică parte (16%) din volumul extras este comercializată [Rosemarin & Jensen, *European Sustainable Phosphorus Conference* (Conferința europeană privind fosforul durabil), martie 2013]. Multe din țările furnizoare sunt considerate vulnerabile din punct de vedere politic. Piața nu este pe deplin transparentă și nu funcționează perfect. UE nu este autosuficientă și a pierdut locuri de muncă în măsura în care producția de produse finite (îngrășăminte și produse chimice pe bază de fosfor) s-a mutat în țările furnizoare.

3.1.2 Răspunsul nu poate avea decât o bază globală; dacă o țară populată și/sau bogată în care cererea este foarte mare consideră că este expusă unui risc legat de aprovizionarea cu materii prime, inclusiv alimente, atunci toate țările sau regiunile care depind de importuri sunt amenințate. Acest lucru este valabil și pentru bunurile fabricate din materiile prime. Orice studiu trebuie să țină seama de acest fapt, în special în cazurile în care modelele de producție s-au schimbat și cererea primară se află în prezent în afara UE.

3.1.3 Răspunsul la prima întrebare este în mod clar „da”. Provocarea constă în găsirea unor modalități rentabile de creștere a autosuficienței. Evoluțiile care au urmat creșterii cu 700% a prețului în 2008 s-au dovedit pozitive. Deși prețurile au scăzut de atunci, conștientizarea riscurilor existente a contribuit la stimularea investițiilor în întregul lanț al aprovizionării. Sensibilizarea cu privire la impacturile asupra mediului în toate etapele lanțului de aprovizionare și înțelegerea modului în care se pot minimiza aceste impacturi într-un mod rentabil sunt la fel de importante. Sprijinul Comisiei pentru cercetare și implicarea unor grupuri ale părților interesate prin intermediul PEI și ESPP vor fi esențiale.

3.1.4 75% din rezervele cunoscute se găsesc în Maroc și Sahara Occidentală (Rosemarin & Jensen, *European Sustainable Phosphorus Conference*, martie 2013). Exporturile din Maroc domină comerțul mondial. Printre celelalte țări care aprovizionează UE se numără Tunisia și Siria. Rusia este un furnizor important de roci și de produse finite. Iordania și Egiptul exportă cantități mari. Stimulente pentru consolidarea acordurilor de vecinătate și a altor tratate bilaterale sunt evidente.

3.1.5 Această temă a fost discutată pe larg în avizul recent al CESE „Garantarea importurilor esențiale pentru UE prin politica sa comercială actuală și prin celelalte politici conexe ale sale”⁽¹⁾, adoptat în octombrie 2013. Este, de asemenea, evidentă necesitatea unei abordări coerente, holistice, actuale, bazate pe colaborare, pe date, pe conștientizare politică și aplicate în mod strategic la nivelul instituțiilor UE în numele statelor membre.

3.2 *Considerați că imaginea cererii și ofertei prezentate aici este exactă? Ce ar putea face UE pentru a încuraja reducerea riscurilor de aprovizionare, de exemplu prin promovarea exploatării miniere durabile sau utilizarea de noi tehnologii de exploatare minieră?*

3.2.1 CESE este de acord cu utilizarea de către Comisie a datelor actuale, post 2010, privind oferta și, în sens mai larg, privind cererea; cu toate acestea, toate datele trebuie considerate mai degrabă drept „orientative” decât „exacte”. Dat fiind că rezervele cunoscute reprezintă mai puțin de 1 ppm din fosforul total din scoarța Pământului, CESE consideră foarte improbabil ca toate rezervele agregate și exploatabile să fi fost descoperite și cu atât mai improbabil ca tehnologiile de extragere și recuperare să nu se îmbunătățească în continuare. Cererea poate fi redusă prin continuarea procesului de eliminare din detergenți și printr-o utilizare mai eficientă în îngrășăminte sau prin trecerea la un regim alimentar cu consum redus de carne sau prin stabilizarea nivelului populației.

⁽¹⁾ JO C 67, 06.3.2014, p. 47-52.

3.2.2 Date fiind numeroasele variabile și incertitudini referitoare la rezervele actuale, este greu de crezut că „curbele Hubbert” și previziunile privind „vârful fosforului” vor fi instrumente utile pentru prognozele pe termen scurt.

3.2.3 CESE sprijină cooperarea tehnologică și financiară cu țările furnizoare pentru identificarea noilor rezerve, reducerea impactului de mediu al mineritului, distribuției și prelucrării pentru construcția infrastructurii necesare, inclusiv căi ferate și porturi, și pentru creșterea gradului de prelucrare locală în vederea transformării în îngrășăminte cu valoare adăugată sporită.

3.2.4 Aceasta nu afectează obiectivele principale ale UE privind fosforul – creșterea autosuficienței în UE și atenuarea efectelor utilizării excesive. Datele îmbunătățite privind circuitele în UE, în special în statele membre cu cerere în creștere, vor fi esențiale pentru dezvoltarea unor practici și politici rentabile. Progresele către siguranța alimentară durabilă vor depinde de acestea.

3.3 *Considerați că informațiile privind cererea și oferta de roci fosfatice și îngrășământ la nivel mondial sunt suficient de disponibile, transparente și fiabile? În caz negativ, care ar fi cel mai bun mod de a obține informații mai transparente și fiabile la nivelul Uniunii și la nivel global?*

3.3.1 Datele mondiale, în special cele privitoare la rezerve, sunt puse la dispoziție de către Agenția de Monitorizare Geologică din SUA (United States Geological Survey), ținând cont și de contribuția Centrului Internațional pentru Dezvoltarea Îngrășămintelor (International Fertilizer Development Center) și a altor organizații precum Australian Joint Ore Resources Committee. Date fiind evenimentele din ultimii ani, se poate spera că acestea își vor îmbunătăți rezultatele. Organizația Națiunilor Unite pentru Alimentație și Agricultură are un interes puternic în obținerea unor date fiabile; UE ar putea să își concentreze eforturile în această direcție, inclusiv eforturile de reducere a consumului în țări cu consum ridicat, în special în Asia, și sprijinirea reevaluării rezervelor în toate țările furnizoare.

3.3.2 Sunt, de asemenea, esențiale datele îmbunătățite cu privire la circuitele cererii și oportunitățile de optimizare atât a ofertei, cât și a cererii în Europa; ESPP oferă calea cea mai evidentă în acest sens. Contribuția bazată pe informații și actuală a tuturor părților interesate afectate, inclusiv a Fertilisers Europe, va fi în continuare foarte importantă.

