

# Официален вестник

## на Европейския съюз

# C 218



Издание  
на български език

## Информация и известия

Година 52  
11 септември 2009 г.

Известие №	Съдържание	Страница
I	<i>Резолюции, препоръки и становища</i>	
	<b>СТАНОВИЩА</b>	
	<b>Европейски икономически и социален комитет</b>	
	<b>451-та пленарна сесия 25 и 26 февруари 2009 г.</b>	
2009/C 218/01	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Европейската гражданска служба“ (проучвателно становище) .....	1
2009/C 218/02	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Сътрудничество и трансфер на знания между научноизследователските организации, индустрията и МСП — важна предпоставка за иновации“ (становище по собствена инициатива) .....	8

# BG

Цена:  
22 EUR

(Продължава на вътрешната корица)

## III Подготвителни актове

**Европейски икономически и социален комитет****451-та пленарна сесия 25 и 26 февруари 2009 г.**

2009/C 218/03	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на хармонизирани условия за пускането на пазара на строителните продукти“ .....	15
2009/C 218/04	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейския икономически и социален комитет – Наноматериалите от гледна точка на регулаторната уредба“ .....	21
2009/C 218/05	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директиви 77/91/ЕИО, 78/855/ЕИО и 82/891/ЕИО на Съвета и Директива 2005/56/ЕО по отношение на изискванията за докладване и документиране при сливания и разделяния“ .....	27
2009/C 218/06	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно предприемането, упражняването и надзора на дейността на институциите за електронни пари, за изменение на Директиви 2005/60/ЕО и 2006/48/ЕО и за отмяна на Директива 2000/46/ЕО“ .....	30
2009/C 218/07	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета относно решения за оперативна съвместимост за европейските публични администрации (ISA)“ .....	36
2009/C 218/08	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 87/372/ЕИО на Съвета за честотните ленти, които ще бъдат запазени за координираното въвеждане на обществени общоевропейски наземни клетъчни цифрови мобилни комуникации в Общността“ .....	41
2009/C 218/09	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за Регламент на Съвета относно опазването на рибните ресурси посредством технически мерки“ .....	43
2009/C 218/10	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно план за действие за устойчиво потребление и производство и за устойчива промишлена политика“ .....	46
2009/C 218/11	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Схема на Общността за екомаркировка“ .....	50



## I

(Резолюции, препоръки и становища)

## СТАНОВИЩА

## ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

451-ТА ПЛЕНАРНА СЕСИЯ 25 И 26 ФЕВРУАРИ 2009 Г.

## Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Европейската гражданска служба“ (проучвателно становище)

(2009/С 218/01)

С писмо от 3 юли 2008 г., в контекста на френското председателство на Европейския съюз, френският министър на външните работи и европейските въпроси поиска от Европейския икономически и социален комитет да изготви проучвателно становище относно

„Европейска гражданска служба“.

Специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 4 февруари 2009 г. (докладчик: г-н Janson; съдокладчик: г-н Sibian).

На 451-вата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 февруари 2009 г. (заседание от 25 февруари), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 131 гласа „за“, 7 гласа „против“ и 9 гласа „въздържал се“.

## 1. Резюме и заключения

1.1 ЕИСК приветства радушно инициативата на френското председателство. Комитетът би искал също да се позове на препоръката на Съвета за насърчаване на мобилността на младите доброволци в Европа<sup>(1)</sup> от 20 ноември 2008 г. Поради голямото разнообразие от системи, свързани с активното участие на младите хора в гражданското общество обаче, най-добрият начин да се подходи към този въпрос е една европейска инициатива да се основава на рамка:

- на сътрудничество между общодостъпни, неплатени, основаващи се на свободната воля доброволни дейности, с образователен аспект (неформално обучение) и създаващи социална добавена стойност;
- характеризираща се с установен период на дейност; ясни цели, съдържание, задачи, структура и рамка, подходяща подкрепа, както и необходимите нива на правна и социална защита;
- в която Европейската гражданска служба има също и европейски и транснационален контекст.

1.2 Активното участие в обществото, включително и в транснационален обмен, е от голяма полза за личностното развитие, особено на младите хора, както и за развитието на организи-

раното гражданско общество в Европа. За доброволците това е уникална възможност за формално и неформално обучение и придобиване на социални и езикови умения. Това може да повиши тяхното съзнание за европейско гражданство и да засили намерението им да продължат своя ангажимент и в по-късен етап от живота си. Включването в схемата на други групи, например възрастните хора, им позволява да използват своя житейски опит. Това има положителен ефект върху тяхното здраве и качеството им на живот. Когато хора от различни възрастови групи извършват заедно доброволческа дейност, това може да доведе и до насърчаване на разбирателството между поколенията.

1.3 ЕИСК е на мнение, че Съюзът следва да си постави амбициозни цели за по-широко участие на хората в гражданското общество. Първоначална стъпка към това е да бъдат следвани препоръките на ЕИСК, представени в предходно негово становище<sup>(2)</sup>.

1.4 Ето защо ЕИСК би приветствал факта държавите-членки да инициират сътрудничество между организаторите на доброволчески дейности, чрез което в съществуващите форми на доброволческа дейност би бил включен транснационален елемент.

<sup>(1)</sup> 14825/08 JEUN 101.

<sup>(2)</sup> Вж. Становище на ЕИСК относно „Доброволческите дейности, тяхната роля и въздействие в европейските общества“, докладчик: г-жа Koller (ОВ С 325, 30.12.2006 г.).

1.5 ЕС би могъл да насърчи европейска гражданска инициатива <sup>(1)</sup>, съчетаваща политики и дейности, свързани с програми за обмен, надхвърлящи сегашния акцент върху младежта. Една от целите би могла да бъде принос към европейската интеграция. ЕИСК счита за естествено Европейският съюз да предостави повече финансови ресурси на подобни програми. Това би трябвало да позволи първоначално да бъде удвоен сегашният брой на участниците в младежкия обмен, както и значително да бъде увеличен броят на участниците от другите възрастови групи.

1.6 ЕИСК счита, че е необходимо да бъдат включени в по-голяма степен лицата в неравностойно положение и по-специално младите хора с по-малко възможности.

1.7 От решаващо значение би било да се осигури по-добро сътрудничество между съществуващите национални и европейски програми, да се намали броят на техническите препятствия, както и на проблемите, свързани със здравното осигуряване и осигуряването в случай на злополука. За тази цел Европейският съюз би могъл да обмисли разработването на знак за качество за програми за обмен, съответстващи на стандартите за качество на ЕС. Качеството на доброволческата дейност, независимо под каква форма се осъществява тя, е важно и трябва да бъде гарантирано чрез подходящи средства.

1.8 ЕИСК счита, че е важно да се насърчи елемент на участие на трети страни като принос към работата на ЕС за постигане на целите на хилядолетието и за прилагане на европейската политика в областта на развитието и хуманитарната помощ.

1.9 ЕС трябва да направи оценка на тази област като инициира и подкрепя научни изследвания, а също така и да разработи нейните статистически компоненти.

1.10 Въпросите, свързани с осигуряването и безопасните условия на труд също трябва да намерят своето решение. Следва да бъде осигурена адекватна социална защита на доброволците по време на тяхната служба, но това не винаги е лесно осъществимо, ако разпоредбите относно социалното осигуряване на транснационалните доброволци в отделните държави се различават. Затова ЕИСК би насърчил Комисията да положи усилия за постигане на общо разбиране по тези въпроси и призовава държавите-членки и съответните институции да намерят решение на тези важни въпроси.

1.11 ЕИСК осъзнава, че тази тема се нуждае от продължение, например под формата на конференция. Тя следва да включва участие на всички национални органи, свързани с гражданската служба, Европейската комисия и неправителствени организации, работещи в сферата на младежта или на доброволческата служба, с цел да се насърчи разработването на рамка за Европейска гражданска инициатива.

## 2. Отправни точки

2.1 ЕИСК приветства горещо инициативата на френското председателство и отправеното от него искане към ЕИСК за

<sup>(1)</sup> За да се избегне объркване поради факта, че „гражданска служба“ означава различни неща в различните държави-членки, навсякъде в становището ЕИСК използва термина „европейска гражданска инициатива“.

изготвяне на проучвателно становище относно Европейската гражданска служба.

2.2 Поради голямото разнообразие от системите, свързани с активното участие на младите хора в обществото обаче, независимо дали става дума за гражданска служба, доброволческа служба или други форми на участие, една европейска инициатива трябва да има ясна рамка и определение. ЕИСК счита, че най-добрият подход към този въпрос на европейско равнище е да се надхвърли мащабът на традиционната гражданска служба и една европейска инициатива да се основава на рамка, съдържаща следните елементи:

- доброволческа дейност, общодостъпна, неплатена, основаваща се на свободната воля, с образователен аспект (неформално обучение) и създаваща социална добавена стойност;
- характеризираща се с установен период на дейност; ясни цели, съдържание, задачи, структура и рамка, подходяща подкрепа, както и необходимите нива на правна и социална защита;
- Европейската гражданска служба има също и европейски и транснационален контекст.

2.3 Тази инициатива би могла да бъде наречена **„Европейска гражданска инициатива“** и да включва голямо разнообразие от традиции и практики в областта на доброволческите дейности, включително и гражданските служби в различните държави-членки.

2.4 Още в Договора за създаване на Европейската икономическа общност се съдържат разпоредби за обмен на млади работници, с цел насърчаване и задълбочаване на солидарността между народите в Европа.

2.5 В предходно становище на ЕИСК относно доброволческите дейности <sup>(2)</sup> се отправят редица препоръки, включително и:

- обявяване на Година на доброволците и публикуване на Бяла книга за доброволческата дейност и активното гражданство в Европа;
- насърчаване на правителствата на държавите-членки да разработят национални политики относно доброволческите дейности;
- разработване от страна на държавите-членки на законодателна рамка, гарантираща правото на доброволческа дейност, независимо от индивидуалния правен или социален статут;
- необходимост от надеждни и съпоставими статистически данни в тази област на европейско равнище;

<sup>(2)</sup> Виж становище на ЕИСК относно „Доброволческите дейности, тяхната роля и въздействие в европейските общества“, докладчик: г-жа Koller (ОВ, С 325, 30.12.2006 г.).

— увеличаване на приноса на финансирането, политиките и програмите на ЕС за насърчаване на доброволческата дейност, както и изграждане на адекватна инфраструктура в подкрепа на доброволческата дейност в цяла Европа;

— осигуряване на възможност за участие на всички групи от населението в паневропейските доброволчески програми.

2.6 ЕИСК счита, че независимо от постигнатия напредък много от отправените препоръки и предложения все още не са реализирани. С настоящото становище ЕИСК отново подчертава необходимостта от изпълнение на препоръките, отправени в предходното становище, както и от предприемането на по-амбициозни действия по отношение на специфична област на доброволческата дейност, а именно доброволческата служба.

2.7 ЕИСК счита, че съществува необходимост от по-висока степен на участие на гражданското общество в европейската интеграция. Амбициозният проект за „Европейска гражданска инициатива“, достъпна за всички възрастови групи, може да помогне за възстановяване на разклатеното доверие между обикновения гражданин и Европейския съюз. Насърчаването на активното гражданство допринася и за укрепване на принципите на Европейския съюз на свобода, демокрация, зачитане на правата на човека и основните свободи, равенство между мъжете и жените и недискриминация.

2.8 ЕИСК подчертава необходимостта от по-голямо, активно участие в обществото на всички и по-специално на младите хора и/или на хората в неравностойно положение, с цел укрепване на гражданското им чувство и чувството им за солидарност. Сътрудничеството между държавите-членки, Европейската комисия и ЕИСК в областта на гражданските служби също следва да бъде засилено.

2.9 В сегашния Договор правното основание за политиките за младежта, както и гражданските дейности е формулирано в членове 149 и 151, като се изключва хармонизация на законодателствата, но на ЕС се предоставя възможност за насърчаване на сътрудничеството между държавите-членки и за стимулиране на младежкия обмен. Договорът от Лисабон разширява в известна степен обхвата на политиките за младежта, добавяйки участието на младите хора в демократичния живот в Европа.

2.10 Чрез Договора от Лисабон, след влизането му в сила, ще се създаде Европейски доброволен корпус за хуманитарна помощ като рамка за съвместен принос на младите европейци към операциите за хуманитарна помощ на Съюза.

2.11 Понастоящем доброволческите дейности се осъществяват най-вече чрез отворения метод на координация в рамките на политиките за младежта на Европейския съюз, които включват три приоритетни насоки:

— насърчаване на участието на младите хора в активно гражданство и в гражданското общество;

— насърчаване на доброволчески дейности сред младите хора;

— подобряване на информацията, насочена към младите хора и на съществуващите информационни услуги за младите хора,

насочени към стимулиране на доброволческите дейности сред тях, с цел да се насърчат по-доброто разбиране и познанията за младежта.

2.12 Съществуват няколко причини за размисъл относно засилването на активното участие в обществото в Европа. Европейският съюз поема по-голяма отговорност от всеки друг континент за изпълнение на целите на хилядолетието. Той е един от най-големите донори в света. Ангажирането на европейските граждани в преодоляването на най-големите предизвикателства в света би допринесло не само за собственото развитие на отделните личности, но също така и за насърчаване на взаимното разбиране, както и за създаването на необходимите мрежи в рамките на глобализирания свят.

2.13 В някои случаи националните граждански служби съществуват като алтернатива на военната служба. С премаването на общата военна повинност и все по-голямото професионализиране на армията в държавите-членки, броят на гражданските служби също намалява. От друга страна, развитието на младежките доброволчески служби би могло да бъде привлекателна алтернатива за включване на младите хора в обществения живот, дори и военната/обществената служба да се среща все по-рядко.

2.14 Доброволческата дейност и останалите граждански инициативи привличат все по-голямо внимание. През 2004 г., по покана на италианското председателство, представители на държавите-членки, на страните кандидатки и на Европейската комисия се събраха в Рим за първата Конференция, посветена на гражданските служби и младежта. В своите заключения италианското председателство на конференцията отправи между другото и следните препоръки:

— системен и редовен обмен на информация и добри практики и укрепване на сътрудничеството между гражданските служби и политиката за младежта;

— по-голямо участие на младите хора в гражданските служби, с цел укрепване на гражданската им ангажираност и чувство на солидарност;

— засилено сътрудничеството между държавите-членки, страните кандидатки и Европейската комисия в областта на гражданските служби за младите хора.

### 3. Текущи програми за обмен

#### 3.1 Европа

3.1.1 Европейската доброволческа служба (ЕДС) е включена в програмата „Младежта в действие“. Доброволци на възраст между 18 и 30 години прекарват от два до дванадесет месеца в други страни. Те могат да се възползват от възможностите за специфично обучение, като натрупаният опит се признава официално чрез Youthpass. Между 1996 и 2006 г. в Европейската доброволческа служба са участвали 30 000 доброволци.



3.1.2 От 2009 г. в институционализираните форми на европейската доброволческа дейност ще бъдат включени и възрастните хора в рамките на програмата Grundtvig. Въпреки че мащабът на тези промени отначало ще бъде малък, струва си да се отбележи фактът, че Европейската комисия търси форми за подкрепа на доброволческата дейност, осъществявана от различни възрастови групи. Освен това, дейностите, осъществявани в рамките на програмата на ЕК „Европа за гражданите“, създават реална възможност за обмен на доброволци от различни страни и различни възрастови групи.

3.1.3 Хиляди организации, действащи в държавите от ЕС, от години работят на принципа на двустранното сътрудничество, в което обменът на доброволци е важен елемент. Това става децентрализирано, поради което няма данни за целия мащаб на явлениято. Въпреки това, ако обаче се вземе предвид дори само обменът, който се осъществява от организации със структури навсякъде по света, става ясно, че в тях участва значителна част от европейците, и то предимно от младите.

3.1.4 ЕДС е изградена въз основа на определени основополагащи ценности и стандарти за качество, заложили в Хартата на ЕДС. С цел защита и утвърждаване на тези ценности и стандарти организациите, интересувани се от изпращане или приемане на доброволци по ЕДС, както и от координация на проекти по ЕДС, трябва най-напред да бъдат акредитирани.

3.1.5 Европейската програма „Еразъм“ постигна изключителен успех в повишаването на мобилността на студентите от университетите, както и в своята подкрепа за сътрудничеството между висшите учебни заведения. Около 90 % от европейските университети участват в програмата „Еразъм“, а 1,9 милиона студенти са участвали в нея от началото ѝ през 1987 г. В бъдеще програмата цели да разшири допълнително обхвата на мерките в областта на мобилността, като целта е през 2012 г. броят на участвалите в нея студенти да достигне 3 милиона.

3.1.6 Програма „Леонардо да Винчи“ подкрепя мобилността на лица, преминаващи първоначално професионално образование или обучение, мобилността на служителите или на самостоятелно заетите лица, както и мобилността на специалисти в сферата на професионалното образование и обучение.

## 3.2 Държави-членки

3.2.1 ЕИСК признава различните форми и традиции на гражданските служби и другите видове доброволческа дейност в държавите-членки, чиято цел е да насърчават активното гражданство, солидарността и социалното развитие и подчертава ролята и приноса на неправителствените организации, работещи активно в сферата на младежката заетост или на доброволческите дейности. Комитетът също така съзнава, че не съществува достатъчно информация, описваща програмите за гражданска служба или доброволческа дейност в отделните държави-членки.

3.2.2 В редица държави-членки като Германия, Италия и Франция вече са въведени различни форми на гражданска служба за младите хора (задължителна или доброволна). Някои други страни са в процес на въвеждане на подобна служба или обмислят въвеждането ѝ.

## 4. „Европейска гражданска инициатива“

### 4.1 Текущи инициативи в областта на политиките

Комитетът приветства препоръката на Съвета, която цели да насърчи мобилността на младите доброволци в Европа. ЕИСК приветства също така резолюцията на Европейския парламент от 22 април 2008 г. относно ролята на доброволческата дейност като принос към икономическото и социално сближаване. В нея се изтъква необходимостта от мобилизиране на ресурси за доброволческата дейност и за откриване на програмите и за други групи освен младите хора.

ЕИСК приветства и поканата на Комисията за представяне на предложения за изпълнение на подготвителното действие Amicus, с цел укрепване на транснационалния характер на възможностите за изява на младите хора в граждански служби и доброволчески дейности, насърчаване на разработването на европейска рамка и създаване на условия за етап на тестване и оценка.

4.1.1 Следователно, ЕИСК би приветствал, ако държавите-членки с установени традиции и силен интерес в тази област инициират сътрудничество, при което в съществуващите форми на гражданска/обществена служба би могъл да се включи транснационален елемент.

4.1.2 ЕИСК споделя схващането, че липсата на координирани действия между различните национални схеми и недостатъчната информация ограничават възможностите на ЕДС и това е повод за загриженост. Комитетът също така приветства усилията за повишаване на авторитета на ЕДС, подобно на този на програмата „Еразъм“.

### 4.2 Какви следва да бъдат целите?

4.2.1 ЕИСК е на мнение, че ЕС следва да си постави амбициозни цели за по-широко участие на хората в гражданското общество. Една от първоначалните стъпки в това отношение би била да се изпълнят отправените в предходното становище на ЕИСК препоръки (вж. параграф 2.5).

4.2.2 ЕС следва да насърчи европейска гражданска инициатива, съчетаваща политики и дейности, свързани с програми за обмен, които не само поставят акцент върху младежта, но гарантират и по-силен европейски компонент; в рамките на своята служба доброволците, в идеалния случай, следва да работят извън територията на своите държави. Комитетът счита, че Европейският съюз би трябвало да предоставя повече финансови ресурси на подобни програми.

4.2.3 Първоначално ЕС би следвало да си постави за цел удвояване на сегашния брой на младежите, участващи в различни форми на обмен на доброволци. Тази цел би следвало да бъде достижима предвид факта, че в програма „Еразъм“ например в момента участват над 100 000 студенти, докато в другите програми за младежки обмен в Европа участват изключително малък брой младежи. В дългосрочен план тези програми следва да имат за цел да бъде достигнато равнището на участие в програма „Еразъм“.

4.2.4 ЕИСК счита, че е необходимо да се обърне по-голямо внимание на младите хора в неравностойно положение като целева група. Тази група би получила най-голяма полза от участието в гражданското общество, но често не разполага с необходимите финансови възможности или образователни квалификации, които биха ѝ предоставили достъп до него.

4.2.5 Подобна инициатива би следвало да обхване и други групи освен младите хора. Населението на Европа застарява, но едновременно с това възрастните хора са по-активни отколкото в миналото и желаят да играят по-видима роля в обществото. Включването в схемата и на други групи, например пенсионерите, би допринесло за концепцията за „активно остаряване“, както и би сближило нови групи хора от различни страни. Това би предоставило възможност на по-възрастните хора да участват в обществения живот, да допринесат със своя житейски опит, както и да се чувстват полезни и пълноценни. Това би имало и положителен ефект върху тяхното здраве и качеството им на живот. Когато младежи и възрастни хора извършват доброволческа дейност заедно, това може да доведе също и до по-добро разбиране между поколенията, те могат да обменят опит помежду си и да си предоставят взаимно подкрепа.

4.2.6 Важно е да се гарантира по-добро сътрудничество между съществуващите национални и европейски програми. Това би намалило техническите препятствия, например липсата на взаимно признаване на опит, придобит в рамките на гражданската служба, и на квалификациите на младите хора, както и въпроси, свързани със здравното осигуряване и застраховка срещу злополука. За тази цел Европейският съюз следва да приеме знак за качество за програми за обмен, съответстващ на стандартите за качество на ЕС.

4.2.7 Днес подкрепата на държавите за насърчаване на разработването на програми и гарантирането на стандарти за качество е особено важна. Някоя отделна страна обаче не е в състояние сама да покрие всички разходи за доброволчески проекти. Особено по отношение на транснационалните дейности често се търсят допълнителни, частни източници на финансиране. Следователно, за насърчаване на обмена и изграждане на европейска гражданска инициатива е необходимо ЕС да увеличи значително своя бюджет за доброволчески дейности, включително за обмен, за да могат да се покриват например разходите за координация и да се създават стимули и кръстосано субсидиране между отделните страни. ЕИСК също така призовава държавите-членки да увеличат финансирането за този вид дейности.

4.2.8 Комитетът счита, че е важно насърчаването и на елемент на участие на трети страни, което би позволило на доброволците да могат да работят в чужбина, допринасяйки

към усилията на ЕС за постигане на Целите на хилядолетието и прилагането на Европейската политика за развитие и хуманитарна помощ. Една инициатива, насърчаваша по-широка мрежа и по-голям брой контакти за обмен следва също така да бъде координирана с Европейския доброволен корпус за хуманитарна помощ, предвиден в Договора от Лисабон. Корпусът следва в дългосрочен план да включи и други групи, освен младите хора. В тази рамка е важно да се гарантира, че визовата политика на ЕС не представлява излишна пречка за подобен обмен.

4.2.9 Накрая, ЕС трябва да привлече внимание към тази област и да ѝ направи оценка посредством инициране и подкрепа за научните изследвания, както и чрез разработване на необходимите статистически компоненти. Необходимо е сътрудничеството между съществуващите граждански служби да бъде допълнително обсъдено, както и да бъде проследено и наблюдавано в подходящата институционална рамка.

### 4.3 Предимства и предизвикателства

4.3.1 Европейската гражданска инициатива би допринесла и за укрепване на универсалните и европейските ценности на свобода, демокрация и зачитане на правата на човека, наред с основните свободи и с върховенството на закона. В допълнение, службата би следвало да си постави за цел развиването на социални умения, езикови умения и умения за изграждане на мрежи, изграждането и функционирането на Европейския съюз, както и придобиването и обмена на опит. Желанието за придобиване на знания или по-доброто разбиране на собствената личност и способности са основанията, които често са в основата на ангажирането на младите хора в доброволческа дейност и също може да допринесат, за да се отговорят на изискванията на обществото на знанието.

4.3.2 ЕИСК счита, че съществува значителен потенциал за транснационално сътрудничество и обмен на доброволци в редица области (например социалното включване, потребностите на хората, децата и младежите, спорта, информацията, защитата на културното наследство, културата и изкуствата, околната среда, гражданската защита и т.н.), които могат да укрепят европейското измерение на гражданството.

4.3.3 ЕИСК счита, че европейската гражданска инициатива също би могла да укрепи сътрудничеството между държавите-членки, страните кандидатки и страните в рамките на Европейския инструмент за съседство и партньорство (ЕИСП) по отношение на активното гражданство и чувството за солидарност.

4.3.4 Доброволците имат възможност да придобият важен неформален опит и знания, които се търсят на пазара на труда, както и да изградят мрежа от контакти. Те могат също така да придобият и ключови компетенции и знания в области като връзките с обществеността, комуникациите, личностното изразяване, социалните умения, управлението и професионалното обучение. По този начин доброволческата дейност може да формира важна част от биографията и професионалната кариера на съответното лице, като за тази цел обаче е необходимо да се гарантира признаването на доброволческата дейност на младите хора и на тяхното неформално обучение.

4.3.5 Съществуват и предизвикателства. Едно от тях е липсата на правен статут на доброволците. Националните рамки определят статута на доброволците и на организациите в отделните страни, както и, в по-малка степен, в чужбина. Не съществуват национални законодателни рамки за предоставяне на подобен статут, например на доброволците по ЕДС.

4.3.6 Въпросите, свързани с осигуряването и безопасните условия на труд също трябва да намерят своето разрешение. Адекватната социална защита на доброволците по време на тяхната служба трябва да бъде гарантирана, но не винаги е лесно осъществима на практика, ако разпоредбите относно социалното осигуряване на транснационалните доброволци в отделните държави се различават. Затова ЕИСК би насърчил Комисията да се стреми към постигане на общо разбиране по тези въпроси и настоява държавите-членки и съответните институции да намерят решение на тези важни въпроси.

4.3.7 Трябва да бъдат положени всички усилия за избягване на всякакъв потенциален конфликт по отношение на дефиницията за платена заетост и доброволческа дейност. Ето защо разликите между служители и доброволци, както и отговорностите на доброволците трябва евентуално да бъдат ясно дефинирани. Доброволческата дейност няма за цел да замени заетостта. Поради тази причина е важно и сътрудничеството със социалните партньори.

## 5. Ролята на ЕИСК и на организираното гражданско общество

5.1 Организираното гражданско общество е основният сектор за доброволческа дейност. Голям брой организации на гражданското общество вече участват в дейностите по ЕДС и други европейски програми. Организациите на доброволци би следвало също да продължат да играят основна роля в рамките на програма за обмен с по-широк обхват.

5.2 Факт е, че организациите с нестопанска цел и доброволческите организации често представляват доставчици на разно-

образни социални услуги в Европа. Същевременно в много случаи участието в граждански инициативи бележи спад. В този контекст една европейската гражданска инициатива би могла както да допринесе за повишаване на степента на участие на гражданите в организираното гражданско общество, така и да подобри възможностите за развитие на самите организации. Прегледът и обсъждането на ролята и позицията на организациите с нестопанска цел в обществото могат да доведат до промяна на специфичния принос на този тип организации и да повишат информираността относно добавената стойност, която те осигуряват на обществото.

5.3 Европейската гражданска инициатива би могла да допринесе и за изграждането на по-силно и жизнено гражданско общество. Това ще бъде от полза и за социалния капитал, що се отнася до доверието, по-малката степен на корупция и членството в доброволни сдружения.

5.4 Проблемът за акредитацията на организациите, както и въпросът за качеството на обмена често засягат организациите на гражданското общество. ЕИСК насърча организираното гражданско общество в държавите-членки и на европейско равнище да работи съвместно за установяването на общи принципи по отношение на акредитацията и по-нататъшното разработване на допълнителни общи критерии за качество. В случаите, когато е целесъобразно, това би могло да бъде направено в рамките на сътрудничество с компетентните публични администрации.

5.5 ЕИСК осъзнава, че тази тема се нуждае от продължение, например под формата на конференция. Тя следва да включва участието на всички национални органи, свързани с гражданската служба, Европейската комисия и неправителствени организации, работещи в сферата на младежта или на доброволческата служба, с цел да се насърчи разработването на рамка за Европейска гражданска инициатива.

Брюксел, 25 февруари 2009 година.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Mario SEPI



## ПРИЛОЖЕНИЕ

## към становището на Европейския икономически и социален комитет

По време на разискванията бяха отхвърлени следните изменения, въпреки че получиха поне една четвърт от подадените гласове:

**Параграф 2.11 се изменя, както следва:**

*„Понастоящем доброволческите дейности на младите хора са с осъществяване най-вече приоритет чрез отворения метод на координация в рамките на политиките за младежта на Европейския съюз. Тези политики, които включват три приоритетни главни насоки/направления:*

- насърчаване на участието на младите хора в активно гражданство и в гражданското общество,
- насърчаване на доброволчески дейности сред младите хора,
- подобряване на информацията, насочена към младите хора и на съществуващите информационни услуги за младите хора, насочени към стимулиране на доброволческите дейности сред тях, с цел да се насърчат по-доброто разбиране и познанията за младежта.“

**Резултат от гласуването:**

Гласове „за“: 49 Гласове „против“: 69 Гласове „въздържал се“: 19

**В параграф 4.3.7 се добавя текст, както следва:**

*„Трябва да бъдат положени всички усилия за избягване на всякакъв потенциален конфликт по отношение на дефиницията за платена заетост и доброволческа дейност. Ето защо разликите между служители и доброволци, както и отговорностите на доброволците трябва евентуално да бъдат ясно дефинирани. Доброволческата дейност няма за цел да замени заетостта. Поради тази причина е важно и сътрудничеството на доброволческите организации със социалните партньори.“*

**Резултат от гласуването:**

Гласове „за“: 48 Гласове „против“: 77 Гласове „въздържал се“: 23

**В параграф 4.3.7 се заличава последното изречение:**

*„Трябва да бъдат положени всички усилия за избягване на всякакъв потенциален конфликт по отношение на дефиницията за платена заетост и доброволческа дейност. Ето защо отношенията между служители и доброволци, както и отговорностите на доброволците трябва да бъдат ясно дефинирани. Доброволческа дейност няма за цел да замени заетостта. Поради тази причина е важно и сътрудничеството на доброволческите организации със социалните партньори.“*

**Резултат от гласуването:**

Гласове „за“: 17 Гласове „против“: 48 Гласове „въздържал се“: 1

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Сътрудничество и трансфер на знания между научноизследователските организации, индустрията и МСП — важна предпоставка за иновации“ (становище по собствена инициатива)**

(2009/С 218/02)

На 10 юли 2008 г. Европейският икономически и социален комитет реши, в съответствие с член 29, параграф 2 от своя Правилник за дейността, да изготви становище по собствена инициатива относно

*„Сътрудничество и трансфер на знания между научноизследователските организации, индустрията и МСП — важна предпоставка за иновации“.*

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 3 февруари 2009 г. (докладчик: г-н WOLF).

На 451-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 февруари (заседание от 26 февруари), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 158 гласа „за“ и 1 глас „въздържал се“:

**1. Заключение и препоръки**

1.1 Настоящото становище е свързано със сътрудничеството и трансфера на знания между научноизследователските организации, индустрията и МСП, защото това сътрудничество играе решаваща роля при разработването на иновативни продукти и процеси въз основа на резултатите от научните изследвания.

1.2 Комитетът препоръчва заетите в индустрията и МСП да бъдат системно информирани относно наличните знания и технологии, с които разполагат университетите и научноизследователските организации в ЕС и относно начините за установяване на контакти с тях. Във връзка с това Комитетът препоръчва Комисията да положи усилия за въвеждането на европейска (интернет) система за търсене, която да интегрира и допълва наличните до момента информационни системи, като по този начин задоволи по-добре от преди специфичната нужда от информация.