3.4 *Cum ar trebui să controlăm riscul de contaminare a solului datorat utilizării de fosfor în UE?*

3.4.1 Depozitele de fosfor conțin diferite cantități foarte mici de metale, inclusiv cadmiu, uraniu și crom. Acestea pot fi eliminate pentru utilizarea alimentară și cea tehnică, însă procesele sunt scumpe și generează deșeuri. Depozitele de sedimente obișnuite conțin 25-150 mg Cd/kg P205. Depozitele magmatice (în Rusia, Finlanda și Africa de Sud) conțin aproximativ 10 mg Cd/kg P205. Importurile în UE au de obicei un conținut de cadmiu scăzut, însă utilizarea lor pe termen lung poate duce la acumulare în sol, plante și animale, putând deci constitui un risc pentru sănătatea umană. Înlăturarea cadmiului duce la creșterea prețurilor pentru agricultorii din UE, reducând competitivitatea față de produsele agricole importate, în cazul în care nu se aplică restricții în acest sens. Fosfatul provenit din dejecțiile animale și umane are un conținut scăzut de cadmiu, însă poate fi contaminat în diverse moduri. Prin urmare este esențial să se determine nivelurile de siguranță pentru toți contaminanții.

3.4.2 De aceea, CESE încurajează Comisia să continue și să finalizeze toate studiile în curs, să realizeze noi evaluări ale riscului în cazurile în care sunt necesare și să facă recomandări corespunzătoare, în special în ceea ce privește tehnologiile de eliminare a cadmiului, costurile și aplicabilitatea acestora la diferitele procese de producție.

3.4.3 CESE recunoaște că practicile agricole au adesea un specific local și pot părea imprecise. Consultanța tehnică și bunele practici evoluează continuu, dar nu sunt întotdeauna bine comunicate. Schimbările tind să fie lente în absența unor stimulente financiare puternice. Vânzarea și utilizarea de îngrășăminte N-P-K nu țin seama de nevoile care pot varia de la un teren agricol la altul. Ca și în alte domenii, învățarea pe tot parcursul vieții este esențială.

3.4.4 Trecerea la „agricultura precisă”, care acordă mai multă atenție nevoilor, disponibilităților locale și modelelor de eliberare, pentru a include atât îngrășămintele naturale, cât și cele artificiale, este prin urmare esențială, trebuind să fie bazată, după caz, pe stimulente pentru a încuraja schimbările. DG-urile Comisiei responsabile de cercetare și agricultură vor avea de jucat un rol esențial în acest proces.

3.5 *Care tehnologii au cel mai mare potențial per ansamblu pentru a îmbunătăți utilizarea durabilă a fosforului? Care sunt costurile și beneficiile?*

3.5.1 Fosforul este un element stabil, neradioactiv, putând fi deci reciclat și reutilizat la infinit. Nu există în cantități semnificative în atmosferă, însă se poate pierde prin erodarea solului și transferul apei, sfârșind în general pe fundul mării. Se investighează recuperarea sa din apele interioare ca un pas către purificare; recuperarea în vederea reutilizării necesită mai multă atenție.

3.5.2 Utilizarea durabilă necesită analiza ciclului de viață (LAC) de la „mină” la „fermă”, apoi în „farfurie” și în „mare”. Extracția minerală necesită un volum mare de energie și apă, adesea în regiuni în care ambele sunt disponibile în cantități insuficiente. Transportul și prelucrarea necesită hidrocarburi, generând gaze cu efect de seră. Gradul actual de risipă este mare; doar 15% din fosforul extras din mine ajunge în alimentele pe care le mâncăm (Rosemarin & Jensen, *European Sustainable Phosphorus Conference*, martie 2013 apreciază cota respectivă la 20-25%; datele ESPP sugerează numai 15%). Această utilizare este însă esențială pentru toate tipurile de viață. Procesul poate fi optimizat, însă nu înlocuit.

3.5.3 Utilizarea în scopuri nealimentare este diferită. Detergenții de uz casnic pot fi fabricați fără fosfați, utilizarea acestora reducându-se deja semnificativ. Devierea culturilor către biocombustibili prezintă un risc mult mai mare. Trebuie cuantificate mai bine costurile energiei și beneficiile în toate etapele. CESE a analizat câteva din impacturile sociale și economice; o evaluare a ciclului de viață (ECV) pe ansamblu care să includă utilizarea fosforului este acum imperios necesară, iar politicile trebuie adaptate acolo unde este cazul.

3.5.4 În orice caz, trebuie făcute eforturi pentru a reduce consumul de fosfor primar (noi utilizări care necesită importuri în UE) și a spori reutilizarea materiilor organice (alimente, deșeuri de prelucrare și composturi) și reciclarea sigură a materialelor bogate în fosfor care în prezent sunt considerate „deșeuri” (excrețiile umane și animale, reziduurile din ape și nămolurile de epurare). Trebuie dezvoltate utilizări pentru produse secundare rezultate în urma prelucrării.

3.5.5 Este necesar să se identifice căile potrivite pentru atingerea acestor obiective și pentru educarea organismelor de reglementare, a furnizorilor, agriculturilor, vânzătorilor cu amănuntul și a clienților acestora în vederea adoptării noilor produse și practici dorite. Se lucrează la identificarea soluțiilor viabile din punct de vedere comercial. ESPP și alte organisme cooperează strâns cu Comisia pentru punerea la punct a acestora.

3.5.6 Comisia și alte instituții, agenții și organe consultative ale UE trebuie să continue să identifice legislația care necesită fie revizuire, fie o mai bună punere în aplicare în lumina experienței sau a nevoilor externe aflate în schimbare. Întreaga abordare privind „deșeurile” trebuie și este în curs de a fi revizuită. Așa cum se observă în comunicare, abordarea actuală este fragmentată și ineficientă și împiedică rezultatele dorite, și anume reutilizarea și reciclarea.

3.6 *Ce ar trebui să promoveze UE în materie de cercetare și inovare privind utilizarea durabilă a fosforului?*

3.6.1 Comisia ar trebui să încurajeze cercetarea în cazurile în care se dorește un anumit rezultat și în care stimulentele bazate pe piață sunt neclare (de exemplu, din cauza disponibilității în continuare a fosforului primar la prețuri relativ scăzute) sau în care este posibil să existe conflicte de interese (de exemplu, în ceea ce privește standardele de calitate pentru îngrășămintele fosfatice reciclate sau primare) sau în care practicile naționale din UE diferă considerabil (de exemplu, cu privire la actuala utilizare a fosfatului și tendințele de consum) sau în care nu se pot obține ușor sinergii evidente (de exemplu, în privința transferării gunoierului animal sau a altor tipuri de deșeuri bogate în fosfor din statele membre care au un surplus către cele care au un deficit).

3.6.2 Ar trebui, de asemenea, recunoscute nevoia de îmbunătățire a comunicării între sectoarele implicate, diferențele de legislație aplicabilă, divergențele și uneori conflictele de responsabilitate între diferitele servicii ale Comisiei și între acestea și alte organe de reglementare.

3.7 *Considerați că informațiile disponibile cu privire la eficiența utilizării fosforului și la utilizarea fosforului reciclat în agricultură sunt adecvate? Dacă nu, ce informații statistice suplimentare ar putea fi necesare?*

3.7.1 Răspunsul este negativ. Există o nevoie clară de informații fiabile, mai puțin fragmentate și mai complete cu privire la alți contaminanți, sursele acestora și preluarea lor în alimente, inclusiv metale grele (și mai ușoare), medicamente și metaboliți, patogeni, nutrienți asociați, disponibilitate, modele de eliberare, eficiența agronomică de ansamblu, tehnologiile de reciclare, impacturile de mediu etc.

3.7.2 Acolo unde sunt disponibile, datele statistice ar reprezenta un bun început. Educația și responsabilitatea și acceptarea schimbării vor fi esențiale. Parteneriatul între Comisie și organe precum ESPP pare să ofere calea cea mai probabilă pentru atingerea acestui obiectiv.

3.8 *Cum ar putea Parteneriatul european pentru inovare „Productivitatea și durabilitatea agriculturii” să promoveze utilizarea durabilă a fosforului?*

3.8.1 În cadrul Strategiei Europa 2020 au fost lansate 5 PEI. Trei dintre acestea, cu privire la productivitatea agricolă, apă și materiile prime, vor avea un impact asupra sectorului agricol în general și fosforului în special, iar celelalte două, privind orașele și îmbătrânirea activă și în condiții bune de sănătate, vor avea o influență mai redusă. Fiind vorba de o nouă problemă ce trebuie soluționată, abordarea privind fosforul ar putea stabili un model pentru soluționarea altor probleme viitoare.

3.8.2 A fost înființat un comitet de coordonare la nivel înalt și a fost convenit un plan strategic de punere în aplicare (SIP). Acesta va fi un succes dacă toate părțile interesate acționează împreună și dacă sunt reprezentate și implicate activ. Accentul se pune pe acțiunile posibile în UE – în mare, pe traseul de la „fermă” în „farfurie”, astfel că unele din temele de mai sus nu sunt incluse.

3.8.3 CESE este de acord cu conținutul foarte larg, atotcuprinzător al SIP, dar observă că lipsesc prioritățile definite în mod clar, mecanismele de soluționare a litigiilor legitime și calendarele pentru acțiune. Se discută puțin despre domeniile în care actualele politici ale statelor membre sau ale UE (a subvenționa sau nu, sau chiar a permite anumite activități specifice care urmăresc alte scopuri) au dus la rezultate nesustenabile sau nedorite din punct de vedere economic în sau în afara UE.

3.8.4 CESE speră ca PEI să își atingă obiectivele la timp; acesta ar fi un rezultat benefic pentru fosfor. Discuțiile ar trebui să includă utilizarea nutrienților, eficiența îngrășămintelor, reciclarea, nivelurile contaminanților, tratamentul gunoiului de grajd și al altor deșeuri organice, transportul și utilizarea. Aceasta ar trebui să sprijine programul de lucru al ESPP. În mod clar, cele două ar trebui să interacționeze.

3.9 *Ce se poate face pentru a asigura o mai bună gestionare și creșterea gradului de prelucrare a gunoiului de grajd în zonele de supraproducție și pentru a încuraja o mai mare utilizare a gunoiului de grajd prelucrat în afara zonelor respective?*

3.9.1 „Deșeurile” includ orice material despre care proprietarul direct crede că nu are nicio valoare sau că are o valoare negativă; de îndată ce li se poate atribui o valoare, ele devin un produs care poate fi comercializat. Un proces pe deplin eficient ar valorifica și ar utiliza toate fluxurile de deșeuri. Globalizarea face această chestiune mai dificil de analizat, dar mai urgent de rezolvat. Gunoiul vegetal și animal și dejecțiile umane în formă lichidă și solidă trebuie privite acum ca oportunități comerciale mai degrabă decât ca probleme costisitoare.

3.9.2 Acest lucru este mai ușor de spus decât de realizat. Va fi nevoie de cercetare și de nouă tehnologie; reglementările ar trebui adaptate pentru a asigura o mai mare claritate și certitudine a conținutului pentru transporturile transfrontaliere și interne. Stimulente financiare trebuie să fie clare. Soluțiile locale care includ gunoiul de grajd, prelucrat sau nu, și îngrășămintele sintetice au cele mai multe șanse de reușită. Ar putea fi elaborate proiecte regionale sau la nivelul comunităților pentru a se soluționa problemele specifice, a se utiliza în mod profitabil investițiile și a se minimaliza impacturile de mediu.

3.9.3 Părțile implicate în PEI sau ESPP vor avea un rol esențial în adaptarea soluțiilor globale la oportunitățile existente la nivel de fermă, comunitate, la nivel local sau regional; statele membre și alți reprezentanți ai societății civile vor trebui implicați pe deplin.

3.10 *Ce s-ar putea face pentru a îmbunătăți recuperarea fosforului din deșeurile alimentare și din alte deșeuri biodegradabile?*

3.10.1 Cea mai bună metodă pentru reducerea deșeurilor alimentare o reprezintă distribuirea și consumarea alimentelor în cauză în cadrul unui regim echilibrat și sănătos de cei care au nevoie de sprijin. Este necesar să se revizuiască legislația în materie de etichetare și practicile de vânzare cu amănuntul în ceea ce privește „calitatea” (forma, aspectul și dimensiunea în raport cu gustul și conținutul nutritiv), mărimea porțiilor, data durabilității minime și data limită de consum, precum și eliminarea alimentelor nevândute. Utilizatorii comerciali pe scară largă (întreprinderile de prelucrare a alimentelor, întreprinderile de catering, restaurantele) ar trebui să reducă la minimum deșeurile rezultate din motive comerciale normale și ar trebui să fie obligate să transforme în compost tot ceea ce nu pot utiliza direct. Ar trebui încurajate inițiativele la nivelul întregului sector care să implice vânzătorii cu amănuntul. Deșeurile alimentare ale gospodăriilor pot și ar trebui reduse la minimum prin cumpărare eficientă și utilizare la timp, aceasta reprezentând în mare parte o chestiune de educare a consumatorului. Compostarea individuală a resturilor este posibilă la țară, fiind mai dificilă în orașele mari.

3.10.2 Colectarea separată a deșeurilor biodegradabile și a deșeurilor de grădină este în general destul de limitată, fiind condiționată de bugetele disponibile și de priorități. Compostarea a tot ceea ce nu poate fi consumat menține fosforul în lanțul alimentar, și, acolo unde este necesar, îmbunătățește calitatea solului. Trebuie acordată atenție obținerii de valoare adăugată, mai degrabă decât simplei eliminări a deșeurilor.