1.3 Комитетът подкрепя усилията за осигуряване на свободен интернет достъп до научни публикации. Той обаче по правило е свързан с повишени разходи за публичния сектор. Затова стремежът трябва да бъде насочен към сключване на споразумения за взаимен обмен между държавите-членки на ЕС и с трети страни. При това не бива да се ограничава свободата на научноизследователските организации и работещите за тях изследователи да избират за публикуване на своите научноизследователски резултати онова списание или онзи форум, които най-добре биха гарантирали разпространението и признаването им в целия свят.

1.4 Комитетът препоръчва да продължи работата във връзка с осигуряването на свободен достъп до научноизследователски данни, но, от друга страна, следва да се посочат ясно границите за подобни действия. Тук не се има предвид свободният достъп на много ранен етап до всякакви данни, получени в процеса на научното изследване, включително до

г.нар. сурови данни. Комитетът препоръчва внимателен и поэтапен подход от страна на Комисията с участието на съответните изследователи.

1.5 Предвид различната култура на работа на отделните научноизследователски организации и индустрията Комитетът препоръчва да се следи за постигане на справедлив баланс на интересите. Имат се предвид аспектите, свързани с ранното публикуване на данните и необходимостта от поверителност на тези данни, както и аспектите, свързани с правата върху интелектуална собственост, включително патенти.

1.6 Затова Комитетът приветства междуременно направеното пояснение от Комисията, че със своята препоръка относно управлението на интелектуалната собственост, дори при изследвания по поръчка, тя в никакъв случай не иска да се намесва в свободата на договаряне между партньорите. Препоръките на Комисията трябва да предлагат помощ, но в никакъв случай да не се превръщат в „корсет“.

1.7 Комитетът повтаря своите препоръки за Патент на Общността, предоставящ на изобретателите разумен срок за разкриване, което не влияе на новостта на патента.

1.8 При разработването на научноизследователски инфраструктури, като например ускорители, генератори на лъчения, спътници, наземни астрономически уреди или инсталации за ядрен синтез, научноизследователските организации не са първични доставчици на нови знания, а възложители и клиенти. Комитетът препоръчва да се проучи досегашният опит

при прилагането на действащите разпоредби на ЕС и на държавите-членки в областта на държавните помощи, бюджета, конкуренцията и възлагането на обществени поръчки, за да се установи дали той може да послужи за оптимално запазване и прилагане на уменията и специализираните познания, придобити в индустриалния сектор при възлагане на такива поръчки, в полза на европейската конкурентоспособност, но също и за целите на съответни последващи поръчки, или пък в тази област ще бъдат необходими нови подходи, свързани със съответната индустриална политика.

## 2. Увод

2.1 Комитетът е публикувал множество становища<sup>(1)</sup> по въпросите на научноизследователската политика, като специално е наблягал върху първостепенното значение на изследователската и развойната дейност за целите от Лисабон и Барселона.

2.2 Един особено важен аспект от тези препоръки се отнася до сътрудничеството между научноизследователските организации (включително университетите), индустрията и МСП и необходимия за това трансфер на знания с цел разработване на иновативни процеси и продукти, които да могат да се предлагат на пазара. Задълбочавайки този аспект, настоящото становище се концентрира върху посочените теми в параграфи от 3 до 5 а) Публикации и информация, б) Сътрудничество при разработване на процеси и продукти, които да могат да се предлагат на пазара и в) Сътрудничество при разработването на научноизследователски инфраструктури<sup>(2)</sup>.

2.3 Тези теми засягат баланса – но и противоречието – между сътрудничество и конкуренция. От една страна, сътрудничеството е необходимо за запазване и укрепване на конкурентоспособността на европейската индустрия спрямо трети страни извън ЕС. От друга страна, конкуренцията между европейските фирми не бива да се изкривява от разпоредбите за държавните помощи (европейско законодателство за държавните помощи), чрез които се гарантира справедливият Общ пазар.

2.4 Възникващото на тази основа противоречие е контекстът, в който се разглеждат следващите въпроси и препоръки, по-специално по отношение на правата върху интелектуална собственост и свързаните с тях проблеми при свободното разпространяване на информация.

2.5 Темата за сътрудничеството беше подета също така от Комисията и от Съвета. Това доведе между другото до приемане на Препоръка на Комисията<sup>(3)</sup> относно управлението на интелектуалната собственост в дейностите по трансфер на знания и кодекс на добрите практики за университетите и другите публични научноизследователски организации. Целта е да бъдат насърчени държавите-членки и научноизследова-

телските организации към по-единен подход. Тези препоръки обаче, въпреки добрите си цели и предложения, повдигнаха от своя страна нови въпроси и предизвикаха у засегнатите организации сериозни резерви по отношение на правата върху интелектуалната собственост при свързани изследвания и изследвания по поръчка. Тези въпроси и междувременното им изясняване от страна на Комисията са част от настоящото становище.

## 3. Публикуване на научноизследователски дейности и данни

3.1 **Научни публикации.** По традиция научните резултати след приключване на строга процедура за оценка („Peer Review“) се публикуват в специализирани печатни издания, а понякога още преди това от изследователските институти под формата на съкратени предварителни версии на научните публикации (*Pre-print*) или технически доклади. Освен това, за тях се докладва на специализирани конференции и те се публикуват в техните заключителни документи.

3.1.1 **Интернет като ново измерение.** Интернет откри ново измерение за комуникация и трансфер на знания. Повечето научни списания се публикуват от издателствата вече и в електронен формат в интернет.

3.1.2 **Библиотеки и разходи.** Достъпът до печатни и електронни публикации се реализира до голяма степен чрез библиотеките на университетите и научноизследователските организации. Университетите и научноизследователските организации обаче трябва да бъдат финансово обезпечени, а тук съществува сериозен проблем<sup>(4)</sup>, за да поемат свързаните с това разходи (за публикации и абонаменти).

3.1.3 **Безплатен интернет достъп до научни публикации.** Докато интернет достъпът до научни публикации досега обикновено се свързваше с разходи, които трябва да се заплащат или от библиотеките респ. институциите, които ги поддържат, или директно от потребителите, от известно време се наблюдава стремеж да се осигури безплатен свободен достъп за всички потребители: „Free Open Access“<sup>(5)</sup>. За тази цел се проучват различни търговски модели и начини на плащане, които в някои случаи вече доведоха до конкретни споразумения. Комитетът подкрепя усилията в тази насока, но не за всички споразумения може да се каже, че няма да доведат до разходи за публичния сектор. Затова Комитетът препоръчва усилията да бъдат насочени към дейности на взаимна основа както между държавите-членки на ЕС, така и с трети страни.

3.1.3.1 **Неограничена свобода на избор.** Научноизследователските организации и учените, които работят за тях, не трябва в никакъв случай да бъдат ограничавани в своята свобода да избират за публикуване на научните си резултати онова списание или онзи форум, които по тяхна преценка служат най-добре за разпространението и признаването на тези резултати по целия свят.

<sup>(1)</sup> Виж параграф 6.

<sup>(2)</sup> INT/450, CESE 40/2009 (все още не публикувано в ОВ).

<sup>(3)</sup> C(2008) 1329, 10 април 2008 г.

<sup>(4)</sup> URL: [http://ec.europa.eu/research/science-society/pdf/scientific-publication-study\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/research/science-society/pdf/scientific-publication-study_en.pdf).

<sup>(5)</sup> Open Access. Opportunities and Challenges — a Handbook. European Commission / German Commission for UNESCO 2008 г.

**3.1.4 Свободен достъп до научноизследователски данни.** Освен това бяха разработени идеи <sup>(1)</sup> за осигуряване на общ, т.е. в допълнение към обичайния доброволен обмен на данни между партньори, „свободен достъп“ чрез интернет не само до научни публикации, но и до данните, на които те се базират. Във връзка с това обаче възникват организационни, технически и правни въпроси (напр. закрила на интелектуалната собственост и защита на личните данни), както и въпроси, свързани с осигуряването на качеството и мотивацията, които често могат да получат единствено отговори, специфични за съответната дисциплина. Затова Комитетът смята за правилно да продължи да се мисли в тази посока, но и да се установят границите за подобни подходи. За целта Комитетът препоръчва на Комисията да действа особено предпазливо, като включи непосредствено засегнатите изследователи.

**3.1.5 Право на поверителност.** Комитетът потвърждава, че с това не се има предвид ранният достъп до всякакви данни, получавани в процеса на научни изследвания, включително и до т.нар. сурови данни. Изследователите първо трябва да изяснят погрешните измервания, заблудите, въпросите, свързани с тълкуване, и т.н., да извършат оценка на тяхното значение и да ги разгледат в рамките на вътрешен, поверителен процес на обмен на мнения, преди да се съгласят да осигурят свободен достъп до тях. В противен случай би могло да се стигне до нарушение на личните права на изследователите, нарушение на най-важните условия за научна работа и защита на личните данни, както и до нарушение на стандарти за качество и приоритетни права, свързани с научните публикации.

**3.2 Информация за фирми и МСП.** Много фирми и МСП, които се интересуват от нови разработки, са недостатъчно информирани за наличните знания и технологии в университетите и научноизследователските организации в ЕС и за начина на установяване на контакти за сътрудничество. Следователно тук е налице необходимост от информация, която излиза извън рамките на тесните експертни кръгове и на горепосочените инструменти.

**3.2.1 Общодостъпни публикации.** Съществува и общо-достъпна (т.нар. научнопопулярна) литература по научни и технически теми. Освен това през последните години Комисията се ангажира в по-голяма степен и успешно с разпространението на научно-техническите резултати от подпомаганите от нея изследователски програми, например чрез отличното списание *research\*eu* <sup>(2)</sup> или интернет портала **CORDIS** <sup>(3)</sup>. Университетите и научноизследователските организации от своя страна също започнаха все по-често да публикуват в интернет

своите дейности и резултати, също и за целите на трансфера на знания и на възможно сътрудничество <sup>(4)</sup>.

**3.2.2 Бюра за трансфер на знания.** Освен това, множество научноизследователски организации вече са създали собствени и много полезни бюра за трансфер на знания <sup>(5)</sup> със специално обучен за целта персонал (*отговорник за технологичен трансфер* <sup>(6)</sup>). Те обаче действат предимно на регионална основа или към съответна организация, така че достъпът до тях е труден за лицата, които искат да получат достъп до знания в цяла Европа.

**3.2.3 Подпомагащи организации и специализирани консултанти.** За да се отговори на описаната по-горе необходимост на европейско равнище, освен Комисията се ангажираха много организации и мрежи, част от които на търговска основа — като например съществува EARTO, Асоциация на организациите за изследвания и технологии (Association of European Science and Technology Transfer Professionals) или ProTon <sup>(7)</sup>. Самата Комисия също предлага помощ чрез портала за МСП и European Enterprise Network <sup>(8)</sup>.

**3.2.4 Системно търсене.** Ако потребностите на индустрията/МСП все пак не могат да бъдат задоволени в достатъчна степен чрез горепосочените инструменти, Комитетът препоръчва на Комисията да положи усилия, по възможност в сътрудничество с една от големите фирми за търсещи машини, **да задоволява системно тези потребности чрез европейска (интернет) система за търсене**, в която да бъдат обобщени в единна и дедуцируема форма посочените по-горе отделни данни. Като първа стъпка в тази посока ще бъде необходим процес на обмен на мнения, в който точно да се дефинират целите и обхватът на първата фаза на една такава система за търсене, за да може след това да се натрупа опит във фазата на проучване.

**3.2.5 Обмен на персонал.** Тъй като носители на най-ефективния трансфер на знания са онези лица, които от научноизследователската сфера преминават на работа в индустрията и обратно, в този контекст Комитетът повтаря многократно отправената от него препоръка генерално да се насърчава в по-голяма степен подобен обмен на персонал, също и чрез система от стипендии/творчески отпуски, като например стипендията на Marie Curie Industry-Academia.

<sup>(1)</sup> COM(2007) 56 от 14.2.2007 г.; C(2008) 1329 от 10.4.2008 г. — Приложение II.

<sup>(2)</sup> <http://ec.europa.eu/research/research-eu>.

<sup>(3)</sup> <http://cordis.europa.eu/>.

<sup>(4)</sup> <http://www.ott.csic.es/english/index.html> в Испания или <http://www.technologieallianz.de/> в Германия.

<sup>(5)</sup> COM(2007) 182 от 4.4.2007 г.

<sup>(6)</sup> C(2008) 1329 от 10.4.2008 г., Приложение 2, точка 7.

<sup>(7)</sup> <http://www.earto.org/>; <http://www.astp.net/>; или

<http://www.protoneurope.org/>.

<sup>(8)</sup> EEN: [http://www.enterprise-europe-network.ec.europa.eu/services\\_en.htm](http://www.enterprise-europe-network.ec.europa.eu/services_en.htm) и портал за МСП [http://ec.europa.eu/enterprise/sme/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/sme/index_de.htm).

#### 4. Сътрудничество при разработването на продукти и процеси, които да могат да се предлагат на пазара – справедлив баланс на интересите

4.1 **Различна култура на работа.** Предвид многото налични и цитирани вече в увода документи и препоръки, тази глава ще се концентрира върху няколко конкретни въпроса и проблема, които се коренят основно в различната култура на работа и различните интереси на научноизследователската сфера и индустрията. Част от тези различия вече бяха изложени подробно от Комитета в първото му становище <sup>(1)</sup> за Европейското изследователско пространство и бяха разгледани повторно в по-късен момент. Най-важните от тях са свързани с:

#### 4.2 Публикуване и поверителност

— Научноизследователската сфера се нуждае от публикуване на научноизследователските резултати на ранен етап, за да се даде възможност на други учени и научноизследователски групи за последваща проверка. Освен това по този начин се постига и синергиен ефект, произтичащ от незабавната взаимна комуникация в рамките на „научната общност“, особено в случаите, когато няколко лаборатории работят по съвместна изследователска и развойна програма.

— Публичният сектор също по правило трябва да настоява за ранно публикуване на резултатите от подпомаганите от него изследвания, за да може да гарантират справедливо подпомагане и конкуренция.

— Въпреки това понастоящем в случай на постигане на резултати, имащи стойността на изобретение, научноизследователските организации, подпомагани с публични средства също трябва първо да заявят патент, преди да публикуват тези резултати, тъй като в противен случай няма да може да се приеме наличие на новост и да се патентова изобретението. Тази необходимост, която се отнася и за свободния достъп, се подчертава и в Препоръката на Комисията за управление на интелектуалната собственост <sup>(2)</sup>.

— За да се предотврати произтичащият от това конфликт на целите, Комитетът отново препоръчва в патентното законодателство на държавите-членки, както и в бъдещото общностно патентно законодателство да се предвиди срок за разкриване, което да не влияе на новостта <sup>(3)</sup>.

— За разлика от това една фирма по правило трябва, предвид позицията си в конкуренцията, да бъде заинтересована от поверителното третиране на резултатите от нейните продуктови разработки поне до момента, в който вече може да бъде предложен нов пазарен продукт или могат да бъдат осигурени съответните патенти.

#### 4.3 Търсеци изследвания — целенасочени разработки.

Продуктът от работата на изследователя са данните, получени в рамките на един комплексен процес на търсене и изследване, чийто изход е неизвестен. За разлика от това развойната дейност представлява целенасочен, изцяло планиран подход, който започва едва след като бъде дефинирана конкретната цел и бъде достатъчно изяснен пътят за постигането ѝ. Въпреки това има плавни преходи, взаимодействия и синергии между научно изследване и разработка, дори и процесите да не следват задължително в линейна последователност.

4.4 **Различни критерии за оценка.** Изследователят и „неговата“ научноизследователска организация се оценяват по качеството, броя и фактора „въздействие“ на неговите/нейните публикации <sup>(4)</sup> и резултати, а все по-често и по броя на патентите. За разлика от това **един мениджър** се оценява на първо място по търговската печалба на „неговата“ фирма, която от своя страна зависи от броя, качеството и цената на продадените продукти.

4.5 **Синтез.** Следователно тези противоречия трябва да се преодолеят и да се постигне справедлив баланс на интересите, които да носи предимства и на двамата сътруднически си, неравнопоставени партньори. За да се спечелят за тази кауза най-добрите изследователи и техните организации, трябва да има достатъчно стимули. При това „може да не се отрази положително на сътрудничеството, ако правата върху научноизследователските резултати се прехвърлят изцяло върху фирмите-възложители“ <sup>(5)</sup>. Причината за това е, че „новите познания“ (Foreground) възникват по пътя на еволюцията от „съществуващите познания“ (Background) и по този начин по своята същност съдържат решаващи елементи от „съществуващите познания“, т.е. последните са съставна част от новите познания. Затова при споразуменията относно правата върху интелектуалната собственост и свързаните с тях процеси на преценка се изискват гъвкавост и свободно поле за действие, за да могат да бъдат взети предвид индивидуалните особености и естеството на творческите процеси. Липсата на гъвкавост и свободно поле за действие може да доведе до отказ от сътрудничество между науката и икономиката.

<sup>(1)</sup> ОВ С 204, 18.7.2000 г., стр. 70.

<sup>(2)</sup> С(2008) 1329 от 10.4.2008 г., Препоръка № 4 до държавите-членки и в Приложение I, т. 7 към публичните организации.

<sup>(3)</sup> Както това беше например преди време в германското патентно право.

<sup>(4)</sup> И по престижа на списанията, където се поместват публикациите!

<sup>(5)</sup> ОВ С 204, 18.7.2000 г., стр. 70.



**4.6 Интелектуалната собственост и съответната препоръка на Комисията.** По тази причина Комитетът приветства факта, че на Съвета по конкуренция беше подчертана свободата на договаряне между страните и че в решението му от 30 май 2008 г. се посочва следното: „*ПРИЗОВАВА всички висши учебни заведения и други публични научноизследователски организации да спазват по подходящ начин Кодекса на добрите практики, предложен от Комисията, и да го прилагат съобразно специфичните за тях условия, към които спадат осигуряването на достатъчна гъвкавост по отношение на изследванията по поръчка.*“ Комитетът приветства също направеното междуременно от Комисията пояснение<sup>(1)</sup>, че с препоръката си<sup>(2)</sup>, посветена специално на този въпрос, тя в никакъв случай не желае да се намесва в свободата на договаряне, също и при изследвания по поръчка. За целта трябва да се предостави по-скоро възможност за достатъчна гъвкавост, ако няма други ограничения, като например рамката за държавните помощи за научноизследователска, развойна дейност и иновации или други европейски или национални законодателни актове.

**4.6.1 Допълнително пояснение.** Освен това трябва да стане ясно, че изобретенията, водещи до заявяване на патенти, не са резултат от просто възлагане на поръчка за изследване, а представляват допълнително творческо постижение<sup>(3)</sup>. Тяхното използване и получаваните от тях приходи трябва следователно да бъдат предмет на договаряне; използването им не бива – във вреда на народното стопанство – да се блокира също и от партньорската фирма възложител. Затова Комитетът би приветствал едно пояснение на Комисията и по този въпрос. Препоръките на Комисията трябва да предлагат помощ, но в никакъв случай да не се превръщат в „корсет“.

**4.7 Патент на Общността.** Във връзка с това Комитетът изтъква още веднъж (вж. също параграф 4.2) многократните си препоръки за Европейски патент на Общността, предоставящ на изобретателите разумен срок за разкриване, което не влияе на новостта на изобретението.

**4.8 Правила за участие и правна уредба на финансовото подпомагане.** В становището си<sup>(4)</sup> за правилата на участие

<sup>(1)</sup> Препоръка на Комисията относно управлението на интелектуалната собственост в дейностите по трансфер на знания и кодекс на добрите практики за университетите и другите публични научноизследователски организации (2008 г.), ISBN 978-92-79-09850-5 (съществува само на английски). В последното изречение на глава 3, параграф 4 се посочва, че въпреки това страните са свободни да договарят различни споразумения, свързани със собственост (и/или евентуални права на ползвателите) по отношение на новите познания, тъй като принципите в кодекса предоставят само начална база за преговорите.

<sup>(2)</sup> С(2008) 1329 от 10.4.2008 г., Приложение I, точка 17.

<sup>(3)</sup> Тази идея е заложена и в предоставянето на възнаграждения за служебни изобретения, вж. параграф 4.10.

<sup>(4)</sup> ОВ С 309, 16.12.2006 г., стр. 35.

Комитетът вече препоръчва на бъдещите договорни партньори да се предостави повече свобода на договаряне, но и свобода за избор на инструментите. Това се отнася особено до правата на достъп до нови познания и права на закрила и/или до съществуващи познания и права на закрила на договорните партньори. Тук безплатното право на достъп трябва да се предлага като опция, но не и да се предвижда без изключение, както беше предложено за определени случаи. Безвъзмездното предоставяне на интелектуална собственост на икономиката от страна на държавните висши учебни заведения или научноизследователските организации крие освен това опасността от нарушение на европейското законодателство в областта на държавните помощи.

**4.9 Публично-частни партньорства.** Поради това споменатите в параграфи 4.6 и 4.8 съображения и препоръки на Комитета следва да намерят също приложение особено за много положителните публично-частни партньорства в изследователската и развойната дейност, както и за съответните съвместни технологични инициативи.

**4.10 Възнаграждения за служебни изобретения.** Особено внимание заслужава съществуващият в някои държави-членки закон за служебните изобретения. Той предвижда право на изобретателя на даден патент да получи подобаващо възнаграждение за неговото използване, дори ако е реализирал изобретението в рамките на служебната си дейност. Това право не бива да отпада в никакъв случай.

## 5. Сътрудничество при разработване на научноизследователски структури – запазване на уменията

**5.1 Технически иновации — уникати.** Наред с разглежданата по-горе категория на сътрудничество между научноизследователската сфера и индустрията има още една също толкова важна категория, при която научноизследователските организации не са първични доставчици на нови знания за целите на разработката на иновативни серийни продукти (или технологии), а се явяват възложител и клиент. Тук става дума предимно за разработването на новаторски научноизследователски инфраструктури като например ускорители, генератори на лъчения, спътници, наземни астрономически уреди или инсталации за ядрен синтез. При това от страна на индустрията, често на базата на възложени преди това поръчки за разработка, се разработват и произвеждат важни и нови по своята същност отделни компоненти.

**5.2 Специализация и риск.** Тази иновативна сфера изисква фирмите да разполагат с най-способните специалисти и да имат готовност за поемане на предприемачески риск от възможен неуспех, защото преките икономически приходи най-често са незначителни, още повече че създадените продукти са почти изключително уникални и фирмите не рядко поценяват необходимите разходи – границите на съществуващото ноу-хау по правило трябва да бъдат значително надхвърлени.

### 5.3 Движещи механизми за техническия прогрес.

Подобни поръчки наистина водят до ясно изразено нарастване на високотехнологичните способности на участващите фирми, чрез което се повишава дългосрочно тяхната конкурентоспособност в сродни области и това като цяло е в услуга на техническия прогрес. Въпреки това за фирмите често е трудно да поддържат своя потенциал, включително сътрудници и инженери в съответната област, за последващи поръчки, които няма да им бъдат възложени непосредствено след това, още повече че влагането на усилия в икономически много по-изгодните развойни и производствени процеси за серийни продукти е по-рентабилно.

### 5.4 Прилагане на правилата за конкуренцията и възлагането на обществени поръчки.

Прилагането на действащите правила за конкуренцията и възлагането на обществени поръчки може да направи ситуацията по-трудна, също и поради факта, че не дава безусловно възможност на онази фирма, която е изпълнила развойната поръчка, да получи след това и поръчката за производство на продукта. Това може да доведе до възлагането на тази поръчка за производство на по-малко опитна фирма, която именно поради незначителния си опит подценява трудностите и затова е предложила по-изгодна оферта. При някои фирми този проблем доведе дори дотам, че те вече не кандидатстват за такива поръчки, респ. не ги приемат. Инструмент като доставките на развойни продукти<sup>(1)</sup> също не представлява точен отговор на посочените тук проблеми, тъй като по-късно няма да се произвеждат серийни продукти.

**5.5 Проблеми и търсене на решения.** Комитетът също не може да предложи подходящата рецепта в случая. Той обаче желае да насочи вниманието към сериозните проблеми, поради които не само се оскъпяват и забавят подобни големи проекти, но и не се използват оптимално натрупаните при тяхното изпълнение умения и опит, защото често се губят усвоените ценни умения. Затова той препоръчва Комисията да назначи експертна група на високо равнище<sup>(2)</sup>, която да проучи досегашния опит. Така ще може да се види дали настоящото законодателство в областта на държавните помощи, бюджета, конкуренцията и възлагането на обществени поръчки и практиката на неговото прилагане отговарят на тази специфична ситуация или са необходими иновативни инструменти по отношение на свързаната с това индустриална политика.

**5.6 ITER.** Комитетът е с впечатление, че Комисията напълно осъзнава проблема, например във връзка с международния проект ITER, и че затова там вече са предприети съответни мерки за осигуряване на участие на индустрията. Този подход би трябвало по възможност да се използва и при изискванията във връзка с новата научноизследователска инфраструктура, която ще се създава (Списък ESRF).

(1) COM(2007) 799 окончателен, „Съобщение на Комисията – Доставки на развойни продукти: Насърчаване на иновациите с цел обезпечаване устойчивостта и високото качество на обществените услуги в Европа“; вж. също становище на ЕИСК INT/399 „Доставки на развойни продукти“, CESE 1658 (2008) (все още не публикувано в ОВ).

(2) По възможност с включване на обединените във форума EIRO научноизследователски организации.

### 6. Становища на Комитета по тази тема през последните три години:

В настоящото становище са взети предвид следните становища по тази тема от последните три години:

— **Седма рамкова програма за НИРД** (INT/269, CESE 1484/2005 – ОВ С 65/9, 17.3.2006 г.)

— **Нанонауки и нанотехнологии** (INT/277, CESE 582/2006 – ОВ С 185/1, 8.8.2006 г.)

— **Петгодишна оценка на научноизследователските дейности на Общността (1999-2003 г.)** (INT/286, CESE 729/2006 – ОВ С 195/1, 18.8.2006 г.)

— **Специфични програми за ИТР** (INT/292, CESE 583/2006 – ОВ С 185/10, 8.8.2006 г.)

— **Научни изследвания и иновации** (INT/294, CESE 950/2006 – ОВ С 309/10, 16.12.2006 г.)

— **Участие на предприятия – 7-ма Рамкова програма** (INT/309, CESE 956/2006 – ОВ С 309/35, 16.12.2006 г.)

— **Участие на предприятия – 7-ма Рамкова програма 2007-2011 г. (Евратом)** (INT/314, CESE 957/2006 – ОВ С 309/41, 16.12.2006 г.)

— **Инвестиции в знания и иновации (Лисабонска стратегия)** (INT/325, CESE 983/2007 – ОВ С 256/17, 27.10.2007 г.)

— **Потенциалът на Европа/научни изследвания, развитие и иновации** (INT/326, CESE 1566/2006 – ОВ С 325/16, 30.12.2006 г.)

— **Европейски технологичен институт** (INT/335, CESE 410/2007 – ОВ С 161/28, 13.7.2007 г.)

— **Зелена книга – Европейското научноизследователско пространство: нови перспективи** (INT/358, CESE 1440/2007 – ОВ С 44/1, 16.2.2008 г.)

— **Инициатива за иновативни лекарства/Създаване на съвместно предприятие** (INT/363, CESE 1441/2007 – ОВ С 44/11, 16.2.2008 г.)

— **Технологична инициатива за вградени изчислителни системи и създаване на съвместно предприятие (ARTEMIS)** (INT/364, CESE 1442/2007 – ОВ С 44/15, 16.2.2008 г.)

- 
- Създаване на съвместното предприятие „Чисто небе“ (INT/369, CESE 1443/2007 – ОВ С 44/19, 16.2.2008 г.)
  - Създаване на съвместното предприятие „ENIAC“ (INT/370, CESE 1444/2007 – ОВ С 44/22, 16.2.2008 г.)
  - Научноизследователска и развойна програма за МСП (INT/379, CESE 977/2008 – ОВ С 224/18, 30.8.2008 г.)
  - Конкурентоспособни европейски региони чрез научноизследователска дейност и иновации (INT/383, CESE 751/2008 – ОВ С 211/1, 19.8.2008 г.)
  - Съвместно предприятие „Горивни клетки и водород“ (INT/386, CESE 484/2008 – ОВ С 204/19, 9.8.2008 г.)
  - Европейско партньорство за изследователи (INT/435, CESE 1908/2008 – все още не публикувано в ОВ)
  - Правна рамка на Общността за Европейска научноизследователска инфраструктура (ERI) (INT/450, CESE 40/2009 – все още не публикувано в ОВ)

Брюксел, 26 февруари 2009 година.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Mario SEPI

---

## III

(Подготвителни актове)

## ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

## 451-ТА ПЛЕНАРНА СЕСИЯ 25 И 26 ФЕВРУАРИ 2009 Г.

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на хармонизирани условия за пускането на пазара на строителните продукти“**

COM(2008) 311 окончателен — 2008/0098 (COD)

(2009/С 218/03)

На 1 юли 2008 г. Съветът реши, в съответствие с член 95 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на хармонизирани условия за пускането на пазара на строителните продукти“

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 3 февруари 2009 г. (докладчик: г-н GRASSO).

На 451-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 февруари 2009 г. (заседание от 25 февруари), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 114 гласа „за“, 1 глас „против“ и 1 глас „въздържал се“.

**1. Заключение и препоръки**

1.1 ЕИСК е убеден, че е важно да се гарантира пълното прилагане на принципа за свободното движение на стоки, установен от Договора и усъвършенстван чрез общата рамка, приета през юли 2008 г., и последвалите секторни разпоредби, за да могат законно пусканите на пазара продукти в една държава-членка да бъдат пускани без трудности на пазара из цялата територия на ЕС с гаранции по отношение на безопасността, здравето и опазването на околната среда през целия жизнен цикъл на продукта, от неговото проектиране до крайното му унищожаване.

1.2 ЕИСК подкрепя инициативата на Комисията за преразглеждане на европейските разпоредби, които се съдържат в Директива 89/106/ЕИО за строителните продукти (ДСП), за да бъдат приведени в съответствие с настоящите изисквания, да се актуализира съдържанието им и да се създаде сигурна и еднозначна европейска законодателна рамка.

1.3 ЕИСК е убеден, че още от проектирането е необходимо качеството на екосистемата да бъде свързано с всички типологични и морфологични условия на жилищните комплекси и/или на сградите: да се използват пестеливо природните ресурси, да бъдат подобрени жилищните условия на хората; да се повиши отговорността на съответните участници по

отношение на процедурите, процесите и техниките, за да бъдат изпълнени изискванията за качество и безопасност на работниците и крайните потребители.

1.4 Според ЕИСК е необходимо да се укрепят европейската система за стандартизация на строителните продукти, като се подпомогнат органите по стандартизация и в стандартите се включат аспектите, свързани с безопасността на труда, с изпълването на продукта и с разрушаването му.

1.5 ЕИСК счита, че изключителният потенциал на иновативните продукти за строителството, свързан с намаляването на отрицателните последици от изменението на климата и с качеството на жилищната среда, трябва да е част от културата на техниците, строителните предприятия и потребителите, за да може да се даде конкретен и ефективен принос към опазването на околната среда и за икономията на енергия.