3.11 *Credeți că ar trebui să fie obligatorie sau încurajată o formă de recuperare a fosforului din tratarea apelor uzate? Ce putem face pentru ca nămolul de epurare și deșeurile biodegradabile să fie mai ușor disponibile și acceptabile pentru agricultură?*

3.11.1 Există deja soluții pentru aplicațiile pe scară mică la nivel de gospodărie, în principal pentru a rezolva problema fosforului în exces din zonele îndepărtate, care duc la eutrofizare în apele stătătoare din apropiere. Acestea sunt însă scumpe și par dificil de adaptat la localitățile urbane cu densitate mare a populației. Dimensiunea orașului determină adesea ce măsuri se pot lua.

3.11.2 Eliminarea apelor uzate urbane este guvernată de reglementări privind calitatea efluentului și nu privind valoarea potențială a componentelor specifice. Acest aspect ar trebui revizuit de urgență. Reechiparea sistemelor existente de eliminare a apelor uzate poate fi scumpă; ar fi mai oportun să se pună la dispoziție proiecte pentru noile investiții care generează o valoare adăugată mai mare pentru operatori. Utilizarea biosolidelor pe terenuri agricole ar trebui să se concentreze pe optimizarea recoltelor agricole mai degrabă decât pe respectarea limitelor de eliminare.

3.11.3 Vor fi necesare noi standarde pentru aplicațiile alimentare, inclusiv culturile agricole, și pentru utilizarea împreună cu îngrășămintele sintetice (care sunt mai ușor de verificat în ce privește calitatea și randamentul). Aplicațiile nealimentare (parcuri, terenuri de golf, peisaje urbane și industriale, protecția mediului, silvicultura, protecția împotriva eroziunii, protecția mării etc.) oferă debușee mai facile.

3.11.4 Există o nevoie continuă de cercetare bine orientată și de dezvoltare a unor noi tehnologii rentabile. Este în beneficiul tuturor ca acestea să fie încurajate, finanțate, difuzate la nivelul UE și sprijinite prin identificarea și transferul eficient al celor mai bune practici existente. Tehnologiile de succes generează locuri de muncă și deschid piețe. Eficiența în producția, distribuția și utilizarea alimentelor și în gestionarea deșeurilor contribuie la reducerea costurilor pentru consumatori și la atingerea altor obiective în domeniul energiei și al schimbărilor climatice.

3.11.5 Ar trebui eliminate obstacolele în calea progresului. Ar trebui concepute criterii armonizate de neîncadrare la categoria deșeuri și o nouă abordare cu privire la definiția și controlul deșeurilor. Directivele-cadru privind substanțele chimice (REACH), solul și calitatea apei, îngrășămintele și utilizarea alimentară și eliminarea deșeurilor ar trebui reevaluate pentru a se asigura că obiectivele lor sunt încă relevante și complete și că acestea sunt conforme cu prioritățile UE din ziua de astăzi, în lumea globalizată în care trăim acum. Punerea în aplicare adecvată și proporțională la nivel național și local poate fi importantă. CESE se va bucura să contribuie la acest proces.

Bruxelles, 21 ianuarie 2014

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Henri MALOSSE

Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind prevenirea și gestionarea introducerii și răspândirii speciilor alogene invazive

[COM(2013) 620 final – 2013/0307 (COD)]

(2014/C 177/15)

Raportor: **dl Georges CINGAL**

La 12 septembrie 2013 și la 20 septembrie 2013, în conformitate cu articolul 192 alineatul (1) și articolul 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Parlamentul European și, respectiv, Consiliul au hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind prevenirea și gestionarea introducerii și răspândirii speciilor alogene invazive

COM(2013) 620 final – 2013/0307 (COD).

Secțiunea pentru agricultură, dezvoltare rurală și protecția mediului, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 7 ianuarie 2014.

În cea de-a 495-a sesiune plenară, care a avut loc la 21 și 22 ianuarie 2014 (ședința din 22 ianuarie), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 143 de voturi pentru, 1 vot împotriva și 4 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1 CESE apreciază comunicarea Comisiei, precum și intenția de a promova adoptarea unui instrument juridic comunitar, cu atât mai necesară date fiind problemele climatice (migrațiile naturale către nord), dar ține să sublinieze că răspunsul riscă să fie considerat drept tardiv de către cei care au lansat avertismente cu multă vreme în urmă. CESE consideră că Comisia ar trebui să se asigure că însuși titlul comunicării este considerat corespunzător de către oamenii de știință, în diversele limbi ale Uniunii. Comitetul ar prefera termenul de „specii alogene invazive” (sau „invadatoare”, SAI).

1.2 CESE consideră că lupta împotriva speciilor invazive ar trebui considerată o cauză europeană majoră. El salută angajamentul Comisiei, care intenționează să pună în practică un mecanism general de combatere a speciilor alogene invazive. Cu toate acestea, CESE recomandă Comisiei să explice mai clar cauzele acestor probleme, astfel încât să reiasă inechivoc necesitatea unei mobilizări masive a actorilor, în vederea prezentării tuturor elementelor utile organismului însărcinat cu acest dosar. De asemenea, CESE sfătuiește Comisia să reamintească eforturile considerabile deja depuse pentru a desfășura acțiuni de combatere a răspândirii speciilor introduse care sunt considerate problematice; un exemplu în acest sens ar fi programul LIFE. Comitetul are îndoieli în ce privește limitarea listei de specii invazive la un număr de 50 de specii.

1.3 CESE apreciază voința Comisiei de a-i implica pe cetățeni în lupta împotriva răspândirii speciilor alogene detectate în prezent. În același timp, CESE ar dori însă ca Comisia să-i invite de asemenea pe cetățeni să se informeze și să participe la combaterea preventivă. CESE subliniază rolul important al organizațiilor societății civile, în special în ce privește gestionarea spațiilor naturale sau de recreere.

1.4 CESE invită așadar Comisia să analizeze posibilitatea înființării unui observator european al plantelor alogene invazive, care să se ocupe atât de tabloul de bord european, cât și de schimburile cu țările din afara UE. Prin observator, CESE înțelege un punct focal bine identificat, care să permită apropierea oamenilor de știință și a cetățenilor de UE, mobilizându-i pentru soluționarea unor probleme concrete. În acest fel s-ar putea valoriza inițiativele locale și sublinia convergențele în cadrul unui program suplu de comunicare (pagini ale site-ului web). CESE consideră că înființarea unui observator, însărcinat cu gestionarea chestiunilor transversale și transdisciplinare, ar fi probabil un element favorabil mobilizării generale indispensabile a experților, animatorilor de pe teren și a promotorilor de proiecte.

1.5 CESE se așteaptă ca acest mecanism să fie într-adevăr prezentat în cursul actualului mandat al Parlamentului European, astfel încât să devină operațional înainte de 2016. Sistemul de monitorizare astfel propus va trebui să se întemeieze pe o validare de către comunitatea științifică și să contribuie la definirea unei liste de indicatori recomandați de Convenția privind diversitatea biologică, la obiectivul 9 al acesteia: „până în 2020, speciile exotice invazive și căile de introducere vor fi identificate și clasificate în funcție de prioritate, speciile prioritare vor fi controlate sau eradicate și, de asemenea, se vor lua măsuri pentru gestionarea căilor de intrare, pentru a împiedica introducerea și stabilirea acestor specii”. CESE invită Comisia să analizeze posibilitatea înființării unui grup de analiză științifică (*Scientific Study Group*), în conformitate cu Regulamentul (CE) nr. 338/97, care să poată modifica lista.

1.6 CESE întâmpină cu satisfacție interesul manifestat de Comisie, prin intermediul problematicii SAI, față de spațiile abandonate (terenuri improprie pentru agricultură, foste căi ferate etc.), care constituie adesea surse de infestare și mijloace de răspândire și colonizare. CESE speră ca abordarea bazată pe eradicarea speciilor pioniere problematice să permită dezvoltarea întreprinderilor specializate și crearea de locuri de muncă.

2. Contextul și sinteza comunicării

2.1 Impactul speciilor alogene invazive (SAI) asupra biodiversității este semnificativ. Ele reprezintă una dintre cele mai importante și din ce în ce mai frecvente cauze ale declinului biodiversității și ale dispariției speciilor. În ceea ce privește efectele sociale și economice, SAI pot fi vectori ai bolilor sau pot cauza probleme de sănătate în mod direct (de exemplu, astm, dermatită și alergii). Acestea pot deteriora infrastructura și dotările recreative, pot îngreuna silvicultura sau pot cauza pierderi agricole, pentru a menționa doar câteva exemple. Se estimează că SAI generează costuri pentru Uniune de cel puțin 12 miliarde EUR pe an, iar costurile asociate daunelor continuă să crească ⁽¹⁾.

2.2 Statele membre iau măsuri de abordare a SAI, acțiunea fiind însă în mare măsură reactivă, vizând minimizarea daunelor cauzate deja, fără a se acorda atenție suficientă prevenirii, depistării sau combaterii noilor amenințări. Eforturile depuse sunt fragmentate și deseori slab coordonate, trecând cu vederea numeroase specii. SAI nu țin cont de frontiere și se pot răspândi cu ușurință de la un stat membru la altul. Din acest motiv, măsurile luate la nivel național vor fi insuficiente pentru a proteja Uniunea de amenințarea anumitor SAI. Mai mult, această abordare fragmentată poate crea situații în care o măsură luată într-un stat membru să fie subminată de lipsa măsurilor în statele membre învecinate.

2.3 Propunerea examinată vizează stabilirea unui cadru de acțiune pentru prevenirea, minimizarea și atenuarea impactului negativ al SAI asupra biodiversității și a serviciilor ecosistemice. În plus, ea va urmări limitarea daunelor sociale și economice. Acest lucru va fi realizat prin măsuri care asigură acțiunea coordonată, concentrarea resurselor pe speciile prioritare și pe intensificarea măsurilor de prevenire, în conformitate cu abordarea propusă în Convenția privind diversitatea biologică și cu regimurile fitosanitare și sanitar veterinar din Uniunea Europeană. Din punct de vedere practic, propunerea urmărește să atingă aceste obiective prin măsuri care vizează introducerea intenționată a SAI în Uniune și eliberarea intenționată a acestora în mediul înconjurător, introducerea neintenționată și eliberarea SAI, necesitatea de a crea un sistem de avertizare timpurie și de reacție rapidă, precum și necesitatea de a gestiona răspândirea SAI la nivelul întregii Uniuni.

2.4 „Rezumatul pentru cetățeni” care a fost elaborat în urma consultării și care se află pe site-ul Comisiei este clar.

3. Observații generale

3.1 Comisia răspunde mesajelor de alertă lansate de specialiști sau de pasionații de natură și preluate adesea de jurnaliști, în toate mijloacele de comunicare în masă. De asemenea, Comisia răspunde și responsabililor autorităților locale și regionale, care au început deja să acționeze pe plan local. Comisia propune o aplicare strictă a principiului precauției, pentru a se defini o politică de prevenire pentru cazurile în care apare un risc sau se identifică o nouă problemă. Comitetul este cu atât mai satisfăcut cu cât comunicarea este ambițioasă, pe măsura sarcinii, care este uriașă. La 11 iunie 2009, avizul NAT/433 ⁽²⁾ a fost adoptat fără a se înregistra nici cea mai mică obiecție. În acel moment, Comitetul formula deja recomandări judicioase. Comitetul deplânge faptul că este nevoie de un timp atât de îndelungat pentru punerea în aplicare a planurilor de acțiune în favoarea biodiversității, mai ales atunci când activitățile sociale sau economice sunt bazate pe ecosisteme cu caracteristici atipice.

3.2 Propunerea Comisiei vizează ca, prin intermediul unui regulament, să se permită lansarea luptei împotriva oricărei invazii biologice, fenomen de răspândire a unor specii introduse care invadează un teritoriu și produc pagube [definiție a Uniunii Internaționale pentru Conservarea Naturii (IUCN)]. Aceste amenințări sunt de trei tipuri: la adresa biodiversității ecosistemelor noastre, la adresa sănătății anumitor populații și la adresa anumitor activități economice. De cazurile de răspândire a unei specii provenite dintr-o regiune și care ridică probleme în altă regiune vor trebui să se ocupe statele membre în mod direct; astfel, problemele provocate de populațiile de Anarhicatide vor trebui tratate individual, aplicând principiul subsidiarității.

3.3 Comitetul a apreciat eforturile pedagogice ale Agenției Europene de Mediu și ale DG Mediu, care a publicat recent o broșură tematică privind SAI (*Science For Environment Policy: Thematic issue on Invasive Alien Species*, 18.09.2013).

⁽¹⁾ COM(2013) 620 final.

⁽²⁾ Avizul CESE „Către o strategie comunitară privind speciile invazive J.O. C 306, 16.12.2009, p. 42.

3.4 Comisia alege ca principiu călăuzitor limitarea inițială a numărului de specii prioritare la 3% din cele aproximativ 1 500 de specii exotice invazive instalate în Europa. CESE constată că această alegere nu se întemeiază pe nicio bază științifică, ci este dictată de mijloacele bugetare restrânse. CESE apreciază munca Comisiei la nivel internațional și dialogul cu statele membre deja mobilizate pentru gestionarea SAI. CESE invită Comisia să analizeze posibilitatea înființării unui grup de analiză științifică (*Scientific Study Group*), în conformitate cu Regulamentul (CE) nr. 338/97, care să poată modifica lista.