1.6 ЕИСК припомня, че свободното движение на стоки следва да бъде основна движеща сила за конкурентоспособността и икономическото и социалното развитие на европейския единен пазар, както и че укрепването и модернизирването на условията за пускане на пазара на здравословни и безопасни продукти са гаранция за качество в полза на европейските граждани и за операторите от сектора.

1.7 ЕИСК счита, че е важно да бъде осигурена **хармонизирана европейска регулаторна рамка** за пускането на пазара и производството на строителни продукти на единния европейски пазар (ЕЕП).

1.8 ЕИСК придава голямо значение на необходимостта да се възстанови доверието към маркировката „СЕ“ и качеството на системата за акредитация на нотифицираните органи. Необходимо е да се разработи правна рамка, която да гарантира съгласуваност, сравнимост и координация на децентрализираната система, ефективност и ефикасност на надзора на пазара, както и еднозначни и опростени определения и процедури.

1.9 ЕИСК препоръчва предоставяне на подходящи **финансови ресурси в подкрепа на обществени програми за обучение и информирание**, насочени към всички заинтересовани публични и частни субекти — в частност чрез кампании за обучение на обучаващите — и програма за подпомагане и мониторинг на прилагането.

1.10 ЕИСК счита, че са от съществено значение разпоредбите, свързани с **процедури, които отговарят на конкретен ангажимент за опростяване, особено за МСП и микропредприятията**, чрез опростен достъп до системата за поставяне на маркировката „СЕ“ и с активирането на SOLVIT <sup>(1)</sup> към националните центрове за контакт относно продуктите, с оглед на полесното решаване на проблемите им.

1.11 ЕИСК счита, че е подходящо новите стандарти и техническите приложения да бъдат допълнени от **технически ръководства относно разработването на основните изисквания** за дейностите, свързани с използването на екосъвместими първични и вторични материали, и за иновативните продукти.

1.12 ЕИСК подкрепя необходимостта от специфично прилагане на **„Системата на Общността за бързо предупреждение и обмен на информация — RAPEX“** в сектора на строителните продукти и счита за важно **констатираните нарушения и измами да бъдат публикувани в Официален вестник** на ЕС, както и в европейски интернет портал за строителните продукти.

1.13 Комитетът счита, че **сроковете за пълно и ефективно прилагане на регламента са твърде кратки** и че те трябва да бъдат преченени внимателно също и във връзка с изискванията за обучение и информация при справяне с наложените промени.

1.14 Накрая, Комитетът призовава Комисията да представя на Парламента, Съвета и ЕИСК доклад на всеки две години относно прилагането на регламента, като в него следва да се съдържа глава за изискванията за здравословност и безопасност на строителните продукти, както и за установените в тази сфера нарушения и измами.

## 2. Въведение

2.1 Европейският строителен пазар представлява около 10 % от БВП на Общността и в него е заета близо 7 % от цялата работна сила в ЕС, с над 65 000 предприятия, работещи в сферата на строителните продукти, от които близо 92 % са МСП и микропредприятия.

2.2 Значително количество строителни продукти се търгуват вътре в Общността, в рамките на Европейското икономическо пространство: между 15 и 25 % от целия строителен сектор, в зависимост от съответния предмет на дейност.

2.3 Строителните продукти могат да бъдат пускани на пазара на ЕИП <sup>(2)</sup>, само ако са подходящи за предвидената употреба: качествата на строителните материали би трябвало да се запазят на равнище на пригодност, което да е декларирано за целия жизнен цикъл на продукта, в който са вложени тези материали, особено когато става въпрос за основните изисквания по отношение на механична здравина и устойчивост, безопасност в случай на пожар, хигиена, здравословност и екологосъобразност, безопасност при експлоатация, защита от шум, икономия на енергия и термоизолация.

2.3.1 Следователно е необходимо да се вземат под внимание съвместимостта и устойчивостта на строителните материали, особено когато за обновяването на жилищния фонд се изискват значителни инвестиции, за да се гарантира енергийната ефективност.

2.4 ЕИСК е убеден, че „свободното движение на стоки е основен двигател на конкурентоспособността и на икономическото и социално развитие на единния европейски пазар, както и че засилването и актуализирането на изискванията за пускане на пазара на безопасни, висококачествени продукти са ключови фактори за потребителите, предприятията и европейските граждани“ <sup>(3)</sup>.

2.5 Към днешна дата има над 300 фамилии строителни продукти, включени в режима за маркировката „СЕ“, а от 2000 г. до днес CEN (Европейски комитет по стандартизация) определи над 380 хармонизирани стандарта <sup>(4)</sup>; за същия период са извършени над 1 100 европейски технически оценки (ЕТО) на специфични продукти, които позволяват да се получи маркировката „СЕ“, вместо да се използват хармонизирани стандарти.

2.6 ЕИСК счита, че ако изключителният потенциал на иновативните продукти за строителството, по отношение на намаляването на отрицателните последици от изменението на климата, повишаването на енергийната ефективност, както и качеството на жилищните условия, бъде признат и оценен от проектантите и потребителите, това би имало конкретен и ефикасен принос за икономията на енергия и за опазването на околната среда <sup>(5)</sup>.

<sup>(2)</sup> ЕИП: Европейско икономическо пространство.

<sup>(3)</sup> ОВ С 120 от 16.5.2008 г.

<sup>(4)</sup> CEN: [http://nan.brcc.be/docs\\_public/other/cpd\\_standards\\_20080730.pdf](http://nan.brcc.be/docs_public/other/cpd_standards_20080730.pdf); и ОВ С 304 от 13.12.2006 г.

<sup>(5)</sup> ОВ С 162 от 25.6.2008 г.

<sup>(1)</sup> <http://ec.europa.eu/solvit/>



2.7 От основно значение е производителите да се заемат отрано с организирането на производствените процеси в съответствие с предписаните указания. Задължението да се използва общ език при оценката на експлоатационните характеристики на продуктите по отношение както на намаляване на емисиите на CO<sub>2</sub> във фазата на производство, така и на здравословността на сградите отвътре, може да подобри отношенията между производителите, техните клиенти и публичните власти, както и качеството на постройките.

2.8 Една проста и висококачествена регулаторна рамка за предприятията е ключов фактор за конкурентоспособността, развитието и заетостта: опростяването на нормативния контекст всъщност е необходимо за стимулиране на иновациите, за намаляване на административните тежести, произтичащи от нормативните задължения, за ограничаване на общия обем на достиганията на правото на ЕС и за насърчаване на прехода към по-гъвкави нормативни подходи.

2.9 Според ЕИСК, към спазването на качествата и характеристиките на един продукт е необходимо да се добави също така способността и необходимостта от предвиждане на възможните разходи за проектиране и изпълнение на строителните работи и, най-вече, разходите за управление и поддръжка.

2.10 ЕИСК припомня, че „целта за „по-добро законотворчество“ е тясно свързана с условията за прилагане и изпълнение на общностното право: в действителност едно добро законодателство е приложимо и прилагано законодателство. В Европа трудностите се дължат на различията по отношение на културите и обхвата на отговорностите, както и на факта, че полаганите усилия за ефективно прилагане на нормите са различни“<sup>(6)</sup>.

2.11 Следователно **ЕИСК подкрепя твърдо избора на регламент (РСП) за преразглеждане на директивата**, с цел да се избегнат рискове от несъответствия при прилагането и тълкуването, като се намалят разходите и се опрости рамката за прилагане.

2.12 ЕИСК припомня, че е важно „да бъдат гарантирани сигурност, прозрачност и ефективност в търговията, като се премахне дублирането на проверки и тестове и се осигурят високи нива на защита за потребителите, гражданите и предприятията. От съществено значение е също така да се осигурява активно и уеднаквено прилагане на правилата на Общността в областта на безопасността на продуктите чрез координиране и засилване на дейностите по наблюдение на пазара“<sup>(7)</sup>.

### 3. Предложението на Комисията

3.1 С предложението регламент се цели да се гарантира надеждна и точна информация относно експлоатационните

характеристики на строителните продукти на целия европейски вътрешен пазар на ЕИП чрез:

- въвеждане на общ технически език;
- определяне на цели, понятия и точни правила за конкретизиране на задълженията на всички икономически оператори;
- изискване на декларация за експлоатационните характеристики за получаване на маркировката „СЕ“, като изключителната отговорност се носи от производителя или вносителя;
- подобряване на надеждността на разпоредбите също и за определяне на органите за техническа оценка (ОТО);
- опростяване на процедурите и намаляване на административните тежести за предприятията;
- установяване на по-строги критерии за нотифицираните органи под контрола на нотифициращ орган, определен от държавите-членки;
- засилване на наблюдението на пазара чрез намесата на органите за надзор на държавите-членки.

### 4. Общи бележки

4.1 ЕИСК подкрепя инициативата за адаптиране на европейското законодателство в тази област, за актуализиране на съдържанието му и създаване на сигурна и еднозначна, ясна, прозрачна и балансирана европейска законодателна и регулаторна рамка за всички публични и частни оператори на европейския вътрешен пазар чрез използване на специфичен общ език, хармонизирани технически спецификации (*хармонизирани европейски стандарти и европейски документи за оценка* — ЕДО) и основни изисквания към строежите, като се включват напълно изискванията в областта на устойчивото развитие, правото на обществено здравеопазване и устойчивото използване на природни ресурси и се опростяват процедурите за МСП.

4.2 Комисията определи строителния сектор като водещ европейски пазар, който обаче има „недостатъчно координирани разпоредби“ не само на равнище ЕС. Този елемент, „заедно с преобладаващите местни бизнес структури, водят до значителна административна тежест и до силно раздробяване на пазара за устойчиво строителство“<sup>(8)</sup>.

4.3 Според ЕИСК, при преразглеждането на директивата за строителните продукти и трансформирането ѝ в регламент за строителните продукти, би трябвало да бъдат взети предвид по-специално следните основни параметри:

<sup>(6)</sup> ОВ С 24 от 31.1.2006 г.

<sup>(7)</sup> Вж. бележка № 3.

<sup>(8)</sup> COM(2007) 860 окончателен от 21.12.2007 г., Съобщение относно „Инициатива за водещи пазари в Европа“, стр. 5.

- **прозрачност, опростяване, надеждност, правна и техническа сигурност, еднородност на определенията, разбираемост за потребителите от Общността** — междинни и крайни потребители на строителни продукти, продавачи и купувачи предприятия, инженери, архитекти и проектантите, публични и частни предприемачи, както и публични администрации;
- **общ език въз основа на хармонизирани стандарти и европейски технически оценки, който да е достъпен, ясен и разбираем** за специалистите, но също и за обикновените граждани, със своите изисквания за жилищни условия и/или за ползване, за здравословност и енергийна и екологична ефективност, за качество на живота, хигиена и безопасност;
- **съгласуваност с другите цели и политики на Съюза, по-специално с общия принцип на предпазливост, утвърден от Договора** и приет в различни международни споразумения и в Споразумението на СТО относно санитарните и фитосанитарните мерки (SPS): този принцип трябва да бъде прилаган, когато посредством научна и обективна оценка бъдат открити потенциално опасните последици от дадено явление, продукт или процес, особено във връзка с регулаторната рамка REACH за химичните вещества<sup>(9)</sup>, с общата безопасност на продуктите, пускани на пазара<sup>(10)</sup>, и с отговорността за продуктите, с цел да се гарантира високо равнище на защита на потребителите срещу вреди, причинени на здравето или имуществото им от дефектна стока<sup>(11)</sup>;
- **комуникация, информация и обучение относно правата и задълженията на всички заинтересовани участници от Общността** с ясно определяне на центровете за контакт относно продуктите (PCP): последните би трябвало да включват механизмите на SOLVIT за уреждане на споровете и да дават възможност на предприятията, по-специално на МСП, и на междинните и крайните потребители да прибягват до извънсъдебна процедура;
- **премахване на бюрократичната свръхнатовареност и на свързаните с нея разходи**, по специално за по-малките и по-слаби участници, а именно междинните и крайните потребители, МСП и отделните граждани, като се има предвид, че задълженията за икономическите оператори трябва да бъдат обосновани, пропорционални и освободени от скъпи бюрократични и административни тежести;
- **развитие и разпространяване на култура на устойчиво, здравословно и безопасно строителство**, което да включва проектантското изследване, преразглеждането на строителните методи, изработването, пускането на пазара и използването на по-добри материали, които трябва да се включват в процеса на строителство, както и нови структурни решения, при които отговорността е споделена

от всички заинтересовани участници, още от училището, обучението на техници и университета;

- **подкрепа за европейските органи по стандартизация**, за да се повиши ефективността при създаването на технически стандарти за строителните материали, посредством ясни, прозрачни и напълно съобразени с целта им правомощия и с разширено представителство за всички важни заинтересовани категории;
- **укрепване на системите за надзор на пазара и публикуване на нарушенията и техните извършители** чрез консолидиране и координиране на националните системи, специфично прилагане на системата RAPEX<sup>(12)</sup> в сектора на строителните продукти, публикуване на нарушенията и измамите на европейски интернет портал за строителните продукти и в Официален вестник на ЕС, както и въвеждане на специална глава в доклад относно прилагането на новия регламент, който да се изготвя на всеки две години и да се предоставя на Парламента, Съвета и ЕИСК.

4.4 ЕИСК приема необходимостта от подобряване на качеството на системата за акредитация на нотифицираните органи и установяване на по-строги критерии за определяне, управление и контрол на тези органи, в съответствие с общото законодателство в тази област, установено с Решение 768/2008/ЕО и с Регламент (ЕО) № 765/2008 от 9.7.2008 г.

4.5 Системата за надзор на пазара в условията на растяща глобализация трябва да гарантира обща законодателна рамка за ефективно и съгласувано прилагане на законодателството на цялата територия на Общността: държавите-членки следва да осигурят подходящи ресурси за изпълнението на тези задачи. Във всички случаи държавите-членки следва да бъдат изрично задължени да определят орган, който да приема оплаквания и да бъде достъпен за обществеността.

4.6 ЕИСК счита, че трябва да има ясно и различимо разпределение на отговорностите на различните участници, като се гарантира пълна проследяемост на продуктите, по специално по отношение на функционалността на строителните материали по време на целия жизнен цикъл на продукта, на безопасността и здравословността — особено безопасността на работниците и крайните потребители — както и по отношение на опазването на жилищната и работната среда като цяло.

4.7 Необходимо е да се възстанови доверието в маркировките за съответствие. Трябва да се възстанови присъщата стойност на маркировката „СЕ“, да се засилят възможностите за преследване на нарушенията и да се гарантира правната ѝ защита. ЕИСК посочва, че преходът към новия режим на маркировка „СЕ“ ще доведе до разходи за предприятията и до значителни първоначални инвестиции за публичните власти в инфраструктурите по стандартизация и надзор, по-специално за повишаване на квалификацията на нотифицираните органи.

<sup>(12)</sup> RAPEX: rapid alert system for non-food products (система за бързо информирание за нехранителни продукти).

<sup>(9)</sup> Вж. Регламент (ЕО) № 1907/2006 от 18.12.2006 г.

<sup>(10)</sup> Директива 2001/95/ЕО от 3.12.2001 г. относно общата безопасност на продуктите.

<sup>(11)</sup> Директива 85/374/ЕО от 25.7.1985 г. относно отговорността за вреди, причинени от дефект на стока.

4.8 Според ЕИСК укрепването на европейската система за стандартизация на строителните продукти трябва да бъде допълнено от по-голямо насърчаване на изготвянето и прилагането на международни стандарти, като се улеснява достъпът до пазарите и до международната търговия, гарантирайки глобално измерение на пазарите за строителни материали.

4.9 ЕИСК препоръчва определяне на по-подходящи от предложените срокове за осъществяване поради необходимостта от разпространяване на подробна и изчерпателна информация, както и поради необходимите периоди за адаптация към промените в методологията, процедурите и поведението за прехода от ДСП към регламент.

4.10 ЕИСК счита, че е от съществено значение да се предвидят подходящи финансови ресурси в подкрепа на общностните програми за обучение, информирание, подпомагане и мониторинг на прилагането, насочени към всички заинтересовани публични и частни субекти.

4.11 ЕИСК препоръчва новите стандарти и техническите приложения да бъдат допълнени от технически ръководства за разработването на основните изисквания към строежите (*basic works requirements*), с цел:

- да се насочи бъдещата подготовка на задълженията в тази област, по-специално за използването на първични и вторични екосъвместими материали;
- да се гарантира по-голяма гъвкавост, включително на процедурните срокове, чрез Европейската техническа оценка (ЕТО) за иновативните продукти и чрез ролята и определянето на различните органи и организации, посочени в предложението.

## 5. Специфични бележки

5.1 Предложението би трябвало да съдържа две допълнителни глави:

- едната, посветена на комуникацията, информацията и обучението за развитието и разпространението на култура на устойчивото строителство;
- другата, посветена на икономията на енергия, на устойчивото използване на природните ресурси, на здравето, хигиената и безопасността по време на целия жизнен цикъл на продукта — от проектирането до разрушаването му — основните изисквания за които са включени в Приложение I, но, според ЕИСК, трябва да бъдат посочени изрично в самия текст на регламента.

5.1.1 По-специално, задължението за спазване на изискванията относно хигиената и здравето е от съществено значение във връзка с рисковете при използване на рециклиран материал с наличие на радиоактивност<sup>(13)</sup> и/или опасни токсични вещества: в действителност, след като бъде вграден в сгради и структури, този материал създава за хората, които ги обитават или имат продължителен контакт с тях, равнища на нездравословност и вредност, които могат да предизвикат постоянни и много тежки увреждания на здравето им.

<sup>(13)</sup> ОВ С 241 от 7.10.2002 г.

5.2 Що се отнася до определенията (член 2), ЕИСК счита, че е особено важно в определението „предлагане на пазара“<sup>(14)</sup>, относно което Комитетът вече имаше възможност да се произнесе<sup>(15)</sup>, да се избегнат несъответствия с приети другите правни рамки, като в същото време то бъде допълнено с определенията за строителни продукти, които не се произвеждат серийно — особено важни за МСП, за комплекти от сложни сглобяеми или предварително сглобени продукти и за иновативни продукти. Що се отнася до определението, свързано с хармонизираните технически спецификации, то би трябвало да се позовава по-скоро на европейските технически оценки — ЕТО<sup>(16)</sup>, отколкото на европейските документи за оценка — ЕДО.

5.3 По отношение на декларацията за експлоатационните характеристики, ЕИСК счита, че след като един продукт бъде пуснат на пазара и отговаря на изискванията, свързани със съществените характеристики на продукта, за да удовлетвори основните изисквания за строителните работи, декларацията за експлоатационните характеристики трябва да бъде задължителна и пълна, без да се ограничава до националните стандарти, като се използват включително електронни средства или уебсайтове, достъпни и за клиента.

5.3.1 Според ЕИСК декларация за експлоатационните характеристики трябва да се съставя, ако за разглеждания продукт съществува хармонизиран стандарт или документ за европейска техническа оценка (ЕТО)<sup>(17)</sup>.

5.4 Целите на хармонизираните стандарти, определени от CEN въз основа на указания на Комисията, следва да бъдат изрично и ясно определени за съответния продукт или фамилията разглеждани продукти, като се посочи обхватът на употребата: хармонизираните стандарти трябва да отговарят изцяло на указанията.

5.5 ЕИСК счита, че са от съществено значение разпоредбите, свързани с опростени процедури, които отговарят на конкретен ангажимент за опростяване, в частност за МСП и за микропредприятията, чрез опростен достъп до системата за поставяне на маркировката „СЕ“: във всички случаи тези процедури трябва да гарантират еднакви равнища на защита за потребителите по отношение на изискванията, свързани със здравето, безопасността и опазването на околната среда.

5.6 ЕИСК подчертава важността на разпоредбите в член 46, в частност относно рисковете за здравето или безопасността на работниците: необходима е оценка на съответния продукт и на целия му жизнен цикъл, като се разгледат всички изисквания, предвидени в предложения регламент, за да бъдат избегнати рискове от злополуки в сектора, произтичащи от евентуално използване на неподходящи материали или от неправилната употреба на материали.

<sup>(14)</sup> Решение № 768/2008/ЕО от 9.7.2008 г. относно обща рамка за предлагането на пазара на продукти и Регламент (ЕО) № 765/2008 от 9.7.2008 г. за определяне на изискванията за акредитация и надзор на паразите във връзка с предлагането на пазара на продукти.

<sup>(15)</sup> ОВ С 120 от 16.5.2008 г.

<sup>(16)</sup> ЕТО (Европейска техническа оценка).

<sup>(17)</sup> Следователно текстът на член 4, параграф 1, буква б) до края на параграфа би трябвало да бъде заличен.

5.7 ЕИСК счита, че следва да бъдат преразгледани предвидените в член 53 преходни разпоредби, които определят срок за прехода от ДСП към бъдещия регламент до 1 юли 2011 г., като бъдат гарантирани по-подходящи преходни периоди поради повишените изисквания за информиране, обучение и промяна на поведението, но и поради необходимото време за адаптиране към предвидените методологически и процедурни промени.

5.8 Що се отнася до техническите промени, предвидени в член 51 на предложението за регламент, ЕИСК припомня вече изразената си позиция по този въпрос<sup>(18)</sup> и подчертава „важността на това, процедурите по комитология да бъдат възможно най-открити и разбираеми за хората, живеещи в ЕС и особено за тези, които са пряко заинтересовани от тези актове“.

Брюксел, 25 февруари 2009 година.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Mario SEPI

---

<sup>(18)</sup> ОВ С 224 от 30.8.2008 г.

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейския икономически и социален комитет – Наноматериалите от гледна точка на регулаторната уредба“**

COM(2008) 366 окончателен

(2009/C 218/04)

На 17 юни 2008 г. Комисията реши, съгласно член 262 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

*„Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейския икономически и социален комитет – Наноматериалите от гледна точка на регулаторната уредба“*

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 3 февруари 2009 г. (докладчик г-н PEZZINI).

На 451-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 февруари 2009 г. (заседание от 25 февруари), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 170 гласа „за“, 1 глас „против“ и 4 гласа „въздържал се“.

## 1. **Заклучения и препоръки**

1.1 ЕИСК смята, че отговорното развитие на нанонауките и наноматериалите (N&N) представлява едно от преимуществата на Европа за справяне с предизвикателството на икономическия и социалния напредък на световно равнище.

1.2 ЕИСК подчертава необходимостта от ускорено развитие на промишлените и многосекторните приложения на нанотехнологиите в тясна връзка с:

— икономическия и социалния контекст;

— юридическите, данъчните и финансовите аспекти;

— особено внимание върху етични, екологични аспекти и аспекти, свързани със здравето и безопасността по време на целия жизнен цикъл на научните приложения.

1.3 ЕИСК изразява съгласие с принципите, посочени в етичния кодекс в областта на нанотехнологиите и счита, че те са подходящи и за прегледа на европейската юридическа и регулаторна рамка на N&N.

1.4 ЕИСК е притеснен относно все още бавния напредък, отбелязан в пазарните приложения на нанотехнологиите и в проучването на екологичните, здравните и токсикологичните въздействия на наноматериалите.

1.5 ЕИСК е убеден, че сложността, бързото развитие и научната трансверсалност на нанотехнологиите изискват мултидисциплинарен подход, преди всичко що се отнася до риска, в една регулаторна, социална и етична рамка. Това е необходимо за предоставянето на всеобщо приети решения в управлението на риска, базиращи се на надеждни, цялостни и отговорни основи.

1.6 Една оптимална система на управление трябва да запазва баланс между многобройните аспекти на отговорното развитие на наноматериалите и ЕИСК препоръчва Европейската обсерватория за нанотехнологиите да се превърне в постоянна структура, за да ѝ се позволи да предоставя научни и икономически анализи и да изследва: въздействието върху обществото; възможните рискове за околната среда, здравето и безопасността в сътрудничество с другите заинтересовани европейски агенции.

1.7 ЕИСК счита, че е нужна интегрирана референтна регулаторна рамка; необходима е също и система на управление, с цел да се дадат ясни и надеждни отговори на възникващите потребности преди всичко в областта на общите методи на класификация, на метрология и изпитвания за валидиране на съществуващите протоколи и на нови протоколи, и на предварителни и съвместни научни изследвания.

1.8 Според ЕИСК са необходими решителни действия в областта на интердисциплинарното образование и обучение и също така е важно в тези усилия, с помощта на инфраструктура за високи постижения, да се включат оценката и предотвратяването на рискове.



1.9 ЕИСК определя за важно да се въведат мерки на европейско равнище за сравнително оценяване на инициативите, които се разработват, в областта на оценката и предотвратяването на рискове, в Европа, САЩ, Япония и нововъзникващите икономики.

1.10 Според ЕИСК е необходимо да се подкрепи дейността по европейската техническа и регулаторна стандартизация, извършвана от Европейския комитет по стандартизация (CEN), Европейския комитет по електротехническа стандартизация (CENELEC) и Европейския институт за стандарти в далекосъобщенията (ETSI), включително чрез ясни и прозрачни мандати, възлагани от Комисията. Тази дейност следва да се проектира на международно равнище в сферата на ISO/TC 229 и по този начин да улесни безопасната световна търговия на нанотехнологии, нанопродукти и по-сложни системи, които включват N&N.

1.11 ЕИСК препоръчва засилване на структурирания диалог с гражданското общество, базиращ се на ясни и прозрачни основи, което да позволи на Европа да говори с един глас по въпросите в тази област, жизненоважна за нашето бъдеще в международен план.

1.12 ЕИСК отправя искане една глава от доклада за 2009 г. относно Плана за действие да бъде изрично посветена на:

— напредъка на интегрираната регулаторна рамка за оценка и предотвратяване на рисковете;

— ефикасност и резултати от протоколите за изпитванията;

— нови приоритети за действие, определени на европейско равнище и от държавите-членки, за производство, търговия и устойчиво потребление на изделия въз основа на нанотехнологични компоненти;

— мерки за сравнително оценяване със САЩ, Япония и нововъзникващите икономики в областта на оценката и предотвратяването на рисковете;

— структурирания диалог с гражданското общество, базиращ се на ясни и прозрачни основи, което да позволи на Европа да говори с един глас по въпросите в тази област, жизненоважна за нашето бъдеще в международен план.

## 2. Въведение

2.1 През последните години Комисията се превърна в най-големия орган за публично финансиране в областта на N&N: тя отпусна 1,4 милиарда EUR по Шестата рамкова програма (6 РП) за научни изследвания, технологично развитие и демонстрационни дейности и почти 600 милиона EUR през първата година на 7-та РП за 2007-2013 г. 28 милиона EUR от последната сума са предоставени за научноизследователска дейност в областта на безопасността на N&N като по този

начин общата сума, предназначена за сектора възлиза на около 80 милиона EUR <sup>(1)</sup>.

2.2 Бяха създадени различни европейски технологични платформи за приложенията на нанотехнологиите като тази за наноелектрониката (ENIAC), тази за наномедицината и за устойчивата химия.

2.3 На световно равнище общите публични и частни разходи за N&N достигнаха 24 милиарда EUR в периода 2004-2006 г.: повече от една четвърт от тази сума се осигурява от Европа и 5-6 % <sup>(2)</sup> от нея се предоставят от Комисията.

2.4 В разпоредбите относно 7-та РП за научни изследвания, технологично развитие и демонстрационни дейности за 2007-2013 г. <sup>(3)</sup>, които се отнасят до N&N, е предвидено спазване на основните етични аспекти, чиито принципи са изложени в Хартата на основните права.

2.5 Докладът за Третия международен диалог относно отговорната НИРД в областта на нанотехнологиите демонстрира ангажимент по въпросите на:

— управлението на нанотехнологиите;

— разликата в сътрудничеството Север-Юг;

— съществените инструменти (метрология, стандартизация, определения и интелектуална собственост);

— ангажираността на обществото;

— диалога с гражданите в различните държави.

2.6 Ангажиментът на различни организации на международно равнище беше демонстриран, преди всичко, в тук изброените инициативи:

— база данни на ОИСП относно научноизследователската дейност в областта на човешкото здраве и безопасността на околната среда („Database on Human Health and Environmental Safety Research“) и създаването на база данни относно научноизследователската дейност за безопасността на произвежданите наноматериали („Database of Research into the Safety of Manufactured Nanomaterials“);

— съвместна програма на ФАО и СЗО относно стандартите за храните („Joint FAO/WHO Food Standards Program“), за да се предостави независим международен форум за проблемите на безопасността на храните, произведени чрез нанотехнологии, и да се изготвят споразумения за сътрудничество по тези аспекти;

<sup>(1)</sup> Вж. Tomellini, R; Giordani, J. (ред.): Third International Dialogue on Responsible Research and Development of Nanotechnology (Трети международен диалог относно отговорната научноизследователска и развойна дейност на нанотехнологиите), Брюксел, 11 - 12.3.2008 г.

<sup>(2)</sup> Вж. COM(2007) 505 окончателен от 6.9.2007 г. „Нанонауки и нанотехнологии: План за действие за Европа 2005—2009 г. Първи доклад за изпълнението за периода 2005—2007 г.“

<sup>(3)</sup> Вж. Решение 2006/971/ЕО на Съвета, 19 декември 2006 г., (ОВ L 400, 30.12.2006 г.).

- проект на ОИСП за оценка на безопасността на представителна извадка от произведени наноматериали („Safety Testing of a Representative Set of Manufactured Nanomaterials“) и проект на ОИСП в областта на производените наноматериали и насоки за изпитванията („Manufactured Nanomaterials and Test Guidelines“);
- проект на ОИСП относно измерване и намаляване на експозицията („Exposure Measurement and Exposure Mitigation“);
- проект на ОИСП относно ролята на алтернативните методи в нанотоксикологията („The role of Alternative Methods in Nanotoxicology“);
- проект на ОИСП относно въздействията и бизнес средата („Impacts and the Business Environment“);
- проект на ОИСП относно комуникация и ангажиране на общественото мнение („Communication and public engagement“);
- проект на ОИСП относно глобалните предизвикателства: вода и нанотехнологии („Global Challenges: Nano and Water“);
- проект на ОИСП за сътрудничество в областта на оценка на рисковете („Co-operation on Risk Assessment“);
- специализирани центрове, които си сътрудничат със СЗО в проучването на рисковете за безопасността и здравето на работното място, произтичащи от производството и използването на нанотехнологиите;
- проект на СЗО и ЕС относно засилване на политическите консултации в областта на околната среда и здравето – нанотехнологии („Enhanced Policy Advice on Environment and Health in Europe – Nanotechnologies“);
- глобални действия за правилното управление на химическите продукти на световно равнище, насърчавани от секция „Химически продукти“ на отдел „Технология, индустрия и икономика“ на Програмата на ООН за околната среда;
- незабавни действия, насърчавани от секцията „Високи технологии и нови материали“ на Международния център за наука и високи технологии в гр.Триест (в областта на оценка на нанотехнологиите и на потенциалните рискове, свързани с тяхното развитие и използване);
- стандартите ISO TC229 в областта на нанотехнологиите;
- експертна среща UNIDO (12.2007 г.): препоръки и конкретен план за действие; оценка на нанотехнологиите и на свързаните с тях рискове; научноизследователска дейност по етичните, правните и „обществените“ въздействия на N&N.

2.7 В Доклада относно наноуиките и нанотехнологиите: възможности и неизвестности<sup>(4)</sup> на британското Кралско

<sup>(4)</sup> Кралското дружество, „Nanosciences and Nanotechnology: Opportunities and Uncertainties“ (Нанонауки и нанотехнологии: възможности и неизвестности). Лондон, 29.7.2004 г.