4. Observații specifice

4.1 Comisia a analizat judicios ansamblul problemelor, deși există, se pare, o problemă de terminologie în limba franceză (și, poate, și în celelalte limbi). Ar trebui reamintită distincția care trebuie făcută între speciile invazive și speciile invadatoare: o specie invazivă provine din afară, în vreme ce o specie invadatoare poate fi o specie autohtonă cu un potențial reproducător atât de mare, încât poate să domine în mod excesiv un mediu și, astfel, să-l sărăcească. În cazul în care această definiție este aprobată, ar trebui să se asigure faptul că titlul în limba franceză este acceptat de toți. Comisia a utilizat expresia „specii alogene invadatoare” în rezumatul pentru cetățeni. Prin urmare pare a fi necesar să se verifice că expresia „specii exotice invadatoare”, utilizată frecvent (de exemplu, în Valonia), nu suscită reacții negative din partea anumitor biologi specialiști în materie. Problema care se ridică pentru limba franceză va trebui să fie analizată și pentru celelalte limbi ale UE.

4.2 Comunicarea ar trebui să explice mai bine din ce motive situația este atât de gravă și, mai ales, faptul că aceasta se înrăutățește. Este absolut necesar să se explice că este vorba de o răspândire atunci când, în esență, specia nu este „consumată” (de către prădători), nu deranjează activitățile umane (în zonele urbane) și, în sfârșit, atunci când se dezvoltă în zone greu accesibile. În toate cazurile este vorba de focare de infecție: jussie, peniță, mlădiță etc., în zonele umede; ginerium, liliac chinezesc, arțar american, cenușar etc., cam peste tot. Invers, comunicarea indică, pe bună dreptate, că unele specii au fost foarte bine acceptate. Și în acest sens, este poate util să se reamintească faptul că exemplele date erau lăudate pentru că se aclimataseră: este încă foarte apreciat salcâmul (*Robinia pseudoacacia*), datorită țărșurilor, a lemnului rezistent pentru mobile de exterior, a mierii etc. În schimb, este regretabil faptul că *Heracleum spp.* a fost răspândită pentru însilozare, întrucât proliferarea acestei specii reprezintă o amenințare la adresa biodiversității, iar toxina pe care o secretă poate provoca arsuri grave.

4.3 Comisia nu subliniază suficient problemele de mediu, deși acestea sunt cruciale, bine identificate, de exemplu, de gestionarii site-urilor Natura 2000. CESE se întreabă dacă motivul nu rezidă într-un sentiment de vinovăție. ONG-urile încă își amintesc de cererile lor ignorate timp de ani de zile de a se interzice importurile de broaște țestoase exotice. Această cerere nu a fost satisfăcută decât în urma prezentării dovezii că ele se reproduc în medii naturale. CESE consideră că această comunicare sosește tardiv, dar o salută, întrucât niciodată nu este prea târziu pentru a se reveni pe calea cea bună.

4.4 Comisia menționează reglementările din alte țări, ceea ce este pozitiv, deși s-ar putea menționa sincer că decizia a fost de a se inspira din cele mai bune experiențe străine. Trebuie menționată o inițiativă internațională, și anume *Ragweed Day* (Ziua florii puste), care are loc în prima sâmbătă a verii, în vederea combaterii răspândirii plantelor ce provoacă alergii. Floarea puste (*Ambrosia artemisiifolia* L) este o plantă colonizatoare care se dezvoltă pe toate terenurile pe care nu întâmpină o concurență prea acerbă. În industrie, UE a indicat calea de urmat, invitând statele membre să identifice și să se inspire din cele mai bune tehnici disponibile (BAT).

4.5 Comisia subliniază că „măsurile existente la nivelul Uniunii nu abordează majoritatea problemelor privind SAI.” CESE deplânge această situație în aceeași măsură ca și Comisia, dar îi reamintește acesteia că, în mod normal, protecția mediului ar trebui integrată în toate politicile sectoriale. CESE ar aprecia ca Comisia să explice, de exemplu, cum ar putea fi luată în considerare această problemă în cadrul politicii agricole comune; trebuie soluționată, de exemplu, problema pășunilor naturale invadate de jussie (*Ludwigia grandiflora*).

4.6 Comisia efectuează o analiză impecabilă a problemei, dar în mod abstract. CESE se întreabă dacă nu ar trebui ilustrată din nou demonstrația cu exemple, cum ar fi: buburuza asiatică (*Harmonia axyridis*) sau cireșul negru (*Prunus serotina*), ca exemple de introducere voluntară, sau *Caulerpa taxifolia* și viespea asiatică (*Vespa velutina*), ca exemple de introducere involuntară. Poate ar trebui adăugate și introducerile actuale iresponsabile (acestea fiind cazuri particulare ale introducerii voluntare) a Anarhicidelor. În lipsa acestora, CESE recomandă Comisiei să-și citeze propriile lucrări (excelenta broșură publicată în mai 2009) și să adauge linkuri către pagini web interesante.

4.7 Studiarea modelelor de propunere de regulament este clară, iar motivele reținerii opțiunii 2.4 sunt evidente: va fi de competența statelor membre să acționeze de îndată ce este identificată o nouă problemă (furnizarea informațiilor, analiza situației, propunere de acțiune).

4.8 Elementele juridice par a fi adecvate, iar propunerea trebuie să permită să se facă față oricărei situații trecute, prezente și viitoare. Comitetul are îndoieli în ce privește legitimitatea limitării listei de specii alogene invazive potențial dăunătoare pentru Uniunea Europeană la maximum cincizeci de specii.

4.9 Analiza financiară pare, în schimb, excesiv de optimistă. Într-adevăr, atunci când mecanismul va fi efectiv, serviciul specializat va primi o cantitate atât de mare de informații, încât cu greu le va putea trata pe toate. În acest caz, Comisia va fi victima propriului său succes!

4.10 În stadiul actual al propunerii, nu sunt definitive toate detaliile, iar statele membre vor fi cele care vor oferi răspunsuri concrete la diverse întrebări, cea mai frecventă referindu-se, fără îndoială, la cea mai eficientă modalitate de distrugere a unei specii vii. CESE se teme că acest lucru va da naștere unor controverse locale.

4.11 Chestiunea informării și participării publicului este menționată la capitolul 5 al propunerii, odată cu abordarea aspectelor orizontale ale problemei. Prevenția nu poate fi doar de competența specialiștilor; CESE dorește să reamintească faptul că alertele au fost adesea lansate de actori locali și adresate direct guvernelor și/sau DG Mediu. Pare util ca solicitările cetățenilor, care adesea nu au contacte cu organisme de cercetare, chiar dacă acestea îi invită pe cetățeni să le transmită informații, să poată contribui activ, la rândul lor. Cazul viespii asiatice ilustrează foarte bine problema în ansamblul ei, această viespe fiind o rivală a viespii europene, cauzând înțepături și fiind un prădător al albinelor în apropierea stupilor de miere. Cetățenii au încercat prin toate mijloacele să elimine invadatorul, apoi, admitând că acest lucru este imposibil, au încercat să găsească o metodă de combatere chimică cât mai nepoluantă posibil (SO₂) și, în sfârșit, au observat că era de ajuns să se instaleze găini în jurul stupilor pentru a asigura apărarea biologică a acestora. CESE invită așadar Comisia să-i implice la maximum pe cetățeni, prin intermediul diverselor lor organizații (sindicate, ONG-uri etc.).