дружество се казва: „Докато не се знае повече за въздействието върху околната среда на наночастиците и нанотръбите, препоръчваме отделянето в околната среда на произведени нанотръби и наночастици, доколкото е възможно, да се избягва.“

2.8 Наноматериалите вече присъстват в много предмети за всекидневна употреба<sup>(5)</sup>: самопочистващите се покрития, които ограничават използването на перилни препарати; пречистващи агенти за премахване на азотния оксид от въздуха; фотоволтаичните клетки от ново поколение; термоизолационните материали; системите за улавяне на CO<sub>2</sub>; въздушни и водни нанопилтри, както и редица приложения в медицинската диагностика и някои неинвазивни терапии.

2.9 Проблемът възниква също и от необходимостта да се адаптират протоколите за оценка на токсичния риск, в краткосрочен и дългосрочен план, на наноматериалите и явленията при тяхното акумулиране и комбиниране с други вещества в екосистемата, в органичните тъкани и в човека.

2.10 Нормите и оценката на риска в условия на сложна среда могат да варират от оценки „in vitro“ (в лабораторни условия) и „in situ“ (на място): съответните изследвания<sup>(6)</sup> не би трябвало да се ограничават върху конвенционалните продукти за защита като филтри, респираторни маски, защитно облекло, ръкавици – тези предмети са тествани с наночастици от графит с дължина 10-50 nm.

2.11 Както изтъква Комисията – и както ЕИСК подчерта многократно – „интегрираният, сигурен и отговорен подход се превърна в ключов елемент на политиката на ЕС в областта на нанотехнологиите“. Те имат изключително обширно и разностранно приложно поле, което изисква всеобхватен поглед върху нещата, за да се определят и използват общите страни и взаимозависимостите на тази дисциплина, която се простира от ядрената физика до технологията на плазмата, от наномеханиката до текстилното производство.

2.12 Като се има предвид, че нанопроцесите протичат в наноскопично измерение (10–9), което неспециалистите трудно могат да си представят, необходимо е да се провежда конструктивен диалог още от самото начало с потребителите, за да се определят и избегнат опасностите и да се разсеят евентуални необосновани страхове.

2.13 ЕИСК подчерта не само необходимостта от „ускорено развитие на промишлените и многосекторните приложения, както и на икономическия и социалния, юридическия и регулаторния, фискалния и финансовия контекст, в който трябва да протичат инициативите на новите предприятия и на иновативните професионални профили“, но и от „зачитането на етичните, екологичните, здравните аспекти и аспектите на безопасността през целия жизнен цикъл на научните приложения“<sup>(7)</sup>.

<sup>(5)</sup> Като ракети за тенис, велосипеди, телевизори, редица смоли, използвани във военната сфера, авиокосмическата област, битова електроника, както и електромедицински апарати.

<sup>(6)</sup> Вж. Проект „NANOSAFE2“ – първи доклад за разпространението на наноматериалите въз основа на принципа на предпазливост.

<sup>(7)</sup> ОВ С 157 от 28.6.2005 г.

2.14 В едно свое по-скорошно становище<sup>(8)</sup> ЕИСК подчерта необходимостта от „видим и прозрачен диалог с гражданското общество, което да гарантира осъзнаване, основано на обективни оценки на рисковете и възможностите на N&N“, както и от „постоянно отделяне на внимание на етичните и екологичните аспекти, както и на тези, свързани със здравето и безопасността на работниците и на потребителите“.

2.15 През 2008 г. Комисията прие препоръка<sup>(9)</sup>, която поставя акцент върху отговорната научноизследователска дейност в секторите на N&N и предлага етичен кодекс, основаващ се на 7 принципа:

- **разбиране:** научноизследователските дейности в областта на N&N следва да бъдат разбираеми за обществеността и да зачитат основните права и тяхното прилагане да е в интерес на благосъстоянието на хората и обществото;
- **устойчивост:** зачитане на етичните принципи и на устойчивото развитие изисква научноизследователска дейност в областта на N&N, която не уврежда околната среда, особено хората, животните и растенията;
- **предпазни мерки:** спазване на предохранителния принцип<sup>(10)</sup>, за да се избегнат евентуални негативни въздействия върху здравето и околната среда;
- **участие:** прозрачност, зачитане на законовото право на достъп до информация, отвореност към всички заинтересовани страни;
- **върхови постижения:** приемане на най-високите научни стандарти, включително интегриране на научноизследователската дейност и добрите лабораторни практики<sup>(11)</sup>;
- **иновации:** управление на научноизследователската дейност в областта на N&N за максимизиране на творческото начало, гъвкавостта и способността за планиране, за растеж и иновации;
- **отговорност:** изследователите и изследователските организации да поемат отговорност за социалните, екологичните въздействия и тези върху здравето на човека, които могат да възникнат в настоящето и в бъдещето.

Препоръката предвижда годишен доклад на държавите-членки относно резултатите от прилагането на кодекса и добрите практики, използвани за постигането на тези резултати.

2.16 ЕИСК изразява съгласие с принципите на този кодекс и счита, че те са подходящи за прегледа на европейската юридическа и регулаторна рамка на N&N.

<sup>(8)</sup> ОВ С 185 от 8.8.2006 г.

<sup>(9)</sup> Вж. Препоръка на Комисията, С(2008) 424 от 7.2.2008 г.

<sup>(10)</sup> Вж. член 174, параграф 2, от Договора за създаване на ЕО и „Съобщение на Комисията относно предохранителния принцип“ (СОМ(2000) 1 окончателен).

<sup>(11)</sup> Вж. Директива 2004/9/ЕО и Директива 2004/10/ЕО.

2.17 ЕИСК е притеснен относно все още бавния напредък, отбелязания в пазарните приложения на нанотехнологиите и в проучването на екологичните, здравните и токсикологичните въздействия на наноматериалите.

2.18 Въпреки че на настоящия етап нивото на риска от експозицията на работниците и на гражданите изглежда все още минимално, ЕИСК смята, че е необходимо да се засилят инструментите на диалог с научноизследователската сфера и индустрията, така че тези аспекти да бъдат включени – с еднакво значение на човешките и финансовите ресурси – във всички проучвания и приложения на наноматериалите, още от тяхното създаване.

2.19 ЕИСК подчертава, че големият брой на дисциплините и на заинтересованите сектори съответства на множество касаещи ги юридически и регулаторни инструменти на Общността (над 90). Тяхната сложност може да се отрази върху изключителната прозрачност на разпоредбите на Общността и разбираемостта им за гражданина/потребителя.

2.20 Усилията за опростяване на разпоредбите, разработването на специализиран интерактивен уебсайт и развитието на демокрацията на участието с организациите на гражданското общество, както и разпространението на упътвания за добри практики биха могли да улеснят разбирането на регулаторната рамка, особено от страна на МСП, потребители и граждани.

2.21 Една оптимална система на управление трябва да бъде в състояние да запазва баланс между многобройните аспекти на отговорното развитие на наноматериалите. ЕИСК препоръчва да се разработи съответна референтна рамка, включително въз основа на резултатите от Обсерваторията на нанотехнологиите, създадена през 2008 г. като финансиран от ЕС проект<sup>(12)</sup>: целта е да се предостави надежден, пълен и отговорен анализ въз основа на научни и икономически изследвания, да се проучат етичните въпроси, да се предвидят възможните рискове за околната среда, за здравето и за безопасността и да се разработят нови норми.

2.22 ЕИСК е убеден, че сложността, бързото развитие и научната трансверсалност на нанотехнологиите изискват мултидисциплинарен подход (регулаторен, етичен и социален); това е необходимо, за да може по въпроса за управлението на риска да се предложат надеждни решения, основаващи се на сериозен, цялостен и отговорен анализ, като прецизно се събира, документира и разпространява изчерпателна информация за произведените наноматериали.

<sup>(12)</sup> Вж. „Observatory nano“ (Обсерватория нано), Проект на 7-ата РП.

### 3. Предложенията на Комисията

#### 3.1 Според Комисията е необходимо в частност:

- да се преразгледат документите, свързани с прилагането, по-специално тези във връзка с оценката на риска, приети в рамките на действащото законодателство, с оглед на гарантиране на ефективно вземане под внимание на рисковете, свързани с наноматериалите и осигуряване на оптимално използване на наличните данни;
- да се призват органите и агенциите да обръщат специално внимание на рисковете във връзка с наноматериалите, когато производството и пускането на пазара подлежат на контрол преди пускането на пазара;
- в научноизследователската дейност в областта на N&N в ЕС да се прилагат насоките за осъществяването на отговорен и открит подход, определен в Етичния кодекс за отговорна научноизследователска дейност;
- да се оцени възможността пускането на пазара на медицински устройства, представляващи риск във връзка с наноматериалите, да подлежи на системна превантивна намеса;
- да се разработи допълнително законодателната рамка на Общността, така че да обхваща наноматериалите, особено що се отнася до методите за изпитвания и методите за оценка на риска;
- да се подобри бързо базата от научни знания, особено що се отнася до: данните за токсикологичните и екотоксикологичните въздействия, както и разработването на методи за изпитвания с оглед на получаване на такива данни; данните за употребите и експозицията през целия жизнен цикъл на наноматериалите или продуктите, съдържащи наноматериали; характеризирането на наноматериалите; разработването на уеднакви стандарти и номенклатура, както и аналитични техники за измерване; аспектите във връзка със здравето на работното място;
- засилване на възможностите за национална намеса чрез инструменти за предпазване и контрол на здравето, както и проверки на пазарите на храни, фуражи и пестициди; инструменти за официални възражения във връзка със стандартите; предпазни мерки или основани на нови доказателства или нова оценка; процедури за наблюдение и взаимен обмен на информация; системи за ранно предупреждение и др.

### 4. Общи наблюдения

4.1 ЕИСК смята, че за отговорното развитие на N&N и на наноматериалите, което представлява едно от преимуществата на

Европа за справяне с предизвикателството на конкурентния икономически и социален напредък на световно равнище, е необходимо още от самото начало в този процес да се прилага мултидисциплинарен подход, който позволява постоянния диалог с гражданското общество, като предпоставка за неговото одобрение.

4.2 Макар и да оценява усилията на Комисията да анализира многостранния характер на съществуващите мерки на Общността, ЕИСК смята, че този анализ трябва да бъде допълнително развит в една съгласувана рамка, за да се предостави прозрачна и приемлива за ползвателите основа за осъществяване на структуриран диалог с гражданското общество, диалог, който ЕИСК многократно подчертава <sup>(13)</sup>.

4.3 Според ЕИСК е необходимо да се разработят перспективи за прогнозиране и оценка на риска от нанотехнологиите, както и интегрирана референтна регулаторна рамка и система за управление, съгласувана на международно равнище, за да се предоставят ясни, надеждни, цялостни отговори и да се позволи изследването на въздействието върху етичните въпроси, възможните рискове за околната среда, здравето и безопасността на гражданите, както и възможното развитие в тези сфери.

4.4 Следователно ЕИСК призовава да се предприемат допълнителни мерки на Общността с цел:

- да се осигури лесна за прилагане съгласувана рамка, в която да се обединят съответните различни разпоредби на Общността;
- да се открият и вземат предвид възникващите потребности от пазарни оператори, надзорни органи, работници в сектора и крайни потребители чрез динамично определяне на потребностите и на недостатъците, както и на насоките за действие на равнище ЕС и в държавите-членки за справяне с тях;
- да се изгради постоянна европейска референтна структура за N&N и наноматериалите с европейска група за насърчаване и координиране <sup>(14)</sup>, която да разглежда също и аспектите за оценка и предотвратяване на рисковете;
- да се засилят действията в областта на интердисциплинарното образование и обучение, включвайки в него оценката и предотвратяването на рисковете, както и съответните европейски инфраструктури за високи постижения;
- да се разработят европейски мерки за сравнително оценяване на инициативите в областта на оценката и предотвратяването на рисковете в Европа, САЩ, Япония и нововъзникващите икономики;

<sup>(13)</sup> Вж. бележки под линия № 6 и № 7.

<sup>(14)</sup> ОВ С 185 от 8.8.2006 г., стр.1.

- да се възстанови лидерската позиция на Европа в приложенията на устойчиви и безопасни нанотехнологии, в областта на метрологията и изпитването на достоверността на съществуващите протоколи, включително чрез по-активно използване на предварителни и съвместни научни изследвания;
  - да се подкрепи европейската техническа и регулаторна стандартизация, чрез ясни и прозрачни мандати, които да се отразят на международно равнище в работата по ISO/TC 229, с цел да се улесни световната търговия;
  - да се създадат възможности за структуриран диалог с гражданското общество върху ясни и прозрачни основи, което да позволи на Европа да говори с един глас по въпросите в тази област, жизненоважна за нашето бъдеще в международен план.
- 4.5 ЕИСК призовава една глава в доклада за 2009 г., предвиден в Плана за действие 2005-2009 г., да бъде посветена на напредъка по регулаторните аспекти на оценка и предотвратяване на рисковете, ефикасността на протоколите за изпитванията и отбелязания прогрес в областта, както и на новите приоритети за дейността.

Брюксел, 25 февруари 2009 година.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Mario SEPI

---



**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директиви 77/91/ЕИО, 78/855/ЕИО и 82/891/ЕИО на Съвета и Директива 2005/56/ЕО по отношение на изискванията за докладване и документиране при сливания и разделяния“**

COM(2008) 576 окончателен — 2008/0182 (COD)

(2009/C 218/05)

На 16 октомври 2008 г. Съветът на Европейския съюз реши, в съответствие с член 44 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

*„Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директиви 77/91/ЕИО, 78/855/ЕИО и 82/891/ЕИО на Съвета и Директива 2005/56/ЕО по отношение на изискванията за докладване и документиране при сливания и разделяния“*

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие становището си на 3 февруари 2009 г. (докладчик: г-жа SÁNCHEZ MIGUEL).

На 451-та си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 февруари 2009 г. (заседание от 25 февруари), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 104 гласа „за“, и 3 гласа „въздържал се“.

## 1. **Заключения и препоръки**

1.1 ЕИСК многократно е отправял искане за опростяване на правната рамка на Общността. Действително, натрупването на изменения в нормативните актове с времето доведе до трудности в прилагането им и в много случаи до прекалено голяма административна тежест, което спъва доброто функциониране на регулаторните органи.

1.2 Все пак Комитетът винаги е защитава тезата, че този процес на опростяване не предполага дерегулация и не може да е в ущърб на правната сигурност, която трябва да е гарантирана във всички сектори на европейското законодателство.

1.3 Правната рамка на вътрешния пазар и отношенията между европейските икономически и социални оператори позволиха да се хармонизират различните законодателства от една страна, и от друга – да се постигне свободно движение на хора и капитали без да се засягат правата и задълженията на заинтересованите страни.

1.4 По тази причина и предвид последиците от липсата на регулиране и прозрачност в някои от ключовите органи на вътрешния пазар, Комитетът счита, че Европейската комисия би трябвало да направи оценка дали предложените изменения с цел опростяване на процедурите ще имат само положителен резултат и ще позволят намаляване на икономическите разходи или пък биха могли да окажат въздействие върху правната сигурност на операциите за концентрация чрез сливанията и разделянията.

1.5 В този смисъл ЕИСК счита, че би трябвало да се разграничат ясно разпоредбите, отнасящи се до европейските

МСП, които са най-често срещаната форма на предприятия на европейския вътрешен пазар, от разпоредбите за големите предприятия и по-конкретно тези, които се финансират чрез борсовите пазари. Следователно може да се приеме, че изискването за единодушие за голяма част от предложените разпоредби се отнася за дружествата с малък и среден капитал, тъй като в противен случай би било неприложимо.

1.6 Докато се осъществи това разделение, би трябвало да се запазят правните гаранции за акционерите, както и за кредиторите и работниците, а също и да се определят мерки за подкрепа на МСП, с които да се намали административната тежест от прилагането на действащото законодателство.

## 2. **Въведение**

2.1 По отношение на вътрешния пазар, Комисията се е опитала да установи процедура за опростяване на общностните разпоредби, особено на разпоредбите, отнасящи се до административната тежест за европейските предприятия. Следва да се има предвид, че по-голямата част от тези предприятия са МСП и следователно много от задълженията, предвидени в директивите, са замислени за дружествата с голям капитал, които се финансират на борсовия пазар.

2.2 Съветът през пролетта на 2007 г.<sup>(1)</sup> одобри програмата за действие за опростяване и намаляване на административната тежест, която неоснователно затруднява стопанската дейност на предприятията. Беше поставено за цел да се намали административната тежест с 25 % до 2012 г.

<sup>(1)</sup> Заклучения на Председателството на Европейския съвет в Брюксел. Док. 7224/07, стр. 9.

2.3 В рамките на дружественото право вече са осъществени предложения за опростяване в две области: в материалното право, на т.нар. Първа директива относно изискванията за оповестяване по отношение на някои видове дружества<sup>(1)</sup> и Втора директива относно учредяването на акционерни дружества и поддържането и промяната на техния капитал<sup>(2)</sup> и в процесуалното право<sup>(3)</sup>, по-конкретно счетоводните стандарти и изискванията за информацията за дружествата, търгувани на борсата.

2.4 Комисията е направила предложение за опростяване на две от директивите, които си поставя за цел да измени: Третата директива относно сливанията и Шестата директива относно разделянията<sup>(4)</sup>, по въпрос от съществено значение - изискването за доклад от независим експерт при сливане или разделяне на акционерни дружества. ЕИСК отпрати критики<sup>(5)</sup> по този въпрос, считайки, че липсата на обективен критерий, външен за дружеството, би могла да навреди на интересите на трети лица, кредитори или служители.

### 3. Обобщение на предложението на Комисията

3.1 Разглежданото предложение за директива се отнася пряко до три директиви: Трета директива за сливанията, Шеста директива за разделянията и директивата за презграничните сливания, приета по-наскоро<sup>(6)</sup>. Освен това косвено се изменя Втора директива<sup>(7)</sup>, тъй като включването в правилата за сливане и разделяне на дерогация от изискването за изготвяне на експертен доклад за апорнтните вноски, се отразява върху разпоредбите от въпросната директива, отнасящи се до изменението на дружествения капитал.

3.2 Предложеният набор от мерки за опростяване на тези три директиви се отнася до:

- облекчаване на изискванията за оповестяване относно проекти за сливане или разделяне;
- задължения по отношение на акционерите за публикуване на информация относно предложенията за сливане или разделяне;
- разпоредби относно защитата на кредиторите.

3.3 Както в Третата, така и в Шестата директива понастоящем се изисква изготвянето на три доклада: доклад от ръководството относно правните и икономически основания за сливането/разделянето; доклад от независими експерти; счетоводен баланс, когато годишните отчети са за период, приключил преди

<sup>(1)</sup> Директива 68/151/ЕИО (ОВ L 65 от 14.3.1968 г., стр. 8), изменена с Директива 2003/58/ЕО (ОВ L 221 от 4.9.2003 г., стр. 13).

<sup>(2)</sup> Директива 77/91/ЕИО (ОВ L 26 от 31.1.1977 г., стр. 1), изменена с Директива 2006/68/ЕО (ОВ L 264 от 25.9.2006 г., стр. 32).

<sup>(3)</sup> Счетоводни стандарти и изисквания за прозрачност по отношение на информацията за емитентите, Директива 2004/109/ЕО (ОВ L 390 от 31.12.2004 г., стр. 38).

<sup>(4)</sup> Директива 2007/63/ЕО (ОВ L 300 от 17.11.2007 г., стр. 47) за изменение на Директива 78/855/ЕИО и на Директива 82/891/ЕИО във връзка с изискването за доклад от независим експерт при сливане или разделяне на акционерни дружества.

<sup>(5)</sup> Становище на ЕИСК (ОВ С 175 от 27.7.2007 г., стр. 33).

<sup>(6)</sup> Директива 2005/56/ЕО относно презграничните сливания на дружества с ограничена отговорност (ОВ L 310 от 25.11.2005 г., стр. 1).

<sup>(7)</sup> Директива 77/91/ЕО.

повече от шест месеца. Тези документи трябва да бъдат одобрени от общото събрание на акционерите, на което се взема решение за сливане или разделяне.

3.4 Предложението предвижда възможност за отказ с единодушие на всички акционери от писмения доклад на ръководството, а по отношение на счетоводния баланс ще се прилагат правилата, установени в директивата за прозрачността<sup>(8)</sup>, ако дружеството се търгува на борсата.

3.5 По отношение на Втората директива относно промяната на капитала, предлага се да се освободят дружествата от изготвянето на експертен доклад за апорнтните вноски.

3.6 Важно предложение е да се позволи на дружествата да използват новите технологии и интернет за публикуване на информация за сливанията и разделянията.

3.7 По отношение на защитата на кредиторите, предлага се изменение на правото им да се противопоставят на операциите по сливане и разделяне, докато техните вземания не бъдат гарантирани. Все пак, с цел защита на кредиторите, в случай на презгранични сливания или разделяния остава изискването за изготвяне на експертен доклад за апорнтните вноски, за да се гарантира стойност, валидна в различните държави-членки, в които се намират дружествата.

### 4. Бележки по отношение на предложението за изменение

4.1 ЕИСК приветства опростяването на общностното законодателство като цяло и по-конкретно разпоредбите за дружествата, предвид административната тежест, която носят европейските предприятия и по-специално МСП, които са преобладаващи в европейската икономика. Въпреки това, както ЕИСК вече отбелязва, този процес на опростяване не трябва в никакъв случай да води до правна несигурност за всички участници във вътрешния пазар.

4.2 ЕИСК разбира загрижеността на Комисията да защити акционерите в качеството им на собственици на предприятието, но не бива да се забравят другите заинтересовани страни в която и да е правна операция, чиито интереси също могат да бъдат засегнати. По тази причина Комитетът одобрява и подкрепя позицията на ЕП<sup>(9)</sup>, който припомни необходимостта да се отчетат интересите на всички заинтересовани страни (инвеститори, собственици, кредитори и служители). ЕИСК вече изрази тази позиция преди време<sup>(10)</sup> и сега отново я повтаря с цел да подкрепи прозрачността и доверието на икономическите и социалните заинтересовани лица на вътрешния европейски пазар.

<sup>(8)</sup> Директива 2004/109/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно хармонизиране изискванията за прозрачност по отношение на информацията за издателите, чиито ценни книжа са допуснати за търгуване на регулиран пазар.

<sup>(9)</sup> Доклад на Европейския парламент А6-0101/2008.

<sup>(10)</sup> Становище на ЕИСК, ОВ С 117 от 30.4.2004 г., стр. 43.

4.3 Предложеното опростяване по отношение на задължението за представяне на доклади за сливането или разделянето, което позволява да се замени публикацията в регистър с публикация в интернет на документи, които трябва да се предоставят на акционерите и кредиторите (прилага се и по отношение на презграничните сливания), търпи някои критики. На първо място, това изменение не може да се приеме като гаранция за правата нито на акционерите, нито на кредиторите, тъй като премахва публичния характер, присъщ на регистъра. На второ място, губи се възможността да се използва съдържанието на регистъра като достоверно доказателство в случай на спор. По тази причина ЕИСК счита, че прозрачността в този вид операции трябва да има предимство пред съкращаването на разходи и следователно този принцип трябва да бъде по-добре защитен.

4.4 И обратното, ЕИСК одобрява предложението да не се изготвя два пъти счетоводният баланс за дружества, които се търгуват на борсата <sup>(1)</sup>, тъй като се изготвя в съответствие с установените разпоредби и с участието на борсовите институции. Разширяването на обхвата на тази мярка върху други дружества, които не се търгуват на борсата, при наличие на единодушие между всички акционери на всички засегнати дружества, изглежда все пак в противоречие с духа на правилото. В действителност, ако счетоводната информация на дружеството вече е на разположение и съответства на законодателството, не е необходимо да се изготвя още веднъж, но това не се отнася до член 9 ii) б) от Третата директива, който изключва изготвянето на доклад, ако акционерите единодушно решат така.

4.5 ЕИСК изразява загриженост по отношение на предложеното изменение на Втора директива 77/91/ЕИО, което се прибавя към вече направените предишни изменения. Предлага се

да не се прилага член 10 относно апортните вноски и тяхната оценка от независим експерт в случай на сливане или разделяне и да се прилагат различните разпоредби относно експертните доклади. ЕИСК счита, че докладът определя частта от капитала, която съответства на всеки акционер и този капитал е цифровият израз на отговорността на всяко дружество по отношение на трети страни. ЕИСК набляга на позицията си по отношение на прозрачността и по-специално на гаранциите, които трябва да имат всички засегнати и заинтересувани лица, и счита, че е лошо начало отсъствието на обективен доклад за капиталовите възможности на дружеството, изразени чрез номиналната стойност на дружествения капитал.

4.6 Накрая, възможността, която имаха кредиторите да се противопоставят на сливането или разделянето, докато не получат гаранции за вземанията си, когато имат законен статут на кредитори на дружествата, които предприемат въпросните юридически операции, беше едно от средствата да се осигури доверие към тези операции и плавното им протичане. Тази гаранция е понастоящем ограничена, тъй като се предлага кредиторите да се обърнат към съответния „административен или съдебен орган“, за да получат подходящи гаранции, „ако могат убедително да покажат, че в резултат на предложеното разделяне, удовлетворяването на техните вземания е изложено на риск и че те не са получили задоволителни гаранции от дружеството“ (член 12, параграф 2 от Директива 82/891/ЕИО). Това обръщане на задължението за доказване би трябвало да ни накара да се замислим относно целесъобразността на изменението, което ще затрудни обикновените търговски сделки, тъй като е възможно да се увеличат сделките с обвързваща гаранция за изпълнение.

Брюксел, 25 февруари 2009 година.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Mario SEPI

<sup>(1)</sup> Директива 2004/109/ЕО за хармонизиране на изискванията за прозрачност по отношение на информацията за емитентите, чиито ценни книжа са допуснати за търгуване на регулиран пазар.

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно предприемането, упражняването и надзора на дейността на институциите за електронни пари, за изменение на Директиви 2005/60/ЕО и 2006/48/ЕО и за отмяна на Директива 2000/46/ЕО“**

COM(2008) 627 окончателен – 2008/0190 (COD)

(2009/С 218/06)

На 30 октомври 2008 г. Съветът реши, в съответствие с член 47, параграф 2 и член 95 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

*„Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно предприемането, упражняването и надзора на дейността на институциите за електронни пари, за изменение на Директиви 2005/60/ЕО и 2006/48/ЕО и за отмяна на Директива 2000/46/ЕО“*

Специализираната секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 3 февруари 2009 г. (докладчик: г-н MORGAN).

На 451-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 февруари 2009 г. (заседание от 26 февруари), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 156 гласа „за“, 1 глас „против“ и 10 гласа „въздържал се“.

## 1. **Заклучения и препоръки**

1.1 Въз основа на прогресивното прилагане на електронната обработка на данни в областта на финансовите услуги би могло да се заключи, че вече разполагаме с електронни пари. Чековете се разчитат и сортират по електронен път, банкоматите, терминалите в местата за продажби и другите видове платежни устройства разчитат по електронен път дебитните и кредитните карти. Всички тези приложения се основават на наличен кредит по банкова сметка, чиято стойност може да бъде ограничена от депозити или определена от банката (напр. за кредитните карти). Във всички случаи банката е извършила проучване, за да установи кредитоспособността и надеждността на клиента и е издала чекови книжки и дебитни и кредитни карти в съответствие с него. Достъпът до тази електронна кредитна система зависи от кредитоспособността. Много групи от обществото – необхванатите от банковите услуги или нямашите достъп до пълния набор от банкови услуги – не отговарят на условията за участие.

1.2 Електронните пари (е-П) са нещо различно. Те не зависят от наличието на кредит. За тях е необходимо предплащане. Предплатената сума се превръща в електронен заместител на парите в брой, който се съхранява на електронен носител, управляван от емитента на електронните пари. Електронният носител, в който се съдържа предплатената сума, може да бъде или преносим - обикновено под формата на предплатена карта - или под формата на онлайн записи, достъпни чрез интернет. Електронните пари (е-П) предоставят възможност за извършване на безналични разплащания на (по правило) по-малки суми на различни места, като места за продажби или онлайн чрез мобилни далекосъобщения или интернет. Притежаването на електронни пари (е-П) не е пряко свързано с кредитоспособността. Изисква се единствено възможност да се направи предплащането.

1.3 Електронните пари (е-П) едва ли някога ще успеят да задоволят всички нужди, които задоволяват парите. Те едва ли биха заменили буркана с банкноти от 500 евро под дюшека, но би трябвало да ни помогнат да извършваме транзакции, за които иначе следва да носим банкноти и монети. Независимо от това, досега възприемането на електронните пари става с бавни темпове. Успешните инициативи са свързани с развитието на информационното общество. Електронните пари (е-П) следва да се развиват паралелно с развитието на информационното общество. Те следва да бъдат парите на информационното общество. Възприемането им в бъдеще ще зависи от предприемаческите инициативи и от техническите иновации в информационното общество. Целта на настоящата директива е да премахне пречките пред изобретенията и иновациите. ЕИСК подкрепя тази цел.

1.4 В края на 90-те години Европейската комисия установи, че емитентите на електронни пари се ограничават до кредитните институции и се опита да разшири обхвата на предприятията, предлагащи такива услуги. За да се развие пазарът, Комисията прие Директивата за електронните пари (2000/46/ЕО), улесняваща достъпа на некредитни институции (институции за електронни пари) до пазара на електронни пари.

1.5 Целта на Директивата за електронните пари (ДЕП) беше да създаде регулаторен режим, съизмерен на мащаба на риска, свързан с новите институции за електронни пари и благоприятстващ развитието на технологиите и иновациите. Резултатите не са особено добри. Електронните пари (е-П) обаче все още са далеч от предоставянето на пълните потенциални ползи, които се очакваха, и все още не се считат за надеждна алтернатива на парите в брой.



1.6 В резултат от това Комисията предприе широкомащабен преглед на развитието на електронните пари (е-П). Заключениета от него бяха, че някои разпоредби на ДЕП са попречили на развитието на пазара на електронните пари (е-П), като затрудняват технологичните нововъведения. В процеса на консултации и оценка бяха определени два основни проблема. Първият се отнася до неясното определение за електронни пари и обхвата на ДЕП. Вторият е свързан с правната рамка, която включва режима на надзор и прилагането на правила срещу изпирането на пари при услугите, свързани с електронните пари (е-П). Въз основа на заключението, че повечето от разпоредбите на ДЕП се нуждаят от изменение, беше решено съществуващата директива да се замени с нова директива, чийто проект – COM(2008)627 окончателен – е предмет на настоящото становище.

1.7 Целта на настоящата директива е да даде възможност за създаване на нови, новаторски и сигурни услуги по електронните пари (е-П), да предостави достъп до пазара на нови играчи и да насърчи реалната и ефективна конкуренция между всички участници на пазара. ЕИСК счита тази инициатива за навременна, тъй като участието на потребителите в информационното общество нарасна експоненциално от края на миналото десетилетие и в момента съществува натрупано и незадоволено търсене на удобни за потребителя услуги по електронните пари (е-П). Директивата си поставя за цел премахването на пречките пред предприемачески инициативи, които биха могли да задоволят това търсене.

1.8 Въвеждането на нов регулаторен режим във финансовия сектор представлява възможен проблем с оглед на кризата в банковата система и на общата тревога за неефективността на регулирането на банките. Въпреки тези тревоги, ЕИСК отбелязва със задоволство, че предложеният режим е подходящ и съразмерен. Новите регулации не се прилагат за банките, които са институциите, отговорни за кредитната криза; намаляването на изисквания начален капитал служи само за премахване на пречките пред влизането на пазара; капиталовите резерви на институциите за електронни пари (е-П) ще бъдат съразмерни с тези на банките; средствата, получени от потребителите, ще бъдат специално защитени с ограничен набор от инвестиции; сумите, за които става въпрос, са *de minimis*. В случай, че институциите за електронни пари (е-П) се превърнат в истинска сила на пазара на плащания, в директивата са включени разпоредби, които позволяват тя да бъде изменена въз основа на натрупания опит.

1.9 ЕИСК изразява определена тревога във връзка със защитата на потребителите и приканва Комисията да направи промени в директивата, ограничаващи инвестициите на оборотен капитал, незабавното превръщане на получените суми в електронни пари (е-П), защитавайки оборотния капитал в хибридните институции и премахвайки таксата за възстановяване на суми по договори за електронни пари (е-П) преди изтичането на договора.

1.10 Парите са анонимни. При обикновените парични трансакции самоличността на лицето, извършващо плащането не се

разкрива. Електронните пари (е-П) могат да бъдат анонимни или да разкриват самоличността на клиента. По-високият лимит за съхранена стойност в размер на 500 евро следва да направи електронните пари по-привлекателни за потенциалните потребители, особено за онези, които не са обхванати от банковите услуги и за лицата с ограничен достъп до банковите услуги. Въпреки че този лимит не би следвало да представлява несъразмерен риск за създаване на условия за изпиране на пари в сравнение с възможния риск при големи суми в брой, остават някои резерви по отношение на размера на предложения лимит.

1.11 Монетите и банкнотите се характеризират с разходи за производство и разходи за обработка от банките и търговците. Очевидно е, че обществеността в ЕС остава привърженик на парите в брой като разплащателно средство и средство за запазване на стойност. В настоящия период на несигурност се наблюдава огромно повишаване на броя на банкнотите в обращение.

1.12 Сама по себе си, тази директива няма да обърне тенденциите. Тя обаче ще премахне пречките пред предприятията и технологичните нововъведения. Няма орган, който може да наложи на обществото да използва електронните пари. Банките се намират в позиция, от която могат да поемат водачеството, но извън Белгия с нейната карта Proton не са постигнали особен напредък. Опитът, натрупан във връзка с картите за транспорт, телефонните карти и интернет търговията, ясно показва, че приложенията в информационното общество разширяват употребата на електронните пари (е-П). В допълнение, електронните пари (е-П) често са продукт на друго предприятие, така че често емитентът е хибридно предприятие, което не е тясно специализирано в електронни пари. Връзката между електронните пари и други бизнес модели се счита за жизненоважна за появата на електронните пари (е-П). Директивата е изготвена, за да улесни развитието на тази връзка, поради което ЕИСК я подкрепя.

1.13 Една от големите тревоги е свързана с разработването на правила срещу изпирането на пари. ЕИСК не може да приеме това, че в двете директиви се установяват противоречащи си лимити. Това създава неприемлива от правна гледна точка ситуация. В случай, че лимитите по настоящата директива бъдат запазени, директивата срещу изпирането на пари трябва да бъде изменена.

1.14 ЕИСК приканва всички държави-членки да приемат положителни политики при прилагането на тази директива. Важно е правилата да се разработят в консултации с предприятията, както и да бъдат формулирани така, че да не представляват непосилна тежест за емитентите на електронни пари (е-П) или техните клиенти, тъй като сумите, за които става въпрос, са минимални. Според приетия подход, националните органи имат властта да подкрепят или да подтиснат този проходящ отрасъл. ЕИСК изразява убеждението си, че отрасълът следва да бъде подкрепен във всички държави-членки.



1.15 Директивата е важна. Тя би могла да има широко-обхватни последици. ЕИСК приканва настоящите и потенциалните участници в областта на електронните пари (е-П) да преоценят своите предимства, недостатъци, възможности и заплахи в контекста на тази директива. Пазарът получава втори шанс.

## 2. Въведение

В параграфи 2.1, 2.2 и 2.3 се разясняват основните характеристики на електронните пари (е-П) и връзката между тях и информационното общество.

2.1 Съществуват доста примери за начина, по който взаимодействието между потребителите и информационното общество води до възприемането на електронните пари.

2.2 Такъв пример е използването на RFID <sup>(1)</sup> карти. На RFID чипа може да се записват парични стойности, поради което едно от широко разпространените му приложения е за плащане за получаване на достъп до транспортни системи. През 1997 г. Хонг Конг въведе картата Octopus. Тя представлява презареждаема безконтактна смарт карта, в която се съхранява стойност. Освен че се използва за плащане в почти всички видове обществен транспорт в Хонг Конг, картата се използва и за разплащания в магазини, супермаркети, ресторанти за бързо хранене, паркинги и машини за автоматична продажба. 95 % от жителите на Хонг Конг на възраст от 16 до 65 години ползват тази карта. Този пример показва как взаимодействието между потребителя и приложение в областта на информационното общество води до по-широко разпространение на електронните пари (е-П). В момента в обществения транспорт в Лондон се използва безконтактната RFID карта Oyster. Потребителите вече очакват тя да обхване нови агенти, магазини и заведения за бързо хранене, разположени около транспортни възли и спирки. Може да се твърди, че с широкото възприемане на RFID картите това ще се случи както в Обединеното кралство, така и в останалите държави-членки.

2.3 Друг, по-широкообхватен пример, са предплатените карти за мобилни телефони, които вече могат да се използват за плащане и на други дейности, като телефони за предоставяне на помощ при компютърен проблем, участие в конкурси, дарения за благотворителност, интерактивни игри, забавления за възрастни, новинарски и информационни услуги. Също като предплатените карти за транспорт, предплатените карти за телефон се определят като електронни пари (е-П) тогава, когато съхранената в тях стойност започне да се приема от пред-

приятия, различни от оператори в транспорта или телефонните далекосъобщения.

2.4 Интернет също насърчава развитието на електронните пари (е-П), тъй като те могат да задоволят две важни нужди. Повечето интернет приложения за връзка между предприятие и потребител включват кредитна транзакция. Необхванатите от банковата система лица автоматично биват изключени, тъй като не притежават кредитна или дебитна карта. Те могат да се възползват от предимствата на интернет чрез карта за електронни пари (е-П). Предприятията за интернет търгове, като e-Bay, доведоха до значително повишаване на транзакциите между потребители в интернет. Извършване на транзакция по кредитна или дебитна карта между потребители е невъзможно. Плащането трябва да се извърши чрез сигурни електронни пари (е-П). Това обуслови появата на системи като PayPal <sup>(2)</sup>, която работи в симбиоза с e-Bay.

2.5 Опитът, натрупан във връзка с картите за транспорт, телефонните карти и интернет търговията, показва, че приложенията в информационното общество разширяват употребата на електронните пари (е-П). От него се вижда също така, че електронните пари (е-П) могат да бъдат страничен продукт от друго предприятие, така че емитентът често може да е хибридно предприятие. Тази връзка между електронните пари (е-П) и друго предприятие се счита за жизненоважна за появата на електронните пари (е-П). Директивата е изготвена в съответствие с това.

2.6 Кредитните институции, като например банките, разполагат с всички необходими атрибути да действат като емитенти на електронни пари (е-П) и работят при подходящи регулаторни режими. В определена степен, инициативата е поета от кредитните институции. Белгийската карта Proton е продукт на банков консорциум. Тя съчетава функциите на дебитна карта с тези на парична карта и се използва широко от клиентите на банките в Белгия. Съществува възможност за появата на повече такива комбинирани карти с безконтактна функция електронни пари на основата на RFID технологията. Независимо от това, налице е очевиден конфликт на интереси между електронните пари (е-П) и други продуктови линии на кредитните институции, като кредитните и дебитните карти.

2.7 Цифрите за ограничения брой институции за електронни пари (е-П) с пълен лиценз (20 институции за електронни пари и 127 институции по дерогация) или за малкия обем на емитираните електронни пари (понастоящем общата сума на електронните пари в ЕС възлиза на 1 милиард евро, докато парите в обращение са над 600 милиарда) показват, че електронните пари все още не са развити в повечето държави-членки. В допълнение, обемът на парите в обращение нараства постоянно от въвеждането на еврото през 2002 г.

<sup>(1)</sup> При RFID – радиочестотна идентификация – се използва електронен чип, който може да бъде вграден в различни носители, например в етикет за обозначаване на артикул или в лични документи за самоличност. Чипът се различава от безжичен четец, като е необходимо картата само да се допре до четеща. Това приложение се нарича „безконтактно“. Картите за достъп до сгради, като използваните в сградите на ЕИСК, са RFID карти.

<sup>(2)</sup> PayPal беше създадена като институция за електронни пари, регулирана от Агенцията по финансови услуги на Обединеното кралство (UK FSA). След това се преобразува в кредитна институция и понастоящем седалището ѝ е в Люксембург.

2.8 В резултат Комисията предприе широкообхватен преглед на развитието на електронните пари (е-П). В процеса на консултации и оценка бяха определени два основни проблема, свързани със съществуващата ДЕП. Първият се отнася до неясното определение за електронни пари (е-П) и обхвата на директивата. Вторият е свързан с правната рамка, включваща режима на надзор и прилагането на правила срещу изпирането на пари при услугите, свързани с електронните пари (е-П).

2.9 Освен това, през м. ноември 2009 г. ще влезе в сила Директивата за платежните услуги (ДПУ) 2007/64/ЕО. Приложимостта на ДПУ се състои в това, че с нея се създава специален режим за платежните институции, аналогичен на режима за институциите за електронни пари (е-П). ДПУ не е съвместима с ДЕП, така че ако сегашният режим по ДЕП не бъде преразгледан, с течение на времето това ще доведе по-голяма правна несигурност.

2.10 Резултатът от горепосоченото е, че повечето разпоредби на ДЕП се нуждаят от изменение, поради което е взето решение сегашната директива да бъде заменена от нова директива, чийто проект е предмет на настоящото становище.

### 3. Основно съдържание на директивата

3.1 Целта на директивата е да предостави възможност за създаването на нови, новаторски и сигурни услуги във връзка с електронните пари (е-П), да даде на нови играчи достъп до пазара и да насърчи реалната и ефективна конкуренция между всички участници на пазара. Очаква се нововъведенията на пазара на плащания да създадат материални ползи за потребителите, предприятията и икономиката като цяло, а творческите решения да насърчат бързината на разплащанията, удобството при ползване и новите функции за електронното общество на 21 век.

3.2 Изяснено е определението за електронни пари (е-П): „електронни пари“ означава парична стойност, представена чрез претенция към емитента, която се съхранява по електронен път и се емитира при получаване на средства (член 2, параграф 2). То не се прилага за предплатени инструменти със само едно предназначение (затворена верига), които могат да се използват по ограничен начин (член 1, параграф 3 и член 1, параграф 4).

3.3 Обхватът на новата директива улеснява достъпа до пазара, тъй като се прилага за емитентите на многоцелеви (отворена верига) електронни ваучери, като RFID карти и карти за мобилна телефония и не обхваща базирани на сървъри електронни пари (е-П).

3.4 Дейностите на институциите за електронни пари (е-П) са определени по-широко в членове 8 и 9. Измеренията са две. Първото посочва, че е възможно да се предлага по-широк набор от платежни услуги, посочени в приложението към

ДПУ, включително отпускане на кредит, предоставяне на спомагателни услуги и експлоатация на платежни системи. Второто признава, че по време на нормалното предоставяне на услугата емитентите на електронни пари (е-П) могат да предприемат други дейности, като търговия на дребно или далекосъобщения. В последните случаи вече няма да бъде необходимо да се създава отделна институция за електронни пари. Ще бъде необходимо обаче средствата под формата на електронни пари (е-П) да бъдат защитени в съответствие с ДПУ. Разрешаването на такива хибридни институции за електронни пари (е-П) следва да насърчи емитирането на електронни пари (е-П).

3.5 Правото на възстановяване е характеристика, свързана със защитата на потребителите. То е изяснено в член 5: „Държавите-членки гарантират, че по искане на притежателя емитентите на електронни пари възстановяват по всяко време и по номинална стойност паричната стойност на притежаваните електронни пари“. Тази разпоредба създаде проблеми за мобилните оператори, при които предплащането беше за телефонни услуги с опция за плащания за търговски цели, но сега те попадат в обхвата на разпоредбите на член 5.

3.6 Като цяло режимът на надзор следва разпоредбите на приложимите членове на ДПУ. Все пак има специфични разпоредби за постигане на съразмерност между режима и приложимите рискове. Аспектите са няколко.

3.6.1 В ДЕП се посочва, че всяка институция за електронни пари следва да разполага с начален капитал в размер на 1 милион евро. Сега се счита, че това е твърде много спрямо приложимите рискове и че представлява пречка за създаването на новаторски МСП в областта на електронните пари (е-П). В новия проект изискването за начален капитал е намалено на 125 000 евро.

3.6.2 В допълнение към началния капитал, институциите за електронни пари (е-П) трябва да поддържат собствени средства като процент от емитираните пасиви. В ДЕП изискването беше за 2 %. Новото изискване е за 5 %, като намалява с нарастването на обема, от частта на електронните пари или от месечния обем на плащанията (което от двете е по-голямо).

3.6.3 Има ограничения за инвестирането на собствени средства, представляващи емитирана електронна стойност, но само когато емитентът предприема дейности, различни от плащанията (член 9).

3.6.4 Свързаните с изпирането на пари изменения, предложени за режима по Третата директива срещу изпирането на пари, съответстват на нуждите на предприятията и на практиките в отрасъла. Ограничението за стойността на електронните пари (е-П), които се приемат срещу пари в брой в даден момент е увеличено от 150 евро на 500 евро (член 16).

3.6.5 ДЕП дава възможност на държавите-членки да дерогират много от изискванията за разрешаване, за да улеснят влизането на пазара и иновациите от нови играчи. Държавите-членки прилагат тези дерогации непоследователно, създавайки неравнопоставени условия за участниците на пазара. В новия режим дерогациите се запазват (член 10), но – както се посочва в съответните членове на ДПУ – институциите за електронни пари (е-П), подлежащи на дерогации, не могат да участват в презгранични дейности на територията на държавите-членки. С други думи, няма „паспортизиране“, за което се прилагат дерогации.

#### 4. Икономическа и социална перспектива

4.1 ЕИСК е силно заинтересован от постигането на напредък по целите на Лисабонския проект. Настоящата директива заслужава нашата подкрепа, тъй като подкрепя Лисабонските цели за растеж и работни места, които следва да бъдат постигнати, освен всичко друго, и с технологични нововъведения, предприемаческа инициатива, творчество в интернет и създаване на МСП, водещи до развитие на електронното общество на 21 век.

4.2 Въвеждането на нов регулаторен режим във финансовия сектор представлява възможен проблем с оглед на кризата в банковата система и на общата тревога за неефективността на регулирането на банките. Въпреки тези тревоги, ЕИСК отбелязва със задоволство, че предложеният режим е подходящ и съразмерен по следните причини:

— Правилата са създадени за новаторските МСП в областта на разплащанията. Неотдавнашната банкова криза възникна заради кредитните експозиции на банките. На институциите за електронни пари (е-П) няма да бъде разрешено да предоставят кредити срещу средствата на потребителите, поради което риск не съществува.

— С изискването за собствени средства (вж. параграфи 3.6.1 и 3.6.2 по-горе) началният капитал в размер на 125 000 евро нараства пропорционално на нарастването на размера на собствените средства. Намаляването на размера на задължението за начален капитал служи само за намаляване на пречките пред навлизането на пазара. В директивата са включени конкретни, значителни капиталови изисквания при по-голям размер на собствените средства.

— Капиталовите резерви на институциите за електронни пари (е-П) ще бъдат пропорционални на тези на банките, а средствата, представляващи претенции на потребители, ще бъдат специфично защитени в ограничен набор от инвестиции.

— Сумите, за които става въпрос, са *de minimis*. В случай, че институциите за електронни пари (е-П) се превърнат в истинска сила на пазара на плащания, в директивата са включени разпоредби, които позволяват тя да бъде изменена въз основа на натрупания опит.

4.3 ЕИСК изразява определена тревога във връзка със защитата на потребителите и приканва Комисията да направи следните промени в директивата:

4.3.1 Ограниченията за инвестирането на получените от потребителите средства понастоящем се отнасят само за хибридни институции за електронни пари (е-П). За по-голяма сигурност на клиентите тези разпоредби следва да се прилагат за всички институции за електронни пари (е-П).

4.3.2 Институциите за електронни пари (е-П) не могат да приемат пари от клиенти под формата на депозити. Получените средства трябва незабавно да бъдат превърнати в електронни пари (е-П). Тази защитна мярка не е включена в директивата.

4.3.3 Член 9 следва да се измени, като изрично бъде посочено изискването средствата, представляващи неприключени задължения по електронни пари (е-П) да бъдат специално защитени от хибридните институции.

4.3.4 В член 5, параграф 4 се дава възможност да не се начислява такса за възстановяване при изтичане на договор, но в член 5, параграф 5 се предоставя възможност за начисляване на такса за възстановяване преди изтичането на договора. Последната разпоредба следва да бъде премахната, тъй като не се прави разлика между възстановяване по време на и при изтичане на договор и резултатът вероятно ще бъде модел за прекратяване на договори, който ще намали въздействието от изискването на надзора да се познава клиентът.

4.4 Отношението към парите в брой е различно сред различните култури в ЕС; същото важи и за отношението към технологиите. Процентите на възприемане на електронна поща и интернет могат да предоставят някаква мярка за вероятното възприемане на електронните пари (е-П). Друг фактор ще бъде демографията в отраслите търговия на дребно и услуги. По-вероятно е в началната фаза електронните пари (е-П) да бъдат възприети от по-големите предприятия. Поради тази и други причини, свързани с начина на мислене в държавите-членки, би било неразумно да се очаква електронните пари (е-П) да бъдат възприети с еднакви темпове навсякъде в Европа.

4.5 От двадесетината институции за електронни пари (е-П), акредитирани досега, 15 са акредитирани в Обединеното кралство. Положителната политика на Агенцията по финансови услуги на Обединеното кралство по отношение на електронните пари (е-П) допринесе за този резултат. По-конкретно, Агенцията по финансови услуги се консултира с предприятията, за да гарантира, че правилата в Обединеното кралство са приложими на практика. В това отношение агенцията постигна успех. ЕИСК приканва всички държави-членки да приемат еднакво положителни политики във връзка с новата директива. Подобни политики следва да допринесат за по-широкото възприемане на електронните пари (е-П) в ЕС.

4.6 Една голяма тревога е свързана с разработването на правила срещу изпирането на пари. В Третата директива срещу изпирането на пари се съдържа член, който даваше на държавите-членки свободата да не прилагат или да отложат прилагането на мерки за комплексна проверка на клиента по отношение на електронните пари (опростена комплексна проверка на клиента), когато съхраняваната сума не надвишава 150 евро за устройство, което не може да се презарежда или 2 500 евро годишно за календарна година за устройство, което може да се презарежда. Съответните лимити в ДПУ и в предложената преработка на ДЕП са 500 евро и 3 000 евро. ЕИСК не може да приеме това, че в двете директиви се установяват противоречащи си ограничения. Това създава неприемлива от правна гледна точка ситуация. В случай, че лимитите по настоящата директива бъдат запазени, директивата срещу изпирането на пари трябва да бъде изменена.

4.7 Парите са анонимни. При обикновените парични транзакции самоличността на лицето, извършващо плащането не се

разкрива. Схемите за електронни пари (е-П) могат да бъдат анонимни или да разкриват самоличността на клиента. Един от проблемите при прилагането на ДЕП от държавите-членки беше, че те често отиваха в крайност по отношение на правилата за познаване на клиента. Голяма част от потребителите ще пожелаят да запазят анонимност при транзакции на малка стойност. Една от характеристиките на прилагането на ДЕП в Обединеното кралство е, че правилата за познаване на клиента не се задействат докато клиентът не достигне определено материално равнище на активност. По-високият лимит за съхранена стойност в размер на 500 евро следва да направи електронните пари по-привлекателни за потенциалните потребители, особено за необхванатите от банковите услуги и за лицата с ограничен достъп до банкови услуги. Въпреки че този лимит не би следвало да представлява несъразмерен риск от изпиране на пари в сравнение с възможния риск при големи суми в брой, остават някои резерви по отношение на размера на предложния лимит.

4.8 Електронните пари улесняват финансовото включване. В общество, което във все по-голяма степен приема, че плащането ще се извърши с дебитна или кредитна карта, възможността за спобиване с карта срещу пари в брой, която след това да се използва за кредитни и дебитни транзакции, е потенциално много привлекателна. За някои групи от обществото тази възможност ще бъде особено предимство. Сред тях са имигрантите, необхванатите от банковите услуги и нямашите достъп до пълния набор от банкови услуги, а при определени обстоятелства и младите хора и хората с увреждания. ЕИСК изразява тревога, че от гледна точка на защитата на потребителя това са и най-уязвимите групи. Държавите-членки следва да отчетат тази уязвимост при прилагането на директивата.

Брюксел, 26 февруари 2009 година.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Mario SEPI

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета относно решения за оперативна съвместимост за европейските публични администрации (ISA)“**

COM(2008) 583 окончателен — 2008/0185 (COD)

(2009/С 218/07)

С писмо от 14 октомври 2008 г. Съветът реши, в съответствие с член 156 от Договора за създаването на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

*„Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета относно решения за оперативна съвместимост за европейските публични администрации (ISA)“*

Специализирана секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 29 януари 2009 г. (докладчик: г-н PEZZINI).

На 451-вата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 февруари 2009 г. (заседание от 25 февруари), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 130 гласа „за“ и 1 глас „въздържал се“.

## 1. **Заклучения и препоръки**

1.1 Комитетът подкрепя инициативата на Комисията за стартиране на програмата ISA, тъй като е убеден, че тази програма ще продължи да гарантира и да укрепва ефективна и ефикасна оперативната съвместимост в новите сложни системи на европейския единен пазар.

1.2 Според ЕИСК от съществено значение за упражняването на предвидените в Договора свободи е цялостното прилагане на механизми за оперативна съвместимост в полза не само на администрациите и институциите, но също и на гражданите, предприятията и на организираното гражданско общество като цяло.

1.3 Очевидна е необходимостта от изпълнението на една конкретна стратегия, насочена към сигурност на личните и икономическите данни, както ЕИСК многократно подчерта в своите становища <sup>(1)</sup> „Сигурността на информацията не може по никакъв начин да бъде отделяна от защитата на личните данни и запазването на свободите, които са гарантирани от Европейската конвенция за правата на човека“.

1.4 Комитетът подчертава необходимостта ползвателите да разполагат с взаимосвързани системи, които да са пуснати на пазара с гаранцията за защита на данните, било то лични, промишлени или административни. Необходимо е своевременно в юридически план да се установи европейска система за наказателно преследване/санкциониране на ползватели, които злоупотребяват с мрежите и данните, и за да се осъществи това, е необходимо да се работи и върху оперативната съвместимост на юридическите процедури на ЕС.

1.5 Комитетът счита, че все още са недостатъчни мерките, взети за избягване на фрагментирането на пазара и за даване

на действително паневропейско измерение на система от взаимосвързани, интерактивни и достъпни публични администрации.

1.6 Комитетът иска предложението за програма ISA да бъде съпроводено със солидна общностна инициатива, която да ангажира държавите-членки и Комисията по отношение на обвързващите инструменти, които да дадат нова сигурност и сила на една обща рамка за засилена оперативна съвместимост.

1.7 Необходимо е новата европейска стратегия за оперативна съвместимост да определи, заедно с общата рамка, приоритетите на общностните политики, които предполагат засилване на усилията в полза на инструменти, рамки и общи услуги, както и ясни бюджетни прогнози.

1.8 Според ЕИСК е необходимо да се постигне цифрова конвергенция, която да гарантира:

— пълна оперативна съвместимост на хардуера, на платформите и услугите;

— сигурност и надеждност;

— управление на идентичността и на правата;

— достъпност и лесно използване;

— използване на компютърни системи и неутрални, включително и от езикова гледна точка, технически структури;

<sup>(1)</sup> Вж. становище CESE относно „Стратегия за сигурно информационно общество“, докладчик: г-н PEZZINI, ОВ С 97 от 18.4.2007 г., стр. 21.



— значителни усилия за подпомагане и постоянно обучение на местно равнище на ползвателите, особено на най-уязвимите<sup>(1)</sup>, за да се избегнат явления на изолиране на света на цифровите технологии и за да се гарантират високи равнища на надеждност и на доверие сред ползвателите и доставчиците на услуги.

1.9 ЕИСК счита, че е необходимо да се подобрят координацията и сътрудничеството с другите програми на Общността, които допринасят за изразяване на нови идеи и решения в областта на паневропейската оперативна съвместимост.

1.10 Комитетът припомня важността на отворения софтуер, най-вече в сферата на *електронното управление*, за гарантиране на сигурността и устойчивостта на софтуера, поверителността на информацията и на плащанията, както и наличието на изходен код, и счита, че трябва да се насърчава използването на *софтуер с отворен код*, който дава възможност да се проучват, променят, преразпределят и използват отново софтуерни решения с голяма стойност за публичните администрации.

1.11 Според Комитета е необходимо да се укрепи европейската референтна рамка по отношение на оперативната съвместимост в многоизмерна перспектива, включваща политическите аспекти на една обща визия за споделени приоритети, правните аспекти на законодателно синхронизиране, както и техническите, семантичните и организационните аспекти.

1.12 Според Комитета би било необходимо да се изработи европейски метод за пресмятане на съотношението „стойност-цена“ на оперативна съвместимостта услуги PEGS, въведени от публичните администрации.

1.13 Комитетът счита, че една информационна и обучителна кампания в тази област е абсолютно необходимо условие за успеха на инициативата. Също така организирането на социален и граждански диалог на европейско равнище и на периодични паневропейски конференции за услугите онлайн са от съществено значение за разпространението, подкрепата и ориентирането на работата на администрациите в различните държави в една обща рамка за развитие.

## 2. Въведение

2.1 Бързият прогрес, настъпил от началото на 90-те години в сектора на информационните и комуникационните технологии, дълбоко промени интерактивния контекст, в който работят публичните администрации, предприятията и гражданите.

(1) Под „най-уязвимите ползватели“ са разбират младите и възрастните хора, които са слабо подготвени за използване на данните от мрежата, както и лицата, които не разполагат с достатъчно икономически средства, необходими за достъп до мрежата.

Достигнатите равнища на интеграция в единния европейски пазар дадоха безпрецедентен тласък на трансграничното измерение на услугите на *електронното управление*.

2.2 Съвсем наскоро Комитетът имаше възможност да подчертае, че „приспособяването на публичните администрации към цифровите услуги ще благоприятства тяхното модернизиране под формата на подобряване на качеството, гъвкавостта и ефективността на услугите за гражданите, ефикасността в използването на публичните ресурси, намаляването на разходите, удовлетворението на потребителите, интегрирането на публичните администрации и административното опростяване“<sup>(2)</sup>.

2.3 Темите за конвергенцията и за оперативната съвместимост представляват един от основните аспекти на една европейска стратегия за *електронно управление*, както беше подчертано в Декларацията от Манчестър от 2005 г.<sup>(3)</sup>

2.4 По тази тематика Комитетът имаше възможност да се произнесе на няколко пъти<sup>(4)</sup>, както и по много законодателни инициативи, по необходимост изискващи структури за оперативна съвместимост, а именно Директива 2006/123/ЕО за услугите, Директива 2004/18/ЕО за възлагането на обществени поръчки, Директива 2007/2/ЕО за INSPIRE (инфраструктура за пространствена информация в Европейската общност) и Директивата 2003/98/ЕО относно повторната употреба на *информацията в общественния сектор*.

2.5 По различни поводи<sup>(5)</sup> след това Комитетът подкрепи конкретните инициативи, чрез които Комисията стартира програми, свързани с електронния обмен на данни между администрациите — IDA I (1995-1999 г.), IDA II (1999-2004 г.) и IDABC (2005-2009 г.), които представляват предварителните фази на сегашното предложение относно новата програма ISA - *Решения за оперативна съвместимост за европейските публични администрации* (2010-2015 г.).

(2) Вж. становище CESE относно „План за действие i2010 за електронното управление“, докладчик: г-н HERNÁNDEZ BATALLER, ОВ С 325 от 30.12.2006 г., стр. 78.

(3) Вж. <http://archive.Cabinetoffice.gov.uk/egov2005conference/documents/proceedings/pdf/051124declaration.pdf>

(4) Вж. становище CESE относно програмата *Modinis*, докладчик: г-н RETUREAU, ОВ С 61 от 14.3.2003 г., стр. 184; становище CESE относно „Продължаване на програмата TIC – *Modinis*“, докладчик: г-н RETUREAU, ОВ С 28 от 3.2.2006 г., стр. 89; становище CESE относно „Окончателен доклад eЕвропа 2002 г.“, докладчик: г-н KORYFIFIS, ОВ С 220 от 16.9.2003 г., стр. 36; становище CESE относно „Европейска агенция за трезова и информационна сигурност“, докладчик: г-н LAGERHOLM, ОВ С 220 от 16.9.2003 г., стр. 33; становище CESE относно „i2010 – Европейско информационно общество за растеж и заетост“, докладчик: г-н LAGERHOLM, ОВ С 110 от 9.5.2006 г., стр. 83; становище CESE относно „Електронният достъп“, докладчик: г-н CABRA DE LUNA, ОВ С 110 от 9.5.2006 г., стр. 26; становище CESE относно „E-business/Go Digital“, докладчик: г-н MCDONOGH, ОВ С 108 от 30.4.2004 г., стр. 23; становище CESE относно „Регулаторна рамка на ЕС за електронните съобщителни трези и услуги“, докладчик: г-н MCDONOGH, ОВ С 97 от 28.4.2007 г., стр. 27.

(5) Вж. становище CESE относно „Електронен обмен на данни между администрациите (IDA)“, докладчик: г-н BENTO GONÇALVES, ОВ С 214 от 10.7.1998 г., стр. 33; становище CESE относно „Изменения на IDA“, докладчик: г-н BERNABEL, ОВ С 80 от 3.4.2002 г., стр. 21; становище CESE относно „Услуги на електронното правителство“, докладчик: г-н PEZZINI, ОВ С 80 от 30.3.2004 г., стр. 83.

2.6 Комитетът припомни, че „оперативната съвместимост на информационните системи, обменът и повторната употреба на информацията, както и уеднаквяването на административните процеси са от съществено значение за предоставянето на интерактивни услуги на *електронно управление*, с високо и постоянно качество, насочени към ползвателя“<sup>(1)</sup>, като подчерта по-специално следните елементи:

- важността да се засилят европейските инициативи в полза не само на администрациите и институциите, но и на гражданите, предприятията и като цяло на организираното гражданско общество;
- необходимостта от наличие на ефикасен европейски сертифициращ орган, за да се гарантират адекватни равнища на сигурност при достъпа и обмена на информация;
- значението на осигуряването на крайните ползватели на максимално видимо присъствие, достъпност и оперативна съвместимост на мрежите;
- необходимостта от насърчаване на различни равнища на инициативите за гарантиране на продължаващо обучение на ползвателите и предоставяне за ползване на горепосочените мрежови инфраструктури също и за целите на продължаващо обучение;
- изискването, предвид деликатното естество на обработваните данни, да се гарантира повишено равнище на сигурност на мрежите, като се използват подходящи защитни инструменти и, ако е необходимо, сигурни протоколи за изпращане, както на централно равнище, така и на равнище държави-членки.