4.12 Aplicarea reglementării (articolul 27) pare a fi satisfăcătoare, în măsura în care UE nu stabilește din nou termene care au ridicat probleme pentru alte produse, cum ar fi anumite produse chimice. Exterminarea speciilor ce nu prezintă un mare interes comercial și modificarea proceselor de autorizare a altor specii par a fi bine gândite.

Bruxelles, 22 ianuarie 2014

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Henri MALOSSE

Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivei 2003/87/CE a Parlamentului European și a Consiliului de stabilire a unui sistem de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră în cadrul Comunității în vederea punerii în aplicare, din 2020, a unui acord internațional privind aplicarea unei măsuri unice mondiale bazate pe piață pentru emisiile generate de aviația internațională

[COM(2013) 722 final – 2013/0344 (COD)]

(2014/C 177/16)

Raportor general: **dl Jan SIMONS**

La 24 octombrie 2013 și la 18 noiembrie 2013, în conformitate cu articolele 192 alineatul (1) și 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Parlamentul European și, respectiv, Consiliul au hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivei 2003/87/CE a Parlamentului European și a Consiliului de stabilire a unui sistem de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră în cadrul Comunității în vederea punerii în aplicare, din 2020, a unui acord internațional privind aplicarea unei măsuri unice mondiale bazate pe piață pentru emisiile generate de aviația internațională

COM(2013) 722 final – 2013/0344 (COD).

La 12 noiembrie 2013, Biroul Comitetului Economic și Social European a însărcinat Secțiunea pentru agricultură, dezvoltare rurală și protecția mediului cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă.

Având în vedere caracterul urgent al lucrărilor, Comitetul Economic și Social European l-a numit pe dl Jan SIMONS raportor general în cadrul celei de-a 495-a sesiuni plenare din 21 și 22 ianuarie 2014 (ședința din 22 ianuarie) și a adoptat prezentul aviz cu 173 de voturi pentru, 4 voturi împotriva și 7 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1 Din motive de securitate juridică pentru transportatorii aerieni și pentru autoritățile naționale, Comitetul recomandă adoptarea propunerilor privind decizia de înghețare inclusiv pentru 2013 a punerii în aplicare și amânarea cu un an a termenelor de restituire și de raportare a emisiilor pentru 2013.

1.2 De asemenea, se cuvine adoptată exceptarea micilor operatori necomerciali de aeronave, care nu produc decât foarte puține emisii de CO₂, precum și autorizarea micilor companii nescutite de a recurge la proceduri administrative simplificate.

1.3 În schimb, în ceea ce privește elementele din propunere care se referă la zborurile spre și dinspre țările terțe pentru perioada 2014-2020, Comitetul nu poate spune același lucru. Este în interesul tuturor părților să fie evitat un război aviatic și/sau comercial și, prin urmare, să se încurajeze mai întâi negocierile pentru găsirea unei soluții globale.

1.4 Dat fiind că zborurile dintre aerodromurile din cadrul SEE vor rămâne acoperite integral de schema UE de comercializare a certificatelor de emisii (EU ETS) pentru sectorul aviației, Comitetul cere instituțiilor SEE:

- să convină fără întârziere asupra realizării *cerului unic european*, pentru a elimina emisiile inutile cauzate de devierile și întârzierile determinate de controlul traficului aerian ⁽¹⁾;
- să desfășoare negocieri multilaterale și bilaterale intense, în vederea introducerii la nivel mondial a altor sisteme MBP interregionale până în 2016, pe lângă cel al SEE.

2. Introducere

2.1 Deși deține o proporție relativ redusă – de circa 5% din total – printre sursele de emisii de gaze cu efect de seră, sectorul aviației reprezintă unul dintre poluatorii care cunosc una dintre cele mai rapide creșteri, emisiile aproape dublându-se în ultimii 20 de ani. În plus, dat fiind că potențialul tehnologic de reducere a emisiilor este limitat în sectorul aviației, măsurile bazate pe piață (MBP), printre altele, permit acestui sector să contribuie la reducerea emisiilor, companiile aeriene compensând la nivel mondial creșterea puternică a emisiilor lor prin finanțarea voluntară a reducerilor de emisii în alte sectoare.

⁽¹⁾ CE/549/2004.
CE/1070/2009

2.2 Inclusiv ca urmare a implicării UE, între altele prin suspendarea – la începutul lui 2013, prin așa-numita decizie suspensivă – a Directivei 2008/101/CE (reglementarea privind schema de comercializare a certificatelor de emisii în sectorul aviației) pentru transportatorii aerieni ale căror aeronave zboară spre sau dinspre Spațiul Economic European (SEE), Adunarea Organizației Aviației Civile Internaționale (OACI) a luat la 4 octombrie 2013 decizia ca, prin utilizarea foii de parcurs adoptate pentru 2016 (anul în care va avea loc următoarea reuniune trienală a OACI), să pregătească la nivel mondial un mecanism bazat pe piață pentru emisiile sectorului aviatic internațional, pe care, în cazul aprobării, să-l aplice începând cu 2020. Între timp, statele sau grupurile de țări, cum ar fi UE, pot adopta dispoziții provizorii, dar nu a putut fi găsit niciun compromis cu privire la modalitățile precise pentru a se ajunge la acestea.

2.3 Aceste evoluții sunt conforme cu avizele anterioare ⁽²⁾ ale Comitetului: de la afirmația din 2006 („Pentru ca sistemul de comercializare a certificatelor de emisii să fie aplicat la nivel mondial, ar trebui introdus prin intermediul Organizației Aviației Civile Internaționale. În cazul în care acest aspect este considerat adecvat în momentul negocierilor, introducerea pentru traficul aerian intracomunitar ca prim pas practic în această direcție ar putea reprezenta o opțiune fezabilă.”), trecând prin cea din 2007 [„Prin includerea sectorului aviației în Sistemul european de comercializare a cotelor de emisii (ETS), sistemul însuși devine în mod potențial mai puternic și consolidat, ca model de referință pentru lupta împotriva emisiilor de CO₂ la nivel global.”], se ajunge la cea din 2013: „Comitetul salută așadar inițiativa de a suspenda aplicarea schemei ETS companiilor aeriene care efectuează zboruri având ca destinație și provenind din Spațiul Economic European (SEE), în așteptarea încheierii negocierilor internaționale”.