2.7 От друга страна, работните документи, съпровождащи съобщението на Комисията от 20 ноември 2007 г., озаглавено „Единен пазар за Европа на 21 век“, по което Комитетът се произнесе<sup>(2)</sup>, съдържат множество препратки към инструментите за оперативна съвместимост в рамките на електронния обмен на данни: онлайн мрежата SOLVIT; *Информационната система за вътрешния пазар* (IMI), общностната система за бързо информиране относно опасните продукти RAPEX; системата TRACES, гарантираща проследяемостта на живите животни и бързо реагиране в случай на заболяване.

2.8 Някои проучвания<sup>(3)</sup> обаче установиха наличието на множество пречки пред осъществяването на пълна трансгранична и транссекторна оперативна съвместимост за публичните администрации: липса на координация, недостатъчна организационна гъвкавост, различия между институционалните отговорности, нееднаквост на правните рамки, разлики в културния и политически подход, недостатъчен диалог с индустрията, недостатъчно изтъкване на постигнатите резултати, пречки, свързани с многоезичието.

<sup>(1)</sup> Вж. становище CESE относно „Услуги на електронното правителство“, докладчик: г-н PEZZINI, ОВ С 80 от 30.3.2004 г., стр. 83.

<sup>(2)</sup> Вж. становище CESE относно „Единен пазар за Европа през 21-ви век“, докладчик: г-н CASSIDY, съдокладчици: г-н HENCKS и г-н CAPPELLINI, което все още не е публикувано в „Официален вестник“.

<sup>(3)</sup> Виж. [www.egovbarriers.org](http://www.egovbarriers.org)

2.8.1 Към тези пречки се добавят проблемите, свързани с безопасността и неприкосновеността на личната сфера, както и недостатъчната интеграция на административните процедури между държавите-членки. Освен това Комитетът многократно призова за по-добро свързване в мрежа на митническата система.

2.9 По тази причина Комитетът счита, че е необходимо да се положат повече усилия за координация, за да се насърчи взаимната свързаност и достъпността, с цел да може напълно да се използват предимствата на европейското икономическо пространство без граници, чрез общото в спецификите и общите решения и чрез ефективно използване на открити стандарти.

### 3. Предложението на Комисията

3.1 С предложението на Комисията се цели да се улесни - чрез стартирането на програмата ISA (*Решения за оперативна съвместимост за европейските публични администрации*) - ефикасно и ефективно трансгранично и транссекторно електронно взаимодействие между европейските публични администрации, така че да се даде възможност за предоставяне на публични електронни услуги, които допринасят за прилагането на общностните политики и дейности с особено внимание към единния пазар, като се избягва появата на различни електронни бариери в държавите-членки.

3.2 Целта на програмата ISA е да насърчава и подкрепя:

- установяването и усъвършенстването на общи рамки за улесняване на трансграничната и транссекторната оперативна съвместимост;
- оценката на последиците върху ИКТ на предложените и одобрени законодателни инструменти на Общността, както и планирането на прилагането на системи на ИКТ в подкрепа на прилагането на тези законодателни инструменти;
- функционирането и усъвършенстването на съществуващите общи услуги, както и въвеждането, индустриализирането, функционирането и усъвършенстването на нови общи услуги;
- усъвършенстването на съществуващи общи инструменти за повторна употреба, както и създаването, доставката и усъвършенстването на нови общи инструменти за повторна употреба.

3.3 Финансовата дотация, предложена за прилагането на програмата ISA за периода 2010-2015 г. е определена на 164,1 млн. EUR, от които 103,5 млн. EUR са предназначени за периода до 31 декември 2013 г., съгласно финансовото планиране за 2007-2013 г., като оставащите 60,6 милиона EUR са предназначени за последните две години: 2014-2015 г.

#### 4. Общи бележки

4.1 Комитетът подкрепя с убеждение инициативите, предназначени за осигуряване на оптималното и ефикасно функциониране на разширения европейски единен пазар, и счита, че от съществено значение за конкретното упражняване на предвидените в Договора свободи е пълното прилагане на механизмите на оперативна съвместимост в полза на администрациите и институциите, но също така на гражданите, предприятията и като цяло на организираното гражданско общество.

4.2 Комитетът счита, че въпреки осъществяването на три последователни многогодишни програми (IDA I, IDA II и IDABC), взетите мерки са все още недостатъчни, за да се избегне фрагментирането на пазара и да се осигури действително паневропейско измерение на свързаните помежду си публични администрации, като им се даде възможност да предоставят услуги без пречки и дискриминация, с цел да се предпази единството на пазара и пълното упражняване на правата на гражданите и на европейските предприятия в целия Европейски съюз.

4.3 Комитетът подкрепя инициативата на Комисията за стартиране на програмата ISA, при условие че тя не се свежда просто до продължаване и рефинансиране на програмите, които следваха една след друга от 1993 г. до сега, а гарантира една „европейска стратегия за оперативна съвместимост“ и „европейска рамка за оперативна съвместимост“<sup>(1)</sup>, от съществена важност за един интегриран единен пазар и за конкурентоспособна и устойчива европейска икономика в рамките на обновената Лисабонска стратегия.

4.4 Комитетът иска предложението за програма ISA да бъде съпроводено със солидна общностна инициатива, която да ангажира държавите-членки и Комисията относно обвързващи инструменти, които да дадат нова увереност и сила на една европейска стратегия и на една обща рамка за оперативна съвместимост, чрез която на публичните и частните оператори, както и на националните и транснационалните ползватели, се гарантират общи, сигурни и прозрачни насоки.

4.5 Според Комитета е абсолютно необходимо новата европейска стратегия за оперативна съвместимост да определя, заедно с общата рамка, приоритетите в областта на общностните политики, за да се гарантира ефективно прилагане на практика на предложенията за директива и регламент, които са в процес на изготвяне.

4.6 Комитетът счита, че все още са недостатъчни усилията за координация и сътрудничество с другите общностни програми, които допринасят за изразяване на нови идеи и решения в областта на паневропейската оперативна съвместимост - поспециално Рамковата програма за конкурентоспособност и иновации (програма за стратегическа помощ в областта на ИКТ) и Седмата рамкова програма на Европейския съюз за научни изследвания, технологично развитие и демонстрационни дейности - и препоръчва създаването на комитет за координация на програмите, който да отговаря за оперативната съвмес-

тимост и в чийто състав да влизат ръководителите на всички съответни програми, с цел съгласувано изготвяне на покани за представяне на предложения.

4.7 Според Комитета, още при проектирането на нови оперативни рамки от страна на публичните администрации би трябвало да се проверява пълното съответствие на тези рамки с принципите за паневропейска оперативна съвместимост посредством механизми за предварително уведомяване, като например механизмите, приети за изготвянето на нови технически и нормативни стандарти<sup>(2)</sup>. Основната пречка е от културно естество: все още има администрации, които не са готови, нито са убедени в необходимостта да се приемат открити технологични и новаторски решения, вписващи се в европейска рамка за оперативна съвместимост.

4.8 Комитетът счита, че провеждането на информационна и обучителна кампания в тази област е абсолютно необходимо условие за успеха на инициативата, както и редовното организиране на паневропейски конференции за услугите онлайн, за да се осигури, въз основа на сравнителни оценки на постиженията на администрациите на различни равнища, непрекъснато проверяване и пренасочване на работната програма.

4.9 Цифровата конвергенция изисква оперативна съвместимост на хардуера, на платформите и услугите, сигурност и надеждност, управление на идентичността и на правата<sup>(3)</sup>, достъпност и лесно използване на компютърни системи и неутрални от езикова гледна точка технически структури, както и значителни усилия за постоянно обучение на местно равнище на ползвателите, особено на най-уязвимите, за да се избегнат явления на изолиране от света на цифровите технологии.

4.10 Комитетът припомня важността на открития софтуер, най-вече в сферата на *електронното управление (e-government)*, за „гарантиране на сигурността и устойчивостта на софтуера, поверителността на информацията и на плащанията“, както и наличието на „изходен код, за да се гарантира запазването на кода, неговата стабилност и сигурност, в случай че издателят вече не е достъпен“<sup>(4)</sup>.

4.11 Според Комитета би било необходимо да се изработи европейски метод за пресмятане на съотношението „стойност-цена“ на оперативни съвместимите услуги PEGS<sup>(5)</sup>, въведени от публичните администрации, който да отчита не само възвръщаемостта на инвестицията и увеличаването на собствеността, на гъвкавостта и равнищата на намаляване на административните тежести, но също така и най-вече общата стойност, по отношение на осигуряването на гражданите и предприятията на надежден единен пазар без бариери.

(1) Вж. член 8 от предложението за решение COM (2008) 583 окончателен.

(2) Вж. Резолюция на Съвета от 7 май 1985 г. относно нова стратегия в областта на техническата хармонизация и стандартизация (ОВ С 136 от 4.6.1985 г., стр. 1): «Приемане на бърза общностна консултация на подходящо равнище, в съответствие с целите на Директива 83/189/ЕИО».

(3) Вж. становище CESE относно „Безопасност на трезките/електронна комуникация“, докладчик: г-н RETUREAU, ОВ С 48 от 21.2.2002 г., стр. 33.

(4) Вж. становище CESE относно „Възможността за патентоване на компютърни разработки“, докладчик: г-н RETUREAU, ОВ С 61 от 14.3.2003 г., стр. 154.

(5) PEGS = Pan-European e-Government Services (паневропейски услуги за електронно управление).

4.12 Според Комитета е необходимо да се укрепи европейската референтна рамка по отношение на оперативната съвместимост в многоизмерна перспектива, включваща политическите аспекти на една обща визия за споделени приоритети, правните аспекти на законодателно синхронизиране, както и техническите, семантичните и организационните аспекти.

4.13 ЕИСК смята, че в социален план добра практика за националните администрации би било да се започне диалог на европейско равнище, в рамките на неформалния диалог EUPAN/TUNED <sup>(1)</sup>, с представители на служителите в заинтересованите администрации, за да се предостави необходимата информация за участие.

4.14 По отношение на вече съществуващите и новите общи инструменти в рамките на концептуалния модел GPSCM <sup>(2)</sup>, определен от Комисията заедно с държавите-членки, е необходимо:

- да се определят ясно ролите, правата и отговорностите на собствениците на данни, на доставчиците и ползвателите, в общо трансгранично измерение чрез съвместен, стандартизиран и еднакъв подход;
- публичните администрации да приемат този модел като неразделна част от своите усилия, за да конфигурират собствените си системи за оперативна съвместимост в съответствие

с общите системи за оценка на резултатите в трансграничните потоци;

- да се създадат или да бъдат укрепени национални инфраструктури за идентифициране, за определяне на автентичността и за сертифициране, за да се гарантират високи равнища на надеждност и на доверие между ползвателите и доставчиците на услуги.

4.15 Според Комитета е необходимо да се определи обща рамка за открити технически стандарти и нормативи в тази област, изготвени от Европейските органи за стандартизация - Европейския комитет по стандартизация (CEN), Европейския комитет по електротехническа стандартизация (CENELEC) и Европейския институт за стандарти в далекосъобщенията (ETSI), която би дала възможност за прилагането им при всички заинтересовани страни.

4.16 Комитетът счита, че трябва да се насърчава използването на софтуер с *отворен код* (*open-source software*), тъй като той дава възможност да се проучват, заменят, преразпределят и използват отново софтуерни решения с голяма стойност за публичните администрации, както по отношение на ефективността на разходите, така и при проверката на прилагането на стандартите, на функционалния обхват отвъд наложените от лицензите и авторските права граници, на надеждността в дългосрочен план на приетите решения и на адаптирането към местните изисквания.

Брюксел, 25 февруари 2009 година.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Mario SEPI

<sup>(1)</sup> EUPAN: European Public Administration Network (европейска мрежа на публичната администрация); актуалното наименование на неформална мрежа на генерални директори от публичната администрация на ЕС; TUNED: Trade Union Network for European Dialog (Синдикална мрежа за европейски диалог).

<sup>(2)</sup> GPSCM = *Generic Public Services Conceptual Model* (концептуален общ модел в областта на обществените услуги).



**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 87/372/ЕИО на Съвета за честотните ленти, които ще бъдат запазени за координираното въвеждане на обществени общоевропейски наземни клетъчни цифрови мобилни комуникации в Общността“**

COM(2008) 762 окончателен — 2008/0214 (COD)

(2009/C 218/08)

На 5 декември 2008 г. Съветът реши, в съответствие с член 95 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

*„Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 87/372/ЕИО на Съвета за честотните ленти, които ще бъдат запазени за координираното въвеждане на обществени общоевропейски наземни клетъчни цифрови мобилни комуникации в Общността“*

На 2 декември 2008 г. Бюрото на Комитета възложи на специализирана секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“ да подготви работата на Комитета по този въпрос.

Предвид неотложното естество на работата, на 451-ата си пленарна сесия на 25 и 26 февруари 2009 г. (заседание от 25 февруари 2009 г.) Европейският икономически и социален комитет реши да определи г-н HERNÁNDEZ BATALLER за главен докладчик и прие настоящото становище със 101 глас „за“ и 1 глас „въздържал се“.

## 1. Заключение

1.1 ЕИСК отново изразява подкрепата си за предложението на Комисията, като смята, че либерализацията на използването на радиочестотната лента 900 MHz изисква законодателна инициатива на равнището на Общността.

## 2. Контекст

2.1 На 25 юли 2007 г. Комисията внесе предложение за Директива за отмяна на Директива 87/372/ЕИО <sup>(1)</sup>, която имаше за цел да премахне запазването на радиочестотната лента 900 MHz за GSM в държавите-членки на ЕС, въведено с Директива 87/372/ЕИО на Съвета от 25 юни 1987 г. за честотните ленти, които ще бъдат запазени за координираното въвеждане на обществени общоевропейски наземни клетъчни цифрови мобилни комуникации в Общността.

2.2 Тази честотна лента е особено ценна, защото има добри характеристики на разпространение на сигналите, с които се покриват по-големи разстояния, отколкото в лентите на по-високи честоти, и се създава възможност за разширяване на съвременните гласови услуги, услуги по пренос на данни и мултимедийни услуги, така че да обхванат и по-слабо населените и селските райони.

2.3 Беше преценено, че целта на предложението е необходима за успеха на инициативата „i2010 – Европейско информационно

общество за растеж и заетост“ <sup>(2)</sup>, както и за засилване на конкуренцията чрез използването на радиочестотната лента 900 MHz за други технологии, за да се предложи на потребителите възможно най-голяма свобода на избор на услуги и технологии.

2.4 В съответствие с разпоредбите на Решение № 676/2002/ЕО Комисията даде на Европейската конференция по пощи и далекостъобщения (CEPT) мандат да определи минимално рестриктивни технически условия. Съгласно мандата бяха определени условия въз основа на принципа, че радиочестотната лента 900 MHz може да съществува успоредно с технологиите GSM и UMTS и е напълно съвместима с тях.

2.5 ЕИСК прие положително становище <sup>(3)</sup> по това предложение, като смята, че то ще насърчи иновациите и конкурентоспособността, ще засили конкуренцията на телекомуникационния пазар и ще разшири избора на потребителите.

2.6 В резултат на обсъжданията по време на законодателния процес, на 19 ноември 2008 г. Комисията представи ново предложение за Директива <sup>(4)</sup> за изменение на Директива 87/372/ЕИО.

<sup>(1)</sup> Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за отмяна на Директива 87/372/ЕИО на Съвета за честотните ленти, които ще бъдат запазени за координираното въвеждане на обществени общоевропейски наземни клетъчни цифрови мобилни комуникации в Общността COM(2007) 367.

<sup>(2)</sup> COM(2005) 229 окончателен.

<sup>(3)</sup> Становище CESE „Отмяна на Директивата за GSM“, ОВ С 151 от 17.6.2008 г., стр. 25-27. Становище, прието на пленарната сесия на 16 и 17 януари 2008 г. Докладчик: г-н Hernandez bataller.

<sup>(4)</sup> „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 87/372/ЕИО на Съвета за честотните ленти, които ще бъдат запазени за координираното въвеждане на обществени общоевропейски наземни клетъчни цифрови мобилни комуникации в Общността“ – COM(2008) 762 окончателен.



### 3. Предложение на Комисията

3.1 Директивата за GSM понастоящем изисква от държавите-членки да запазят целите радиочестотни ленти 890-915 и 935-960 MHz за GSM. Това ограничение не позволява тези радиочестотни ленти да бъдат използвани от други общоевропейски системи, освен GSM, способни да предоставят усъвършенствани оперативно съвместими гласови услуги, както и услуги за предаване на данни и мултимедийни услуги с голям преносен капацитет. Тези нови общоевропейски системи, като системата UMTS, предлагат възможности, надхвърлящи тези на GSM, и станаха практически осъществими благодарение на технологичното развитие през изтеклите 20 години от приемането на Директивата за GSM.

3.2 Тъй като либерализирането на използването на честотната лента 900 MHz би могло да доведе до нарушения на конкуренцията, по-специално когато на определени оператори на мобилни мрежи не е предоставен спектър в радиочестотната лента 900 MHz, е възможно те да бъдат поставени в неизгодно положение по отношение на разходите и ефективността спрямо операторите, които ще могат да предоставят услуги от трето поколение в тази лента.

3.3 В предложението се определя „GSM-системата“ като електронна съобщителна мрежа, която съответства на стандарта GSM, публикуван от Европейския институт за стандарти в далекосъобщенията, и по специално на EN 301 502 и EN 301 511; и „UMTS-система“ като електронна съобщителна мрежа, която съответства на стандарта UMTS, публикуван от Европейския институт за стандарти в далекосъобщенията, и по специално на EN 301 908-1, EN 301 908-2, EN 301 908-3 и EN 301 908-11.

3.4 По силата на регулаторната рамка за електронните съобщения, и по-специално съгласно Директива 2002/20/ЕО <sup>(1)</sup>, държавите-членки могат да изменят и/или преразглеждат правата за ползване на радиочестоти и по този начин притежават средствата, с които при необходимост да се справят с подобни възможни нарушения на конкуренцията. За тази цел те следва да осъществят необходимите мерки и да определят, по-конкретно, дали прилагането на предложената директива може да доведе до нарушаване на конкуренцията на съответните пазари на мобилна връзка.

### 4. Общи бележки

4.1 ЕИСК отново изразява подкрепата си за предложението на Комисията, като смята, че либерализацията на използването

на радиочестотната лента 900 MHz изисква законодателна инициатива на равнището на Общността.

4.1.1 Предложението ще позволи да се засили както конкуренцията на вътрешния пазар, така и икономическото, социално и териториално сближаване в Съюза, тъй като ще бъде възможно мрежите UMTS да се изграждат в градски, крайградски и селски райони успоредно с мрежите GSM/900/1800, като се използват подходящи отстояния между носещите честоти.

4.2 Фактът, че държавите-членки могат да използват „ex ante“ мерки, предвидени от регулаторната рамка на електронните съобщения, които позволяват да се преразглеждат правата на използване и те да бъдат преразпределяни, за да се предотвратят нарушения на конкуренцията, потвърждава целесъобразността на този вид мерки, както вече отбеляза ЕИСК по време на прегледа на рамката за електронните съобщения. С цел да се постигне изискваната прозрачност, ЕИСК припомня, че преди приемането на такъв вид мерки е необходимо да се предвидят периоди на публична консултация.

4.3 Определената в предложението схема трябва да бъде от полза за целия сектор на електронните съобщения в рамките на система на отворени и конкурентоспособни пазари, като ускори адаптацията на индустрията към структурните промени и насърчи благоприятна среда за инициативата и развитието на предприятията в целия ЕС и по-специално на малките и средните предприятия.

4.4 От друга страна, потребителите трябва също да извлекат полза от въвеждането на по-гъвкаво управление на наличния радиочестотен спектър за безжични електронни съобщения по принцип, съгласно подхода WAPECS <sup>(2)</sup>, тъй като този подход, както подчерта ЕИСК, определя технологичната неутралност и неутралността по отношение на услугите като стратегически цели с оглед постигане на по-гъвкаво и ефективно използване на радиочестотния спектър.

4.5 Накрая ЕИСК се надява, че прилагането на предложението ще допринесе за насърчаване на заетостта, подобряване на условията на живот и труд, като позволи те да бъдат постепенно уеднаквени, адекватна социална защита, социален диалог и развитие на човешките ресурси за постигане на високо и устойчиво равнище на заетост.

Брюксел, 25 февруари 2009 година.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Mario SEPI

<sup>(1)</sup> Директива 2002/20/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 г. относно лицензирането на електронните съобщителни мрежи и услуги. ОВ L 108, 24.4.2002, стр. 21.

<sup>(2)</sup> Wireless Access Policy for Electronic Communications Services (Политика за безжичен достъп до електронни съобщителни услуги).

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за Регламент на Съвета относно опазването на рибните ресурси посредством технически мерки“**

COM(2008) 324 окончателен — 2008/0112(CNS)

(2009/C 218/09)

На 16 юли 2008 г. Съветът реши, в съответствие с член 37 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

*„Предложение за Регламент на Съвета относно опазването на рибните ресурси посредством технически мерки“*

Специализирана секция „Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 28 януари 2009 г. (докладчик: г-н SARRÓ IPARRAGUIRRE).

На 451-ата се пленарна сесия, проведена на 25 и 26 февруари 2009 г. (заседание от 25 февруари 2009 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 170 гласа „за“, 1 глас „против“ и 4 гласа „въздържал се“.

**1. Заключение**

1.1 Комитетът смята, че предвиденото в предложението за Регламент опростяване е необходимо. Независимо от това той отбелязва, че в случая не става дума само за опростяване, а и за това, че Комисията, с цел хармонизиране, въвежда изменения в установените технически мерки.

1.2 ЕИСК счита, че предвиденото хармонизиране предполага задължително изменение на някои от техническите мерки и следователно трябва да бъде предшествано от научни оценки, както биологически, така и социално-икономически.

1.3 Предвид твърде специфичния технически характер на мерките, разглеждани в предложението за Регламент, ЕИСК смята, че не следва да се произнася по предложенията за изменение, докато не бъдат направени споменатите оценки. Комитетът счита също, че ефикасността на новите технически мерки трябва предварително да се обсъди с професионалните рибари на борда или в риболовните зони.

1.4 Комитетът е на мнение, че всички технически мерки следва да бъдат включени в този регламент на Съвета, избягвайки възможността някои от тях да бъдат включени в последващи регламенти на Комисията.

1.5 ЕИСК изцяло подкрепя направеното от Комисията предложение за периодична оценка на ефективността на техническите мерки.

**2. Въведение**

2.1 Предложението има за цел опростяване и регионализация на действащата регулаторна рамка относно опазването на рибните ресурси посредством технически мерки.

2.2 За целите на опростяването се предвижда замяна на Регламент (ЕО) № 850/98 на Съвета и Регламент (ЕО) № 2549/2000 на Съвета с настоящото предложение за регламент на Съвета.

2.2.1 Регламент (ЕО) № 850/98 на Съвета от 30 март 1998 г. определя нормите за опазване на рибните ресурси посредством

технически мерки за защита на младите екземпляри морски организми.

2.2.2 Регламент (ЕО) № 2549/2000 на Съвета от 17 ноември 2000 г. определя допълнителните технически мерки, насочени към възстановяване на запасите от риба треска в Ирландско море.

2.2.3 Освен това предложението засяга и други пет регламента: № 2056/2001, № 254/2002, № 494/2002, № 2015/2006 и № 40/2008, и вероятно ще засегне Приложение III от системата за годишно регулиране на общия допустим улов (ТАС) и квотите.

2.3 Представеното от Комисията ново предложение за регламент на Съвета включва:

2.3.1 Искане, изпратено от Съвета през юни 2004 г. до Комисията, за преразглеждане на техническите мерки, приложими за опазване на рибните ресурси в Атлантическия океан и Северно море, с цел тяхното опростяване и отчитане на определени регионални характеристики, и

2.3.2 План за действие на Комисията, подкрепен от Съвета през април 2006 г., за опростяване на законодателството на Общността, според което всички технически мерки, разпръснати в различни регламенти, в това число и в годишното регулиране на възможностите за риболов и планове за възстановяване на определени популации, трябва да бъдат включени в един единствен регламент.

2.4 По този начин, представеното от Комисията предложение за регламент на Съвета установява приложимите технически мерки за североизточната част на Атлантическия океан, Централния източен Атлантически океан и за водите около бреговете на френските департаменти Гвиана, Мартиника, Гваделупа и Реюнион, които попадат под суверенитета или изключителната юрисдикция на Франция. Извън този проект за регламент остават техническите мерки, приложими за Балтийско море и Средиземно море, тъй като те са установени в Регламент (ЕО) № 2187/2005 на Съвета за Балтийско море и в Регламент (ЕО) № 1967/2006 за Средиземно море.

2.5 Предложението за регламент на Съвета ще се прилага за търговския и спортния риболов, задържането на борда, трансбордирането и разтоварването на рибни ресурси, когато подобни действия се извършват във води на Общността и в международни води на различни риболовни зони, установени в Атлантическия океан, от риболовни кораби на Общността и национални кораби на държавите-членки, без да се засяга главната отговорност на държавата на флага.

2.6 В приложното поле на регламента се включва и складирането, излагането или предлагането за продажба на рибните продукти, уловени в тези риболовни зони, както и вносът на рибни продукти, уловени някъде другаде от риболовен съд на трета страна, който не спазва минималните размери за разтоварване на живи водни ресурси, установени в предложението за регламент на Съвета.

2.7 Освен техническите мерки, приложими по отношение на опазването на рибните ресурси, предвидени в Регламент (ЕО) № 850/98, предложението за регламент на Съвета съдържа всички планове за възстановяване и управление, както и дългосрочни планове относно рибните ресурси от значение за Общността, тоест повечето видове риба треска във водите на Общността, два запаса от мерлуза, два запаса от лангустина, два запаса от морски език, както и запаси от писия и морски език в Северно море, поради което условията, определени в Регламент (ЕО) № 850/98, бяха изменени или разширени.

### 3. Общи бележки

3.1 ЕИСК смята, че предложението за регламент има предимно технически характер. Опростяването е необходимо в съответствие с одобрените от Комитета мерки, съдържащи се в становището му относно плана за действие за опростяване на законодателството на Общността. При все това, тук не става дума единствено за опростяване, тъй като Комисията въвежда изменения в сега действащото законодателство с цел хармонизиране и предвижда отчитане на регионалните различия чрез въвеждането на специфични разпоредби за всеки един от районите на РКС (регионални консултативни съвети). Тази регионализация ще доведе и до промени в настоящото законодателство.

3.2 Комисията предвижда с това предложение за регламент да се определят ръководните принципи, общи за всички риболовни зони, а с други последващи регламенти на Комисията, следвайки процедурата на комитология, да се регулират чисто техническите аспекти с регионален характер.

3.3 Комитетът смята, че макар и да е необходимо техническите мерки да бъдат определени като се отчитат спецификите на различните региони на ЕС, предложеният подход не е най-подходящият и счита, че е за предпочитане всички мерки да бъдат обхванати в този регламент на Съвета, вместо да бъдат включвани в последващи регламенти на Комисията.

3.4 ЕИСК счита, че по този начин техническите мерки ще бъдат съобразени по-добре с контекста на приетата през 2002

г. нова обща политика в областта на рибарството, по-специално относно регионалните консултативни съвети, създадени с Решение на Съвета от 19 юли 2004 г., и с екологичните аспекти, като например опазването на морските местообитания и намаляването на изхвърлянето на улов, като всички тези мерки са приложими по специфичен начин в конкретен район от обхвата на определен регионален консултативен съвет.

3.5 ЕИСК счита, че преди да бъдат одобрени и за да се избегнат грешки като тези в миналото, ефикасността на предложените нови технически мерки трябва предварително да се обсъди с професионални рибари на борда или в риболовните зони.

3.6 Предвид сложността на текста и на предложените нови мерки, ЕИСК счита, че предложението за регламент би трябвало да включва приложение с графики, които да спомагат за полесното му разбиране.

### 4. Специфични бележки

4.1 В сегашната си форма предложението за регламент включва техническите мерки, които покриват широка гама от цели, сред които се откроява опазването на младите екземпляри главно посредством ограничаване на техния улов чрез подобряване на селективността на риболовните съоръжения или определяне на някои затворени сезони/райони. Други мерки имат за цел опазването на определени видове или екосистеми посредством ограничаване на риболовното усилие, например чрез затваряне на някои зони, а друга голяма група от мерки са насочени към намаляване на изхвърлянето на улов.

4.2 Освен определяне на приложното поле, предложението за регламент включва всички разпоредби относно минималния размер за разтоварване за всеки един от живите водни ресурси. Във връзка с приложното поле и включването на вноса, ЕИСК би желал да се изясни какво ще последва, когато легалният минимален размер на вносните продукти е по-малък от установените в ЕС. Комитетът счита, че би било разумно в ЕС да не могат да се търгуват рибни продукти от трети страни с размер по-малък от определения в Общността.

4.3 Риболовните съоръжения са подробно изброени, като за всяко едно от тях са определени минимално допустимите размери на отворите на мрежата и на траловите, максималната дълбочина, на която могат да се пускат, както и забраните за използване на тралове, които нямат посочените размери и форма, т.е. когато броят на отворите е еднакъв размер около която и да било обиколка на трала се увеличава от предния към задния край, или когато не са изработени от позволени материали и със съответните размери.

4.4 Комитетът смята за целесъобразно и необходимо прилагането на опростяването, предложено от Европейската комисия. Въпреки това, ЕИСК счита, че опитът за хармонизация с цел изменение на някои от техническите мерки, трябва да бъде предшестван от научни оценки, както биологически, така и социално-икономически.

4.5 В този смисъл, предвид изключително техническия характер на предвидените в предложението за регламент мерки, ЕИСК смята, че не трябва да се произнася по предложенията за изменение, докато не бъдат направени посочените оценки.

4.6 Живите водни ресурси, уловени с по-малък от указания размер, не могат да бъдат съхранявани на борда, нито да бъдат трансбордирани, разтоварвани, транспортирани, складирани, продавани, излагани или предлагани за продажба, а трябва незабавно да бъдат връщани в морето. ЕИСК насочва вниманието на Комисията към ефекта, който тази разпоредба може да има по отношение на организмите, върнати в морето. Изглежда противоречиво, че от една страна стремежът е да се забранят изхвърлянията в морето, а от друга - се забранява съхранението на борда на определен вид улов.

4.7 Във връзка с правилото за една мрежа, ЕИСК изразява загриженост от последиците, които това може да има. Комисията следва да вземе предвид, че в случай на улов на риби от различни видове, при който е необходимо да се използват мрежи с различен размер на отвора, рибарите ще трябва да се връщат в пристанището, за да сменят риболовната мрежа по-често от обичайното и това предполага допълнителни разходи, което ще засегне и без това лошата рентабилност на флотата.

4.8 В предложението за регламент на Съвета се предвижда, когато количеството уловена риба, която няма необходимия размер, надвишава 10 % от общото количество улов при всяко едно теглене, плвателният съд трябва да се отдалечи на разстояние най-малко пет или десет морски мили от зоната на първоначалния риболов, в зависимост от допустимия за всеки вид размер на отворите на рибарските мрежи, и през цялото време на следващото теглене следва да поддържа минимално разстояние от пет или десет морски мили спрямо позицията на предходното теглене.

4.9 Комитетът изразява своята загриженост относно тази мярка, тъй като при този общ подход Комисията не отчита спецификата на различните области и риболовни райони, което може да доведе до поява на случаи на правна неяснота, особено когато не се уточнява дали става дума за улов на основен вид риба или за съпътстващ улов. ЕИСК счита, че прилагането на друг вид мерки, като пространствено-времеви забрани, може да има по-добри резултати от предложените.

4.10 Предимно с оглед опазването на околната среда, се забранява уловът, задържането на борда, трансбордирането, скла-

дирането, разтоварването, продажбата, излагането или предлагането за продажба на морски организми, уловени с методи, включващи използването на експлозивни, отровни или зашеметяващи субстанции, електрически ток или всякакъв вид военни снаряди. Забранява се също така извършването на борда на риболовен кораб на каквато и да е физическа или химическа преработка на риба за производството на брашна или на рибни масла, както и трансбордирането между риболовни кораби на улов за такива цели.

4.11 ЕИСК изразява задоволството си от налагането на тези мерки за опазване на околната среда, които са следствие от прилагането на новата обща политика в областта на рибарството от 2002 г. и призовава Комисията да следи за строгото им прилагане спрямо целия риболовен флот на Общността.

4.12 Комитетът изразява своето съгласие с процедурите, предложени от Комисията за приемане на одобрените от държавите-членки спешни мерки за опазване, които засягат всички риболовни кораби на Общността, или мерките, приложими само по отношение на риболовни кораби, плаващи под техния флаг. Все пак и с цел да се избегнат евентуални злоупотреби от страна на някои държави-членки, би трябвало да се даде възможност на заинтересовани страни и независими организации да проверяват доколко тези мерки са подходящи и необходими.

4.13 Също така ЕИСК смята за целесъобразно държавите-членки и/или регионалните консултативни съвети да могат да представят предложения на Комисията по въпроси относно създаването на планове за намаляване или премахване на изхвърлянията в морето и за подобряване селективността на риболовните съоръжения.

4.14 Комитетът приветства и факта, че от приложното поле на предложението за регламент на Съвета са изключени риболовните дейности, извършвани единствено с научни цели, стига те да са били разрешени от държавата на флага, членка на ЕС. При все това, той не смята за необходимо на борда да се допуска наблюдател от крайбрежна държава-членка по време на риболовните дейности с научни цели, извършвани в нейните води.

4.15 И накрая, въвежда се несъществуваща досега оценка на ефективността на техническите мерки, която ЕИСК напълно подкрепя. Тази оценка ще се извършва на всеки пет години и въз основа на съдържащите се в нея данни Комисията ще предлага на Съвета всички необходими изменения, които следва да се приемат.

Брюксел, 25 февруари 2009 година.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Mario SEPI



**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно план за действие за устойчиво потребление и производство и за устойчива промишлена политика“**

COM(2008) 397 окончателен

(2009/С 218/10)

На 16 юли 2008 г. Европейската Комисия реши, в съответствие с член 262 от Договора за създаването на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

*„Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно план за действие за устойчиво потребление и производство и за устойчива промишлена политика“*

Специализирана секция „Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 28 януари 2009 г. (докладчик: г-н ESPUNY MOYANO).

На 451-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 февруари 2009 г. (заседание от 25 февруари 2009 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 104 гласа „за“, и 2 гласа „въздържал се“.

## 1. **Заключения и препоръки**

1.1 ЕИСК приветства представения от Комисията „План за действие за устойчиво потребление и производство и за устойчива промишлена политика“, който включва разработване на поредица от нови мерки и изменение на различни законодателни разпоредби. ЕИСК нееднократно е заявявал своята ангажираност по отношение на устойчивото развитие като начин за постигане на екологично, икономическо и социално развитие в Европейския съюз.

1.2 ЕИСК би желал да отбележи уязвимостта на предприятията, особено на малките и средните предприятия (МСП), в този момент на икономическа и финансова криза и необходимостта да се гарантира, че планът за действие ще се прилага в подкрепа на ефективността и конкурентоспособността на предприятията и ще спомага за възстановяването на икономиката, като същевременно насърчава устойчивото производство и потребление.

1.3 Предложеният от Комисията план за действие страда в известна степен от липса на яснота по отношение на съдържанието и обхвата. Тези неясни аспекти следва да бъдат уточнени възможно най-бързо с цел улесняване на изпълнението на плана и правилното му оценяване от засегнатите икономически сектори. В този смисъл ЕИСК приканва Комисията при разработването на плановете си да работи в сътрудничество със засегнатите сектори, като винаги взема под внимание стабилни, ясни и практически приложими научни и технически критерии.

1.4 ЕИСК подкрепя твърдо разработването на мерки за подкрепа, особено в областта на НИРД и иновациите, като допълнителна мярка към усилията, които трябва да положат икономическите сектори и припомня, че именно по време на криза тези дейности се нуждаят от активизиране.

1.5 Изключително важно е при разработването на плана за действие Комисията да приеме участието на всички заинтересовани сектори. В този смисъл, ЕИСК би желал да изрази загрижеността си по отношение на форума за търговия на дребно – една недобре обмислена мярка, която следва да бъде отхвърлена, тъй като би наложила на доставчиците условия без тяхното съгласие и въз основа на позицията на силния на пазара. Единствено приемливо и работещо решение е замяната на форума за търговия на дребно с кръгла маса с равнопоставеното участие на всички засегнати сектори.

1.6 По отношение на предложението за екодизайна, ЕИСК би желал да насочи вниманието към факта, че екологичните изисквания следва да се определят в по-голяма степен във връзка с целите, които трябва да бъдат постигнати, вместо във връзка с техническите решения, които могат да бъдат намерени чрез екодизайна. Постоянното подобряване на екологичните характеристики на продуктите следва да се извършва чрез анализ на жизнения им цикъл, който от своя страна следва да включва поредица от показатели като: емисии на парникови газове, потребление на вода, използване на невъзобновяеми енергийни източници, намаляване на биоразнообразието, замърсяване на въздуха и почвата и др. Подходящото решение може да бъде намерено единствено чрез отчитането на всички тези фактори посредством подходяща методология и научна подкрепа.

1.7 Що се отнася до етикетването, ЕИСК припомня, че етикетът е важен, но не е единственото налично средство за информиране на потребителя, че най-доброто решение е да се хармонизират разпоредбите в тази област, за да се улесни постигането на поставените цели, и че в определени сектори, като например този на хранителните продукти, вече има стриктни изисквания в това отношение. ЕИСК смята, че образованието на потребителите е най-доброто решение за повишаване на осведомеността и разбирането на потребителите и отгук за промяна на техните модели на потребление.



1.8 В заключение, ЕИСК заявява отново, че усилията, които европейските икономически субекти следва да предприемат във връзка с изпълнението на плана за действие на Комисията, трябва да се прилагат и към вносните продукти, така че да се предотврати появата на обременителна и дискриминираща за европейските производители система на собствения им вътрешен пазар.

## 2. Резюме на предложението на Комисията

2.1 Европейският съюз предприе важни стъпки за постигане на залегналите в Лисабонската стратегия цели относно икономическия растеж и заетостта. Предизвикателството днес е да се интегрират тези икономически постижения в контекст на устойчивост. Според Комисията е наложително това да се предприеме незабавно.

2.2 По този начин в съобщението COM(2008)397 окончателен Комисията представя своята стратегия, с която подкрепя едно цялостно виждане на нивото на Общността за насърчаване на устойчивото потребление и производство и насърчаване на устойчивата промишлена политика. Тази стратегия допълва вече съществуващите в областта на енергопотреблението и по-специално пакета от мерки за енергетиката и климата, приет от Комисията през 2008 г.

2.3 В документа се предлага план за действие, чиято цел е да подобрява енергийните и екологичните характеристики на продуктите и същевременно да насърчава използването им от страна на потребителите. Крайната цел е подобряването на екологичните характеристики на продуктите през целия им жизнен цикъл, като се наблегне на продукти, които са в състояние да намалят въздействието върху околната среда. Истинското предизвикателство всъщност е да се създаде „непорочен“ кръг, като се подобряват енергийните характеристики на продуктите през целия им жизнен цикъл, като се насърчава и стимулира търсенето на по-добри продукти и производствени технологии и се подпомагат потребителите да правят по-добър избор с помощта на по-последователно и опростено етикетирание, без да се забравя подобряването на конкурентоспособността на европейската икономика.

2.4 Планът за действие се придружава от следните осем мерки.

2.4.1 **Екодизайн за повече продукти.** Досега Директивата за екодизайн налага минимални изисквания спрямо енергоемките продукти, като компютри, радиатори, телевизори или промишлени вентилатори; с този план за действие Комисията се стреми да разшири приложното поле на директивата, така че то да обхване продуктите, свързани с енергопотреблението, които не потребяват енергия, но имат непряко отражение върху потреблението на енергия (например прозорците). Заедно с тези минимални изисквания, директивата трябва да определи доброволните еталонни показатели за екологични характеристики, които следва да бъдат достигнати от най-екологосъобразните продукти.

2.4.2 **Подобряване на етикетиранието на продуктите за посочване на енергопотреблението и въздействието върху околната среда.** Етикетиранието осигурява прозрачност за потребителя, като посочва потреблението на енергия или екологичните характеристики на продукта. Затова Комисията предлага то да стане задължително за по-голям брой продукти, включително продукти, които потребяват енергия, и продукти,

свързани с енергопотреблението. Списъкът на продуктите, обхванати от Директива 92/75/ЕО за посочване на консумацията на енергия в етикети, която понастоящем задължава да се посочва енергопотреблението на домакинските уреди, ще бъде разширен с други продукти като прозорците, за да се посочват изолационните им характеристики. От друга страна, настоящата доброволна система на екомаркировка, която дава предимство на най-екологосъобразните продукти, ще бъде опростена и прилагането ѝ ще се разшири, така че да обхване услуги и продукти като хранителни стоки и напитки.

2.4.3 **Насърчителни мерки.** Планът за действие предлага насърчителни мерки само за продуктите, отговарящи на определено ниво на енергийни и екологични характеристики, и държавите-членки и институциите на общността да ги закупуват въз основа на опис по класове на етикетирание, когато то е задължително. Решението кога и как да се прилагат насърчителните мерки остава в прерогативите на държавите-членки.

2.4.4 **Насърчаване на екологосъобразни обществени поръчки.** Публичните власти изразходват 16 % от БВП на Европейския съюз за закупуване на стоки и услуги. Закупуването на екологични стоки и услуги може да изпрати ясни сигнали към пазара и да стимулира търсенето. Поради това Комисията предлага да изготви ново съобщение относно екологосъобразните обществени поръчки, което ще насочва публичните власти при осъществяването на тази цел и което ще съдържа общи критерии, цели и технически спецификации на поканите за участие в търг.

2.4.5 **Съпоставими данни и методология.** Приема се, че само на тази основа може да се анализира въздействието върху околната среда на продуктите, тяхното проникване на пазара и проследяването на постигнатия напредък.

2.4.6 **Сътрудничество с търговците на дребно и с потребителите.** Ще бъде създаден форум за търговията на дребно с цел да се насърчава закупуването на по-устойчиви продукти, да се намали екологичният отпечатък на търговията на дребно и нейната верига на доставки и да се информират по-добре потребителите.

2.4.7 **Подкрепа за ефективното използване на ресурсите, за екологичните иновации и за подобряването на екологичния потенциал на промишлеността.** Като приема, че ефективното използване на ресурсите означава създаване на по-голяма добавена стойност с използване на по-малко ресурси, Комисията предлага сегашните усилия да се затвърдят посредством действия за проследяване, насърчаване и установяване на еталонни стойности. Същото ще бъде направено и по отношение на екоиновациите за засилване на тяхната роля в европейската иновационна политика. Освен това Комисията предлага да се установи европейска система за проверка на екологичните технологии, която ще бъде на доброволен принцип и ще има публична подкрепа с цел да съдейства за създаване на доверие към новите технологии, които се появяват на пазара. И накрая, Комисията предлага да бъде преразгледана настоящата схема на ЕС по управление на околната среда и одитирание (EMAS), за да се помогне на предприятията да оптимизират своите производствени процеси и да използват по-ефективно своите ресурси. Става въпрос за увеличаване на участието на предприятията и намаляване на разходите за МСП.

2.4.8 **Глобални действия.** Комисията се стреми да разшири дейността си в международен план, като включва в своите планове насърчаване на сключването на отраслови споразумения при международните преговори в областта на климата, насърчаване на добрите практики и сътрудничество в тази област и насърчаване на международната търговия със стоки и услуги.

2.5 Всички тези цели, подробно описани в плана за действие, се придружават от три законодателни инициативи:

- за разширяване на приложното поле на директивата за екодизайна;
- за преразглеждане на директивата за екомаркировката и
- за преразглеждане на регламента за Схемата на Общността по управление на околната среда и одитиране.

както и съобщение относно екологосъобразните обществени поръчки.

### 3. Общи бележки

3.1 ЕИСК приветства тази амбициозна инициатива на Европейската комисия, която е крачка напред към постигане на общностен модел на устойчивост и припомня, че устойчивостта на общностния модел вече е била разглеждана в различни проучвания и становища на Комитета, сред които:

- двугодишен доклад за постигнатия напредък по Стратегията на ЕС за устойчиво развитие <sup>(1)</sup>;
- въздействие на европейските разпоредби в областта на околната среда върху индустриалните промени <sup>(2)</sup>;
- екологични методи на производство <sup>(3)</sup>.

3.2 Понятието за устойчивост предполага включването на три основни стълба: екологичен, социален и икономически. ЕИСК подкрепя плана за действие за подобряване на въздействието върху околната среда на продуктите през целия им жизнен цикъл, но припомня, че другите стълбове – социалният и икономическият, не бива да остават на заден план, ако целта наистина е да се допринесе за устойчивостта на модела.

### 3.3 Настоящият контекст

3.3.1 След вътрешни анализи в продължение на години, през юли 2008 г. Комисията реши да приеме това съобщение относно устойчивото потребление и производство и плана за действие за устойчива промишлена политика.

3.3.2 Несъмнено тук става въпрос за изключително предизвикателство пред европейската индустриална икономика и за нов

модел на производство и потребление в търсене на устойчивост. Смелостта на предложението обаче не трябва да ни кара да пренебрегнем контекста, в който се поставя въпросът за разработване на стратегията и за приемане на придружаващите я законодателни мерки. Всички икономики в света преминават през финансова криза, срещу която се предприемат мерки – национални, на Общността, многостранни, но трябва да мине време преди да се постигнат резултати.

3.3.3 При тези деликатни обстоятелства, за които понастоящем се търси решение, Комитетът иска да привлече вниманието на законодателите към възможното отражение на този пакет от мерки върху реалната икономика, към която е насочен, а именно – промишлеността и потребителите. Без да пренебрегва похвалните цели, осъществими в средносрочен план, предложението трябва да държи сметка за краткосрочната перспектива и да не създава несигурност или ненужни разходи за индустриалната икономика.

3.4 Ключов аспект за инициатива с такъв размах е посланията да са ясни и точни. В този смисъл е желателно Комисията да положи усилия да определи по-ясно икономическите сектори и конкретните области, за които се отнася това предложение. Накрая ЕИСК подчертава, че планът за действие на Комисията не отделя достатъчно внимание на методологията и научните обосновки, които трябва да доведат до обща система за оценка на въздействието и да предотвратят възникването на многобройни схеми, които поставят под съмнение принципите на вътрешния пазар и обхващат потребителите.

3.5 ЕИСК приветства предложението на Комисията чрез щедри стимули да подкрепи усилията, които предприятията ще трябва да положат, за да се адаптират към новите условия. Така, по подобие на принципа „замърсителят плаща“, ще се помага на тези, които работят за по-добра околна среда и по-специално на устойчивото производство и потребление.

3.6 Всъщност, ако планът за действие, предложен от Комисията, означава значителни усилия за адаптиране и подобрене от страна на европейските производители, ЕИСК би желал да обърне внимание на необходимостта да се предвиди изпълнение без изключения на новите задължения. Следователно Комисията трябва да разпoredи равно третиране на общностния пазар както на вносните, така и на европейските продукти, за да се избегнат дискриминацията и загубите от сравнение, които ще накажат несправедливо европейските производители. Затова Комитетът счита за необходимо извършването на внимателен предварителен от гледна точка на вътрешния пазар, който да гарантира, че продуктите от трети страни се третират еднакво с продуктите от Общността.

3.7 Един от ключовите аспекти на плана за действие е форумът за търговия на дребно. Комитетът подкрепя поставената цел (да се постигне устойчиво използване на ограничените природни ресурси), но не смята, че организирането на работен форум, воден от разпространителите, е най-добрият начин за нейното постигане.

<sup>(1)</sup> Докладчик: RIBBE; ОВ. С256 от 27.10.2007 г.

<sup>(2)</sup> Докладчик: PEZZINI; ОВ. С120 от 16.5.2008 г.

<sup>(3)</sup> Докладчик: DARMANIN; ОВ. С224 от 30.8.2008 г.

3.7.1 По този начин, предвид настоящото положение на пазара (търговците на дребно са малко, но със силни позиции, докато сред производителите има голям брой малки и средни предприятия), единственият резултат ще бъде натиск върху доставчиците и разграничаване на продуктите. За да се осигури безпрепятствено и балансирано функциониране на форума за търговия на дребно, би било логично да се определят работните му методи. Той следва да събере всички страни, участващи във веригата на доставки (производители, дистрибутори, специалисти по логистика, потребители, академични среди) на равнопоставена основа, за да се гарантира, че те ще си сътрудничат в намирането на решения.

3.7.2 Освен това тази платформа би следвало да насърчи доброволни мерки, особено по отношение на методите за измерване и мерките за подобряване на устойчивото потребление по цялата верига.

3.8 По отношение на директивата за екодизайна, ЕИСК изразява загриженост по повод на неprecизното определение на „продукти, свързани с енергопотреблението“. Трябва ясно да се посочи какво се разбира под продукти, свързани с енергопотреблението, и кои точно продукти ще попаднат в обсега на предложението, тъй като това е единственият начин да се гарантира минимум правна сигурност в икономическата верига.

3.9 Планът за действие на Комисията предвижда нови разпоредби в областта на етикетирането на продуктите. По този повод ЕИСК би желал да посочи, че следва да се популяризира по-добре екологичното етикетиране, за да се разшири прилагането му от промишлеността. Във връзка с това ЕИСК

би желал да насочи вниманието към уместността на стандартизирането на разпоредбите за етикетиране, с цел да се подпомогне постигането на поставените цели.

3.9.1 Освен това в някои отрасли, като производството на храни и напитки, вече има строги изисквания за етикетиране според характеристиките на продуктите съобразно специфични регулации.

3.9.2 Както и в други случаи, Комитетът напомня, че съществуват други начини за информиране на потребителя (интернет сайтове, безплатни телефони), които също са полезни за целите, предложени от Комисията. Необходимо е да се направи анализ както на формата, така и на съдържанието на етикетите на продуктите. Също така е необходимо да се даде тласък на стандартизирането на данните, посочвани на етикетите и обозначенията на продуктите, тъй като това може да насърчи търговията, да помогне на потребителите и да донесе ползи за самите производители. По-общо обаче ЕИСК смята, че образованието на потребителите е идеалното решение за повишаване на осведомеността и разбирането на потребителите и оттук за промяна на техните модели им на потребление.

3.10 ЕИСК изразява съжаление, че Комисията не подкрепя по-категорично научните изследвания, развойната дейност и иновациите като средство за подкрепа и подпомагане на своя план за действие. Именно по време на криза е важно да се подкрепя научноизследователската дейност, поради което Комитетът приканва да се укрепят научноизследователската и развойната дейност и иновациите във всички области, свързани с устойчивото производство и потребление.

Брюксел, 25 февруари 2009 година.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Mario SEPI

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Схема на Общността за екомаркировка“**

COM(2008) 401 окончателен — 2008/0152 (COD)

(2009/С 218/11)

На 11 септември 2008 г. Съветът реши, в съответствие с член 175, параграф 1 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Схема на Общността за екомаркировка“

Специализирана секция „Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 28 януари 2009 г. (докладчик: г-жа GAUCI).

На 451-вата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 февруари 2009 г. (заседание от 26 февруари), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 157 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 4 гласа „въздържал се“.

**1. Заключение и препоръки**

1.1 Екомаркировката на ЕС би трябвало да остане доброволен инструмент. Доброволният характер на схемата ѝ дава възможност да поставя високи и амбициозни стандарти, които позволяват да се насърчават единствено продуктите и услугите с високи екологични показатели.

1.2 Комитетът настоява да се подобри управлението на схемата, като се позволи тя да работи по един търговски ориентиран начин.

1.3 Комитетът изразява съгласие с мнението на Комисията, че броят на групите продукти и на притежателите на разрешителни трябва да се увеличи съществено.

1.4 Комитетът счита, че поставянето на екомаркировка върху всички преработени и пресни хранителни продукти би било първа стъпка към изграждането на по-екологосъобразна верига за доставки. Комитетът обаче отбелязва, че екомаркировката върху хранителни продукти следва да се присъжда само след като се вземат под внимание всички етапи от жизнения цикъл на продукта. От предложението не става еднозначно ясно за какви видове хранителни продукти следва да се прилага регламентът на Комисията.

1.5 Комитетът смята, че опаковането следва да се включва в критериите за екомаркировка единствено тогава, когато то е от значение за съответната група продукти.

**2. Въведение**

2.1 През юли 2008 г. Комисията публикува своето „Предложение за регламент относно схема на Общността за екомаркировка“. Предложението е предназначено да замени Регламент (ЕО) № 1980/2000 от 17 юли 2000 г. относно ревизирана схема на Общността за присъждане на знака за екомаркировка.

2.2 За Европейския икономически и социален комитет (ЕИСК) този въпрос не е нов. Комитетът изрази своята гледна точка относно първоначалното предложение <sup>(1)</sup>, а в други приети неотдавна становища също отправи многобройни предложения относно бъдещето развитие на схемата <sup>(2)</sup>.

2.3 При изготвянето на настоящото становище са отчетени и различните мнения на компетентните органи, европейските групи по интереси и участващите в схемата предприятия. Поспециално ЕИСК отчете презентациите на различни представители на деловите среди, екологични НПО и организации на потребителите, които участваха в изслушване, организирано в сградата на Комитета.

**3. Общи бележки**

3.1 Състоянието на околната среда буди все по-голяма тревога.

Съвременните модели на производство и потребление допринесоха за увеличаване на търсенето на енергия и ресурси, които се използват по неустойчив начин, като по този начин затрудняват постигането на целта за смекчаване на отрицателното въздействие от човешката дейност върху околната среда, здравето и природните ресурси.

3.2 Поради тази причина днес икономиките са изправени пред голямо предизвикателство, свързано със съчетаването на екологичната устойчивост с икономическия ръст и благосъстоянието с цел да бъдат поправени грешките от миналото.

<sup>(1)</sup> ОВ С 296, 29.9.1997 г., стр. 77.

<sup>(2)</sup> Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Екологични методи на производство“, ОВ С 224/1, 30.8.2008 г.



3.3 Финансовата криза, през която икономиките в света преминават понастоящем, не бива да води до пренебрегване на усилията в посока към смекчаване на последиците от изменението на климата и опазване на околната среда. Напротив, изграждането на по-екологосъобразна верига за доставки следва да се разглежда като модел за постепенно въвеждане във всички сектори на индустрията.

3.4 В тази връзка устойчивото потребление и производство увеличават максимално потенциала на предприятията за трансформиране на екологичните предизвикателства в икономически възможности и предоставят по-добри условия на потребителите.

3.5 Предизвикателството се състои в това да бъдат подобрени общите екологични показатели на продуктите през целия им жизнен цикъл, да се увеличи търсенето на по-добри продукти и производствени технологии и да се помогне на потребителите да направят информиран избор.

3.6 Като резултат от това, Комитетът подкрепя многокритериална и присъждана от трета страна екомаркировка, основаваща се на „мислене по отношение на цялостния жизнен цикъл“<sup>(1)</sup>, която може да бъде един от компонентите на тези политически инструменти<sup>(2)</sup>.

3.7 Комитетът категорично подкрепя инициативи, насочени към разработване на общностна политика за устойчиво производство и потребление, която да бъде напълно съгласувана с другите общностни политики, с оглед на развитието на „зелен пазар“, за да се гарантира, че тези продукти и услуги отговарят на ясни, общи определения и са наистина достъпни във всички държави-членки.

3.8 Опитът, натрупан в резултат от използването на схемата за екомаркировка, дава основание за внасяне на изменения в действащия понастоящем регламент.

Съществуващите недостатъци на схемата в сегашния ѝ вид могат да бъдат обобщени по следния начин:

- i. бавен напредък на схемата;
- ii. слаба информираност за маркировката;

(1) Мисленето по отношение на цялостния жизнен цикъл е процес, при който се вземат под внимание, доколкото е възможно, всички потребявани ресурси и всички екологични и здравни последици, свързани с жизнения цикъл на даден продукт (стока или услуга), по отношение например на добива на ресурси, производството, използването, транспортирането, рециклирането, както и третирането и депонирането на отпадъци. Този процес дава възможност да се избегне „прехвърлянето на тежести“ – т.е. на въздействия или на потребление на ресурси между отделните стадии от жизнения цикъл, географски райони и екологични или здравни проблемни области, като например изменението на климата, летния смог, киселинните дъждове или изчерпването на ресурсите и др. Оценката по отношение на цялостния жизнен цикъл (Life Cycle Assessment - LCA) представлява стандартизиран количествен метод за обединяване и оценка на входящите и изходящите потоци и на възможните екологични въздействия на дадена система от продукти през цялостния ѝ жизнен цикъл (ISO 14040 ff).

(2) Значението на схемата за екомаркировка вече беше подчертано в предходни политически документи като Съобщението на Комисията относно „Интергрирана продуктова политика“ и Шестата програма за действие в областта на околната среда.

iii. слабо прилагане на схемата в промишлеността;

iv. прекалено бюрократичен процес при определяне на критериите и управлението;

v. продуктите и услугите, които оказват най-съществено въздействие върху околната среда и имат най-голям потенциал за подобряване, не са включени в съществуващите продуктови групи;

vi. различията в пазарните условия в рамките на Общността;

vii. разпространението на други схеми за екомаркировка.

Комитетът ще представи своята гледна точка за тези слабости в раздел „Специфични бележки“, в който са разгледани предложените от Комисията мерки за подобряване на схемата.

3.9 Накрая, успешното прилагане на схемата за екомаркировка на ЕС също има голямо значение, тъй като това е единственият доброволен, свързан с продуктите и продиктуван от търсенето политически инструмент за постигане на напредък по целта устойчивост.

#### 4. Специфични бележки

4.1 Екомаркировката на ЕС е доброволен инструмент и би трябвало да остане такава. Доброволният характер на схемата ѝ дава възможност да поставя високи и амбициозни стандарти за критериите, които позволяват да се насърчават продуктите и услугите с високи екологични показатели в противовес на продуктите и услугите, при които не се възприема необходимостта от намаляване на екологичното въздействие.

Предназначението на екомаркировката е да осигури на крайните потребители специфична информация относно въздействието на крайния продукт върху околната среда, за да могат те лесно да правят информиран екологичен избор. Комитетът обаче подчертава, че екомаркировката не бива да се превръща в предлог за създаване на нови бариери пред търговията с продукти с едни и същи функции и характеристики или да се използва като такъв предлог.

4.2 Комитетът призовава да се подобри управлението на схемата. Включените в схемата бюрократични процеси трябва да бъдат рационализирани, така че да се позволи тя да работи по един търговски ориентиран начин.

С други думи, следва да се определят по-добре правомощията на съответните органи.



4.3 Доколкото е възможно, ролята на националните власти следва да бъде насочена към правилното прилагане на Регламента и наблюдението на пазара в съответствие с предложението на Комисията.

4.4 Бюрократията, свързана с разработването на критерии за групите продукти и с процедурите за прилагане, трябва да бъде намалена, като същевременно се запази високото равнище на амбициите. Освен това, критериите за екомаркировка следва да гарантират, че продуктите, обозначени с цветето за екомаркировка, не увреждат здравето и не са в ущърб на безопасността или на други социални аспекти.

4.5 Комитетът призовава да се изяснят критериите и да се уеднаквят минималните изисквания по отношение на системите за етикетиране на екологичните продукти на целия вътрешен пазар. Това следва да се направи, за да се гарантира равнопоставеност при избора на екологосъобразни продукти от потребителите, единен контрол на територията на целия ЕС и спазване на принципа на свободно движение на екологични продукти, които действително отговарят на екологичните стандарти. Европейската екомаркировка (Европейското цвете) следва да се популяризира по-широко и да може да съществува редом с националните и секторните системи за етикетиране, доколкото такива схеми се основават върху солидни научни познания и са в синхрон с останалата регулаторна база в Европа.

4.6 Освен това, критериите относно веществата следва да се определят въз основа на оценка на риска.

Един обикновен списък на предпочитаните или нежеланите химически вещества, изготвен въз основа единствено на класификацията на опасностите, без каквито и да било научни или правни референции, твърде често води до объркване и дискриминация. Поради тази причина може да се спори дали критерии като „опасни вещества“ следва изобщо да се включват в екомаркировката - един екологичен етикет не може да замени официалното законодателство на ЕС в тази област, като Директива 67/548/ЕИО <sup>(1)</sup>.

4.7 Освен това, Комитетът смята, че местните съображения понякога оказват влияние върху общите критерии. Не винаги е вярно, че съществуващите критерии, използвани за дадена екомаркировка и определени на европейско или национално равнище, водят до най-слабо въздействие върху околната среда в местните условия.

Например, водопотреблението може да има по-голямо въздействие в Южна Европа отколкото в Северна. Поради това Комитетът подкрепя разработването на критерии, при които няма големи различия по отношение на местното въздействие.

<sup>(1)</sup> Директива 67/548/ЕИО на Съвета от 27 юни 1967 г. за сближаването на законовите, подзаконовите и административните разпоредби относно класификацията, опаковането и етикетирането на опасни вещества.

4.8 Документите относно критериите следва да бъдат много по-удобни за ползване и в стандартизиран формат. Поради тази причина Комитетът счита, че Европейската комисия следва да предложи модел за стандартизирани и удобни за ползване документи относно критериите, давайки по този начин възможност на предприятията и възложителите на обществени поръчки да пестят време и ресурси при изготвянето на спецификации, съответстващи на критериите за екомаркировка.

4.9 Комисията твърди, че броят на групите продукти и на притежателите на разрешителни трябва да се увеличи съществено, като се обърне особено внимание на областите, в които въздействието върху околната среда е най-голямо и в които има най-големи възможности за подобрене.

Комитетът подкрепя тази идея по принцип, но счита, че обхватът на приложението на екомаркировката не бива да се разширява безкрайно.

4.9.1 Много европейски отрасли са почувствали натиск да предоставят екологична информация на заинтересованите страни. Такъв натиск оказват ЕС и отделните държави-членки и той намира израз в желанието продуктите да бъдат маркирани по определен начин или най-малкото да бъдат посочени техните сертификати за екологосъобразност. Тези отрасли отговарят на повишената осведоменост и на търсенето на екологична информация от страна на професионалните ползватели и потребители. Концепцията за „екомаркировка“ <sup>(2)</sup> със сигурност е подходяща за пазарите, за които се смята, че потребителите като цяло са неинформирани и неопитни, а конкуриращите се продукти са добре определени.

4.10 По-голяма ефективност на екомаркировката може да се постигне най-вече със значително увеличение на бюджета за маркетинг, което ще допринесе за разпространяването на съответната информация както сред предприятията, така и сред потребителите.

4.10.1 Както беше отбелязано по-горе, схемата за екомаркировка страда, от една страна, от слабата осведоменост на потребителите.

Средностатистическият потребител или не знае за съществуването на схема за екомаркировка, или не е информиран в достатъчна степен за параметрите, които се отчитат при нейното присъждане. Поради това екологичният избор на потребителя понастоящем не се насърчава по подходящ начин чрез информационни кампании.