3. Sinteza documentului Comisiei

3.1 Date fiind rezultatele Adunării Organizației Aviației Civile Internaționale (OACI) din cadrul Națiunilor Unite, care a avut loc între 24 septembrie și 4 octombrie 2013, Comisia Europeană propune adaptarea ariei geografice de aplicare a schemei de comercializare a certificatelor de emisii (ETS) în sectorul aviației până la introducerea unui sistem mondial de comercializare.

3.2 Propunerea Comisiei urmărește să dea un nou impuls dezvoltării unui sistem mondial. În propunere nu se face nicio distincție între întreprinderi pe criteriul naționalității.

3.3 La început, schema UE de comercializare a certificatelor de emisii pentru sectorul aviației era aplicabilă pentru întreaga distanță parcursă în cadrul zborurilor cu plecare din și cu aterizare în aeroporturile din SEE, inclusiv zboruri spre sau dinspre țări terțe. În conformitate cu Decizia nr. 377/2013/UE (cunoscută ca *decizia suspensivă*), pentru 2012 schema se referea temporar doar la zborurile din interiorul SEE, și nu la zborurile spre sau dinspre țări terțe.

3.4 Comisia propune păstrarea aceluiași domeniu de aplicare și pentru 2013. În plus, se propune prelungirea cu un an a termenului acordat companiilor aeriene în ceea ce privește raportarea și restituirea emisiilor pentru 2013.

3.5 Pentru perioada 2014-2020, domeniul propus se referă – pe lângă cel menționat mai sus pentru 2013 – și la zborurile spre și dinspre țările din afara SEE pentru segmentele de zbor parcurse deasupra țărilor din SEE. Propunerea descrie modalitățile de punere în practică a acestor dispoziții.

3.6 De asemenea, propunerea ar avea alte trei consecințe:

- zborurile dintre aerodromurile din cadrul SEE rămân acoperite integral, conform dispozițiilor directivei inițiale și ale Deciziei nr. 377/2013/UE;
- zborurile spre și dinspre țări terțe care nu sunt țări dezvoltate și care emit mai puțin de 1% din emisiile generate de aviație la nivel mondial ar fi exceptate. Ar fi excluse, astfel, rute către aproximativ 80 de țări, fără discriminare;
- pentru zborurile spre și dinspre țările terțe, începând din 2014, sunt luate în calcul numai emisiile generate deasupra țărilor din SEE. Se propune o procedură simplificată pentru a stabili partea relevantă din emisiile generate de un anumit zbor care este acoperită de ETS. Se propune ca operatorii să poată alege între diferite abordări în ceea ce privește metodologia MRV (monitorizare, raportare și verificare), pentru a asigura conformitatea.

⁽²⁾ JO C 185, 8.8.2006, p. 97; JO C 175, 27.7.2007, p. 47; JO C 133, 9.5.2013, pp. 30-32.

3.7 În sfârșit, Comisia propune ca micii operatori necomerciali de aeronave, care nu produc decât foarte puține emisii de CO₂, să fie scutiți de schema de comercializare a certificatelor de emisii pentru aviație. Micile companii cărora nu li se aplică această scutire vor avea posibilitatea să recurgă la proceduri administrative simplificate.

4. Observații generale

4.1 Prin decizia suspensivă, schema de comercializare a certificatelor de emisii pentru sectorul aviației se aplică temporar doar zborurilor în interiorul SEE, și nu celor spre și dinspre țări terțe. Comisia propune păstrarea aceluiași domeniu de aplicare și pentru 2013. În plus, se propune prelungirea cu un an a termenului acordat companiilor aeriene în ceea ce privește raportarea și restituirea certificatelor de emisie pentru 2013. Ținând seama de securitatea juridică necesară operatorilor de aeronave și autorităților naționale, CESE consideră că aceste propuneri sunt foarte potrivite, preconizând, ca atare, adoptarea lor.

4.2 Dat fiind că zborurile dintre aerodromurile SEE vor continua să cadă sub incidența schemei de comercializare a certificatelor de emisii, Comitetul cere instituțiilor UE și SEE să convină fără întârziere asupra instituirii cerului unic european ⁽³⁾, pentru a elimina emisiile inutile cauzate de devierile și întârzierile determinate de controlul traficului aerian.

4.3 Comitetul salută cu multă satisfacție exceptarea micilor operatori necomerciali de aeronave, care nu produc decât foarte puține emisii de CO₂, precum și autorizarea micilor companii nescutite de a recurge la proceduri administrative simplificate.

4.4 În schimb, în ceea ce privește elementele din propunere care se referă la zborurile spre și dinspre țările terțe pentru perioada 2014-2020, Comitetul nu poate spune același lucru. Este în interesul tuturor părților să fie evitat un război aviatic și/sau comercial și, prin urmare, să se încurajeze mai întâi negocierile pentru găsirea unei soluții globale.

4.4.1 Chiar din datele menționate în analiza de impact privind dezbaterile din 2013 din cadrul OACI rezultă că, date fiind raporturile de forțe și punctele de vedere exprimate, trebuie acționat cu foarte multă precauție pentru a se ajunge în 2016 la rezultatul global scontat. Niciodată obiectivul nu a fost atât de aproape, dar există numeroase exemple de întârzieri în trecut, iar reușita nu poate fi garantată!

4.4.2 A anunța însă pur și simplu statele terțe – pentru că, la urma urmei, este vorba de o acțiune unilaterală a UE, în cazul în care această parte a propunerii este adoptată – că operatorii lor aerieni trebuie să plătească pentru emisiile de CO₂ pe care le produc în spațiul aerian al SEE ar fi foarte dificil și reprezintă o cale care ar trebui avută în vedere numai în urma negocierilor bilaterale și/sau multilaterale, în conformitate cu articolul 16 litera a) din Rezoluția OACI, pentru a se evita riscul unui război aviatic/comercial la nivel global.

4.4.3 Deși SEE este îndreptățit din punct de vedere juridic să pună în aplicare propunerile, și administrația Statelor Unite este îndrituită ca, pe baza *Emissions Trading Scheme Prohibition Act* („Thune Bill”), să interzică operatorilor aerieni înregistrați în Statele Unite să se conformeze legislației UE privind schema de comercializare a certificatelor de emisii, pentru a nu mai vorbi de reacțiile Chinei și Indiei, care și-au manifestat împotrivirea în momentul adoptării Rezoluției OACI din 4 octombrie 2013. În această etapă nu este însă necesară modificarea conținutului propunerii Comisiei.

5. Observații specifice

5.1 Se pare că, în anexa I – Glosar – a analizei de impact [SWD(2013) 430 final, p.51, EN], definițiile noțiunilor *extra-EEA flights* și *intra-EEA flights* au fost inversate din greșeală.

Bruxelles, 22 ianuarie 2014

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Henri MALOSSE

⁽³⁾ CE/549/2004
CE/1070/2009

ISSN 1977-1029 (ediție electronică)
ISSN 1830-3668 (ediție tipărită)



Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene
2985 Luxembourg
LUXEMBURG

RO