<sup>(2)</sup> Европейската екомаркировка е екомаркировка от тип I. Екомаркировка от тип I по стандартите на ISO е екомаркировка, при която са спазени изискванията на ISO 14024.

4.10.2 От друга страна, предприятията също трябва да бъдат информирани по-добре за предимствата, свързани с използването на екомаркировката. Така схемата ще бъде укрепена, а предприятията ще могат да спестят време и ресурси, ако не им се налага да търсят информация за начините на получаване на екомаркировка.

4.11 Предвид неотдавнашното влизане на регламента в сила, Комитетът все още е на мнение, че увеличаването на броя на критериите за приетите групи продукти и броя на предоставените към днешна дата екомаркировки не следва да се преценяват отрицателно. Германският „Син ангел“ (1977 г.) и „Северният лебед“ (1989 г.), които вече са утвърдени на своите национални пазари и до известна степен и в чужбина, първоначално се сблъскаха с подобни разочарования и неуспехи. Тяхното развитие също започна бавно.

4.12 Комитетът е убеден също така, че предвид факта, че националните схеми създават бариери пред търговията, бъдещето на екомаркировката зависи от укрепването на схемата на ЕС. За да се постигне това, следва да се положат усилия за хармонизиране на критериите на тези национални схеми за екомаркировка, доколкото това е възможно.

## 5. Някои бележки относно членовете, съдържащи се в предложението за регламент

5.1 По отношение на самата процедура за оценка, Комитетът счита, че член 7, параграф 2, който предвижда „съкратената процедура за разработване на критерии“ може да предостави вратичка за по-лесен достъп до схемата на ЕС. Изключително важно е на заинтересованите лица да бъдат гарантирани подобни високи стандарти за прозрачност и консултации със заинтересованите лица.

5.2 Храните и напитките (заедно с фармацевтичните продукти и медицинските уреди) са изключени от приложното поле на действащия Регламент (ЕО) № 1980/2000, за да се избегнат потенциални конфликти с действащото законодателство на ЕС в областта на храните, което наред с другите въпроси урежда и аспекти като безопасност на храните, хигиена и етикетиране на хранителните продукти.

5.3 Сега Комисията предлага приложното поле на Регламента относно екомаркировката да се разшири така, че да обхване ограничена част от храните и напитките, т.е. преработените храни, продуктите от рибарство и аквакултури. По-голямата част от храните и напитките ще останат изключени<sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> Член 2 (относно обхвата) от предложението на ЕК гласи: „По отношение на хранителните продукти, отговарящи на определението в член 2 от Регламент (ЕО) № 178/2002 на Европейския парламент и на Съвета, настоящият регламент следва да се прилага само за обработените храни, рибните продукти и аквакултурите“.

5.4 Освен това, член 7, параграф 3 и член 9, параграф 10 предвиждат, че по отношение на преработените храни екомаркировката „се отнася само за екологичните показатели на обработката, транспорта или опаковането на продукта.“ С други думи, екологичната оценка на тези храни и напитки се отнася само до някои етапи от техния жизнен цикъл, т.е. преработката, опаковането и транспортирането.

5.5 Комитетът изразява несъгласие с това фрагментирано предложение на ЕК поради две причини.

5.5.1 Първо, Комитетът е разтревожен от факта, че това незачитане на принципа на жизнения цикъл, който е основополагащ в законодателството на ЕС относно екомаркировката, както и във всички международни стандарти относно оценката на жизнения цикъл, ще доведе до изкривени екологични оценки, а те на свой ред ще станат източник на подвеждаща информация за потребителите.

Многобройни научни изследвания, проведени от името на ЕК, включително изследванията върху въздействието на продуктите върху околната среда (EIPRO) и екологичното подобряване на продуктите (IMPRO), стигат до извода, че критичните въздействия на храните и напитките върху околната среда възникват както на етапа на селскостопанското производство, така и на етапа на потреблението.

Може да се повдигне въпросът защо тези много съществени етапи от жизнения цикъл са изключени от оценката.

5.5.2 Второ, не е ясно защо преработените храни влизат в приложното поле на преразгледаната схема за екомаркировка, а пресните храни са изключени от него.

5.5.3 Комитетът се опасява, че потребителите могат да бъдат объркани и подведени от такава разнородна и непоследователна информация върху храните и напитките.

5.5.4 Комитетът счита, че поставянето на екомаркировка върху всички преработени и пресни хранителни продукти би било първа стъпка към изграждането на по-екологосъобразна верига за доставки. Производството на храни и напитки оказва голямо въздействие върху околната среда и критериите на екомаркировката могат да допринесат за неговото смекчаване.

Освен това, от търговска гледна точка екомаркировката за хранителни продукти би допринесла за свободното движение на стоките, обозначени със знака за екомаркировка. На практика, световните играчи, които спазват критериите на екомаркировката ще могат да пускат своите продукти на пазара, без да бъдат възпрепятствани от местните екомаркировки, които съществуват редом с цветето на европейската екомаркировка. Европейската екомаркировка ще бъде подходяща гаранция за екологичните характеристики на хранителните продукти, която няма да поставя под съмнение местните предпочитания, когато насърчава възприетия в целия ЕС стандарт за слабо въздействие върху околната среда.

5.5.5 От предложението не става еднозначно ясно за какви видове хранителни продукти следва да се прилага регламентът на Комисията. Позоваването на член 2, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 178/2002 не изяснява този въпрос, тъй като тук не се дава определение за обработени храни. Определението за преработени съответно необработени продукти се съдържа в Регламент (ЕО) № 852/2004 и Регламент (ЕО) № 852/2005. Освен това не е ясно какво следва да се разбира под „продукти на рибарството и аквакултурите“.

Съществува сериозна опасност настоящото предложение да отслаби доверието в екоцветето и не се препоръчва прилагането за хранителни продукти, както се предлага в настоящата редакция на проекта.

5.5.6 Да се прави връзка между регламента относно екологичните продукти и регламента за екомаркировката ни се струва

неподходящо. Формулировката в член 9, параграф 10 ще доведе по-скоро до объркване сред потребителите, вместо да им помогне да направят съобразен с околната среда, разумен избор. Съществува реалната опасност да се понижи доверието и към двете маркировки. Така например, няма никакъв смисъл върху един конкретен продукт да се поставя 1) етикет за биологично производство и екоцветето или 2) етикет за биологично производство или 3) екоцвете, като се добавя информацията, че цветето се отнася единствено за преработката, опаковането и транспорта.

5.5.7 В член 6, параграф 4 се отбелязва, че при определянето на критериите следва да се взимат предвид околната среда, включително аспектите, свързани със здравето и безопасността. Непременно трябва да се поясни какво се разбира под „здраве“ в настоящия регламент. По отношение на хранителните продукти могат да възникнат редица проблеми, свързани със здравето и храненето, по които трябва да се изрази конкретна позиция. Сред тях е и въпросът по какъв начин да бъде организирана комуникацията с потребителите.

Тези проблеми трябва да бъдат изяснени, преди да се заеме становище дали и по какъв начин екомаркировката може да се прилага и за хранителните продукти.

5.5.8 Във връзка с това Комитетът счита, че опаковането следва да се включва в критериите за екомаркировка единствено тогава, когато то е от значение за съответната група продукти. Опаковането не бива да се разглежда като „продукт“, тъй като не може да се разглежда отделно от опакования продукт.

Брюксел, 26 февруари 2009 година.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Mario SEPI

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно търговията с тюленови продукти“**

COM(2008) 469 окончателен — 2008/0160(COD)

(2009/C 218/12)

На 25 септември 2008 г. Съветът на Европейския съюз, в съответствие с член 251 от Договора за създаване на Европейската общност, реши да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

*„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно търговията с тюленови продукти“*

Специализирана секция „Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 28 януари 2009 г. (докладчик: г-н Pedro NARRO).

На 451-вата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 февруари 2009 г. (заседание от 26 февруари), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 95 гласа „за“, 59 гласа „против“ и 30 гласа „въздържал се“.

## 1. **Заклучения**

1.1 ЕИСК приветства инициативата на Европейската комисия да пристъпи към хармонизирано регулиране на търговията с тюленови продукти. Понастоящем тази дейност е неприемлива и е необходимо да се предприемат съществени промени в международен мащаб.

1.2 Предвид липсата на специфично правно основание в Договора за подход към въпросите, свързани с хуманното отношение към животните, ЕИСК преценява като сполучлив избора на член 95 от ДЕО относно фрагментирането на вътрешния пазар за законодателна намеса в тази област. Съдебната практика на Общността потвърждава законността на това решение.

1.3 ЕИСК предлага да се отложи влизането в сила на системата от дерогации и предлага през 2012 г. Комисията да представи подробен доклад за развитието на законодателствата в областта на лова на тюлени, който да послужи като основа за евентуалното предоставяне на дерогации след 2012 г.

1.4 През първите три години на прилагане на новия режим забраната би трябвало да бъде пълна, с единствено изключение ловните практики за препитание на инуитските общности.

1.5 За да се гарантира, че мерките в законодателното предложение са изпълними, наложително е Комисията да създаде ефективни системи за контрол. Контролът не бива да се осъществява изцяло от държавата, която иска дерогацията. Необходимо е Комисията да гарантира прилагането на място на разпоредбите на съответните законодателни актове.

1.6 Комитетът приканва Комисията да изготви необходимите проучвания, за да определи въздействието, което изменението на климата може да окаже върху запазването на вида.

## 2. **Увод**

2.1 Семейството на перконогите наброява 33 вида тюлени, морски лъвове, ушати тюлени, морски слонове и моржове. Това са бозайници с различен размер, които при възпроизводство се събират на големи групи на бреговата ивица или на леда.

2.2 Въпреки че екологичните организации <sup>(1)</sup> вдигат тревога поради резкия спад на популацията на тюлени, дължащ се между другото и на изменението на климата, организациите на ловците и правителствата на държавите, където се възпроизвеждат тюлените, отричат какъвто и да било проблем за запазване на вида с аргумента, че близо 15 милиона тюлени могат да бъдат обект на лов. През последните години дебатът относно лова на тюлени се насочи към въпроси, свързани с хуманното отношение към животните, оставяйки на заден план аспектите, свързани със запазването на вида. ЕС разполага със специфични законодателни актове относно запазването на тюлените <sup>(2)</sup>.

2.3 Лов на тюлени с търговска цел се осъществява в Канада, Гренландия, Намибия, Норвегия и Русия. Всички тези страни имат различни законодателства за регулиране на практиките за лов на тюлени. Европейският орган за безопасност на храните (ЕОБХ) призна, че липсват достоверни данни за популацията на тюлените и за броя убити животни на година. Ако приемем данните, обявени от всяка държава, на първо място по лов на тюлени е Канада с близо 300 000 екземпляра годишно. По

<sup>(1)</sup> IFAW technical briefing 2008/01.

<sup>(2)</sup> Директива 92/43 от 21 май 1992 г.

данни на правителството на Канада <sup>(1)</sup> през 2008 г. са били уловени 275 000 тюлена с общо 17 000 издадени разрешителни. Далеч след Канада се нареждат Гренландия <sup>(2)</sup> и Намибия <sup>(3)</sup> със 160 000 и 80 000 екземпляра годишно.

2.4 В Европейския съюз убиване и одиране на тюлени се практикува в две държави – Финландия и Швеция. В Обединеното кралство (Шотландия) се произвеждат тюленови продукти. На територията на Общността тази дейност няма търговско измерение както в Норвегия или Канада, а цели едновременно развлечение и контрол на рибоядната популация.

2.5 Тюлените се убиват и от кожата им се произвеждат палта, от маста им се правят мазнини, месото им служи за храна на животните, а половите им органи все повече се ценят в Азия, тъй като от тях се произвеждат афродизиаци.

2.6 Съществуват различни начини за убиване на тюлените. Обичайните инструменти са пушки и *hakarik* (вид харпун, чийто край има формата на чук). На пръв поглед този инструмент е грубо и примитивно оръжие, но според учените е най-ефикасният начин за зашеметяване и бързо убиване на тюлените.

2.7 В едно научно становище, публикувано през 2007 г. <sup>(4)</sup>, ЕОБХ отбелязва, че „е възможно да се убиват тюлените бързо и ефикасно, без да им се причинява ненужно болка или страдание“. Все пак в становището се признава, че на практика убиването невинаги е състрадателно и ефикасно. Различните национални законодателства се опитват да регулират размерите на инструмента *hakarik*, начините на използването му, калибърът на пушките и скоростта на куршума.

### 3. Обобщение на предложението на Комисията

3.1 На 26 септември 2006 г. Европейският парламент прие декларация <sup>(5)</sup>, с която поиска от Европейската комисия да изготви законодателни предложения с цел да регулира вноса, износа и продажбата на продукти от два вида тюлени - гренландски и качулат. Същевременно в декларацията се отправяше искане за специално третиране на традиционния лов на тюлени, практикуван от инуитите.

3.2 Парламентарната асамблея на Съвета на Европа прие препоръка относно лова на тюлени, с която прикани своите членове да забранят всички жестоки ловни методи, които не гарантират мигновена смърт на животните.

<sup>(1)</sup> „Тюлени и лов на тюлени в Канада, Факти за тюлените“, 2008 г.

<sup>(2)</sup> Автономното правителство на Гренландия за 2006 г.

<sup>(3)</sup> Доклад на ЕОБХ „Аспекти, свързани с хуманното отношение към животните при убиването и одирането на тюлени“, м. декември 2007 г.

<sup>(4)</sup> Научно становище на ЕОБХ от 6 декември 2007 г., „Вестник на ЕОБХ“ (2007 г.) 610, стр. 122.

<sup>(5)</sup> Декларация 38/2006 на Европейския парламент.

3.3 През последните години Белгия, Нидерландия и Словения приеха закони за забрана на производството и търговията с тюленови продукти. Други държави в ЕС решиха също да регулират тази материя и понастоящем изготвят законодателни актове.

3.4 В началото на 2007 г. Европейската комисия започна консултации със заинтересовани страни, които завършиха с научно становище, представено от Европейския орган за безопасност на храните (ЕОБХ) <sup>(6)</sup>. През април 2008 г. ГД „Околна среда“ на Европейската комисия публикува едно проучване на възможното въздействие на забраната на тюленови продукти.

3.5 На 23 юли 2008 г. Европейската комисия публикува предложение за регламент <sup>(7)</sup> относно търговията с тюленови продукти. Избраното правно основание е член 95 и член 133 от Договора за създаване на Европейската общност. Член 95 се отнася за фрагментирането на вътрешния пазар, а член 133 – за Общата търговска политика. Критериите, позволяващи да се прибегне до правното основание, предоставено от член 95, са установени в съдебната практика на Съда на Европейските общности.

3.6 Предложението за регламент на Комисията забранява търговията, вноса, износа и транзита на тюленови продукти в Общността. Установява се все пак система от дерогации, която ще позволи изключения от общото правило, в случай че се изпълняват поредица от условия във връзка с хуманното отношение към животните, посочени в регламента <sup>(8)</sup>. Въпросните условия се стремят да гарантират, че тюлените са убити или одрани без ненужна болка, мъка и други форми на страдание.

3.7 Европейската комисия предвижда автоматична дерогация за традиционния лов на тюлени, практикуван за препитание от инуитските общности. Редът и условията за прилагане ще съдържат подходящи мерки за гарантиране на произхода на тюленовите продукти.

3.8 На всеки пет години държавите-членки ще предоставят на Комисията доклад за предприетите мерки за изпълнение на регламента.

### 4. Общи бележки

4.1 ЕИСК приветства с голямо задоволство инициативата на Европейската комисия да пристъпи към хармонизирано регулиране на приемливите методи за лов на тюлени и търговия с тюленови продукти.

<sup>(6)</sup> Научно становище на ЕОБХ от 6 декември 2007 г., „Вестник на ЕОБХ“ (2007 г.) 610, стр. 122.

<sup>(7)</sup> COM(2008) 469 окончателен.

<sup>(8)</sup> Член 4, алинея 1 от предложението за регламент.



4.2 Предложението за регламент е насочено към хуманното отношение към животните и не се занимава с проблемите, свързани със запазването на вида. Европейските екологични организации подчертаха необходимостта в законодателния текст да се включат аспектите, свързани със запазването на вида. ЕС разполага обаче със стабилно законодателство в областта на запазването и има специфични инструменти за запазване на тюлените, които допълват мерките, съдържащи се в предложението.

4.3 Очевидно е, че изменението на климата (особено топенето на ледовете) ще засегне пряко условията на живот и възпроизводство на тюлените. Затова ЕИСК приканва Европейската комисия да извърши необходимите оценки и научни изследвания, за да предостави действителни данни за евентуалния отрицателен ефект на изменението на климата върху популацията на тюлените и в съответствие да преразгледа и приспособи инструментите от общностен характер в областта на запазването.

4.4 Договорът за създаване на Европейската общност не предоставя специфично правно основание за регулиране на аспектите, свързани с хуманното отношение към животните. По липса на конкретно правно основание, ЕС трябва да запълни празнотите и да използва други, различни, но легитимни правни основания, за да подходи към този въпрос. В конкретния случай противоречивият член 95 за фрагментирането на вътрешния пазар предоставя на ЕС възможност за хармонизиране на законодателството в областта на хуманното отношение към животните, въпрос, определен „от общ интерес“ в съдебната практика на Общността. ЕИСК отбеляза в своето становище относно кожите на кучетата и котките <sup>(1)</sup>, че приема въпросното правно основание за законотворчество в областта на хуманното отношение към животните и подчерта съгласието си с правилата за търговия, изготвени от Световната търговска организация.

4.5 Липсата на контрол от страна на Общността в тази област, липсата на данни (официално призната от ЕОБХ) и произтичащият икономически интерес затрудняват създаването на действителна и неизкривена представа за лова на тюлени извън ЕС. Евентуалните законодателни промени в държавите, където се ловуват тюлени, в отговор на новите изисквания на Общността, не предполагат задължително съществена промяна на практика в условията на убиване на тюлените.

4.6 Обща забрана и система от последващи дерогации е новаторски инструмент, който може да създаде ценен прецедент за бъдещите законодателни процеси на Общността. Затова ЕИСК не отхвърля напълно общностната схема за дерогации, но отправя искане за отлагане на влизането ѝ в сила, така че през първите три години от прилагането на регламента общата забрана да е пълна, с единственото изключение на инуитската общност, чието оцеляване зависи от лова на тюлени. Това отлагане ще позволи на ЕС да развие технически една по-детайлна и стриктна система от дерогации в сравнение с общата схема, очертана в първоначалното предложение, ще улесни контрола и ще предостави нови елементи за оценка на възможното предоставяне на дерогации.

4.7 Представянето през 2012 г. на общностен доклад за направените промени в законодателствата на държавите-членки във връзка с лова на тюлени, прилагането на практика и механизмите за контрол, би могло да бъде много полезно, за да могат европейските институции да оценят постигнатия от този момент напредък и възможното предоставяне на дерогации. Липсата на данни обосновава полагането на значителни усилия от страна на Общността за събиране на всички уместни и необходими данни.

4.8 ЕИСК би желал законодателното предложение на Комисията да подтикне държавите, в които се осъществява лов на тюлени да приспособят своите законодателства и практики към „по-хуманни“ методи за убиване на тюлени. Настоящото статукво по отношение на убиването на тюлени не може да продължава и трябва да се предприемат необходимите промени, със съзнанието, че правомощията на ЕС в тази област са ограничени.

4.9 ЕИСК подчертава необходимостта държавите-членки да приемат система от ефективни, възпиращи и пропорционални санкции, с цел да гарантират обхвата и ефикасността на новите разпоредби относно лова на тюлени. Една ефикасна система от санкции ще спомогне на практиката за консолидирането на вътрешния пазар и защитата на потребителите.

## 5. Конкретни бележки

5.1 Въпреки че предложението за регламент не разглежда въпроса за обосноваването на лова на тюлени, подходящо е ЕИСК да се произнесе по някои въпроси, които често се повдигат в дебата за лова на тюлени. На първо място трябва недвусмислено да се отбележи, че убиването на тюлени не може да се определи като риболовна дейност, а е лов на бозайници. На второ място, трудно може да се припише на тюлените намаляването на морските ресурси и по-конкретно на запасите от риба треска. Тази теза, представена от някои държави като обосновка за лова на тюлени, не се основава на нито едно научно изследване. Сложността на морската екосистема не позволява да се твърди със сигурност подобно нещо.

5.2 В предложението си Комисията не прави разлика между лова на тюлени в голям и в малък мащаб. Този подход на Комисията е оправдан, ако се приеме, че крайната цел на предложението е да се спази принципът на хуманно отношение към животните. Предоставянето на изключения за европейските страни, които практикуват лов на тюлени в малки мащаби не може да се приеме в светлината на хуманното отношение към животните и би могло да постави под съмнение законността на цялото предложение в международен план.

<sup>(1)</sup> ОВ С 168, 20.7.2007 г., стр. 42.

5.3 Дейността по контрола в тази област е изключително трудна и сложна и се осъществява в крайно тежки климатични условия. Проверките трябва да определят действителния брой на убитите животни и степента, в която се изпълняват на място законодателните разпоредби в тази област. Една система на контрол, управлявана изцяло от страната, която иска дерогация, не изглежда *a priori* най-добрата формула за гарантиране на независимостта ѝ. ЕС би трябвало да състави екип от експерти, който да осъществява контрол на място в страните, които искат дерогация. Финансирането на този европейски екип от инспектори би трябвало да се поеме от страната, която иска да изнася за общностния пазар. По този начин ЕС ще разполага с повече информация за оценка на ефективността на системата за сертифициране и етикетиране.

5.4 Въвеждането на система за доброволно сертифициране и етикетиране в страните, искащи дерогация, е в отговор на многократно изразяваното отношение на европейските граждани и е отразено в публичното допитване, проведено от Комисията. Инициативите за сертифициране и етикетиране трябва да се съпътстват при всяко положение от общи мерки за забрана на търговията с тюленови продукти. В противен

случай е под съмнение дали ще се постигне хуманно отношение към животните, цел, която Комисията си поставя в предложението.

5.5 Критериите за сертифициране трябва да се определят в реда и условията за прилагане на регламента, за да се посочат точно условията за сертифициране и етикетиране. В миналото неяснотата в тази област доведе до неточности в етикетирането и това предизвика обръкване на потребителите и грешки. Наистина често на пазара се намират продукти, приготвени въз основа на тюленови продукти, но на етикета им е посочено „морско масло“ или „рибно масло“. Необходимо е етикетът на тези продукти да уточнява не само вида тюлен, но и произхода на животното.

5.6 Комитетът, който ще подпомага Европейската комисия в процедурата по предоставяне на дерогации, би трябвало да благоприятства участието на всички заинтересовани страни в тази процедура.

Брюксел, 26 февруари 2009 година.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Mario SEPI

---

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и Съвета относно доброволното участие на организации в Схемата на Общността по управление на околната среда и одитиране (EMAS)“**

COM(2008) 402 окончателен – 2008/0154 (COD)

(2009/C 218/13)

На 11 септември 2008 г. Съветът реши, в съответствие с член 175 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

*„Предложение за регламент на Европейския парламент и Съвета относно доброволното участие на организации в Схемата на Общността по управление на околната среда и одитиране (EMAS)“*

Специализирана секция „Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 28 януари 2009 г. (докладчик: г-н PEZZINI).

На 451-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 февруари (заседание от 25 февруари), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 166 гласа „за“, 5 гласа „против“ и 5 гласа „въздържал се“.

## 1. **Заклучения и препоръки**

1.1 Комитетът счита, че преразглеждането на Схемата на Общността по управление на околната среда и одитиране (EMAS) е ценна възможност за нов подем на тази доброволна общностна схема, която е в състояние да гарантира окончателното ѝ утвърждаване като стандарт за високо качество и инструмент за комуникация и маркетинг на организациите, производствата и жизнения цикъл на продуктите, напълно интегриран към други инструменти на политиката в областта на околната среда.

1.2 Комитетът счита, че предложените нови разпоредби все още са твърде сложни и че е нужно да се положат още творчески усилия за създаване на необходимите условия, за да може пазарът да признае на схемата EMAS отлична добавена стойност по отношение на екологията и съизмерими с нейната цел ползи и разходи, по-специално за организациите и предприятията с по-малки размери, както и пълно утвърждаване на международно равнище, съкращавайки процедури и технически и административни разходи, които все още са много високи.

1.3 Според Комитета би могло да се направи важна крачка напред, като на равнище Общност се осъзнаят задълженията и тежестите, произтичащи за отделния ползвател от прилагането на различните разпоредби относно опазването на околната среда, и предимствата и облекченията, които биха възникнали от приемането на схемата EMAS.

1.3.1 Също толкова важно е в тази област да се развива положителна култура от страна на властите, които разполагат с правомощия за вземане на решения и за контрол.

1.4 Комитетът смята, че е от основно значение да се насърчават организациите, по-специално малките организации, да участват в схемата EMAS чрез улесняване на достъпа им до информация, до налично финансиране и до публичните институции, както и чрез създаване или насърчаване на мерки за техническо подпомагане, опростяване на процедурите и механизмите, намаляване на техническите трудности и разходи за регистрация и управление.

1.5 Комитетът счита, че схемата EMAS трябва да стане истински „стандарт за високо качество“ и гаранция за качество на околната среда, включително и чрез придаване на по-голяма стойност на продуктите, при подходящо отчитане на връзките с разпоредбите относно екомаркировката.

1.6 Комитетът категорично подкрепя поемането на ясна индивидуална отговорност от страна на организации или предприятия чрез доброволното им участие в схемата EMAS и чрез съгласието им да поемат задължения и да бъдат подлагани на проверки, с цялостното участие на персонала, както и да се възползват от евентуалните предимства от това, и следователно е против всяка форма на колективна отговорност на даден субект от името и за сметка на други; в същото време следва да се насърчава създаването на клъстери и мрежи, по-специално трансгранични, за популяризиране и улесняване на EMAS.

1.7 Комитетът подчертава значението на постоянното и системно включване на заинтересованите страни на европейско, национално и регионално равнище за насърчаването на EMAS, тъй като това е необходимо условие за реализирането на всяка свързана с околната среда цел на схемата EMAS с добре определени проактивни, а не репресивни намерения.

1.8 Комитетът приветства определянето от страна на Комисията на поредица от ключови показатели, свързани с фактори като:

- ефективност и енергоспестяване;
- използване и опазване на почвите;
- водата и въздуха;
- емисиите;
- преработване на отпадъците;
- запазване на биоразнообразието.

Те биха могли да бъдат използвани в рамките на подсилена система, която обаче е удобна за потребителя и с ограничени разходи, свързани с отчетността в областта на околната среда.

1.8.1 Комитетът счита, че при определянето на критерии за административно опростяване, които да се прилагат за организациите, от държавите-членки би могло да се изисква за бъдеще да освободят сертифицираните по EMAS обекти от други свързани с околната среда задължения в допълнение към декларацията EMAS, които все още съществуват и в някои случаи представляват излишно утежняване, а в други са резултат от инертността на бюрокрацията.

1.8.2 Като се има предвид, че процедурите, предвидени от сертифицирането по EMAS, предвиждат по-внимателно използване на околната среда във всичките ѝ аспекти, разходите по регистрация за сертифицирането по EMAS би трябвало да бъдат премахнати, най-вече за организациите, които работят в зоните, където екологичният отпечатък<sup>(1)</sup> е значителен и следователно експлоатацията на околната среда от страна на производствената и преработващата система е по-голяма.

1.9 Комитетът счита, че са от значение по-доброто насърчаване и по-голямата подкрепа на схемата EMAS на равнище Общност чрез активиране на Рамковата програма за конкурентоспособност и иновации СРР<sup>(2)</sup> и използване на фондовете на ЕИБ и на структурните фондове, а на национално равнище чрез обществени поръчки, данъчни облекчения, задържане растежа на таксите за регистрация и подновяване, както и чрез намаляване на данъците върху реинвестираните печалби.

1.10 Комитетът призовава към по-голяма съгласуваност на предложеното законодателство с всички разпоредби и инструменти на политиката в областта на околната среда,

<sup>(1)</sup> Например там, където брутна добавена стойност на промишлеността надхвърля с 10(?) % средната национална/общностна. Например в Италия 16 от над 100 провинции на равнище NUTS III имат брутна добавена стойност на промишлеността по-висока от 35 %, докато средната национална и общностна е 22 % (по данни на Евростат).

<sup>(2)</sup> Най-вече в първата ѝ ос: „Предприемачество“.

съвместно с които то трябва да съществува и да се координира, като се избягват припокривания и дублирания.

1.11 Комитетът е твърдо убеден, че сертифицирането по EMAS, разпространявано и подкрепяно с определена представа и съдържание с високо качество, може да допринесе в значителна степен за:

- подобряване на културата на работниците, предприемачите и гражданите по отношение на проблемите, свързани с околната среда;
- стимулиране на устойчиво производство;
- благоприятстване на устойчива търговия;
- разпространение на устойчиво потребление.

1.12 Във връзка с това, ЕИСК смята, че е важно да се изтъква ролята на предприятието, регистрирано по схемата EMAS, при неговото популяризиране и включване във веригата от клиенти и доставчици в рамките на единния европейски пазар, като по този начин се създава положителен цикъл на културата и практиката, свързани с устойчивото развитие.

1.13 Комитетът подчертава важното значение на процеса за сертифициране по EMAS, който той стартира на своя собствен сайт, и насърчава другите европейски институции да направят същото, като по този начин дадат добър пример.

## 2. Въведение

2.1 Разработването на доброволни инструменти трябва да се разглежда като важен компонент на общностната политика в областта на околната среда, като Комисията признава, че „тези инструменти притежават огромен потенциал, но не са разработени напълно“<sup>(3)</sup>.

2.2 Доброволните инструменти в областта на околната среда могат да имат важни предимства, когато:

- дават възможност за реализиране на стойностите, присъщи на „корпоративната социална отговорност“;
- признават по подразбиране съществуващите различия между предприятията и организациите;
- предлагат по-голяма гъвкавост на предприятията и организациите за постигане на техните цели;
- намаляват общите им разходи за привеждане в съответствие със законодателството;

<sup>(3)</sup> Вж. COM(2007) 225 окончателен „Междинен преглед на изпълнението на Шестата програма за действие на Общността в областта на околната среда“

- опростяват процедурите и премахват бюрокрацията, без да създават или да налагат създаването на нови и сложни автореферентни структури за управление и контрол;
- насърчават предприятията и организациите към технологични иновации с положително въздействие върху околната среда и оптимално въздействие върху конкуренцията;
- дават ясна представа и послание на пазара, на властите и на гражданите;
- намаляват или премахват други общностни или национални административни тежести и задължения;
- имат положителна стойност, приемана на международните пазари.

2.3 Освен схемата EMAS, сред доброволните инструменти, изготвени, приети и усъвършенствани от Европейския съюз, могат да се открит европейската екомаркировка<sup>(4)</sup>, екологичната декларация за продукта (*Environmental Product Declaration*) и оценката на жизнения цикъл (*Life Cycle Assessment*), „зелените“ обществени поръчки (*GPP - Green Public Procurement*)<sup>(5)</sup>, етикетът „Energy Star“<sup>(6)</sup> и доброволните споразумения<sup>(7)</sup>, „Програма 21“, стандарт EN ISO 14001.

2.4 Синергиите с други инструменти на политиката в областта на околната среда придобиват все по-голяма ефективност, като например синергията със системата за управление на околната среда, определена в стандарт ISO 14001<sup>(8)</sup> - с 35 000 сертификации, която се основава на основния ангажимент на висшето ръководство на едно предприятие да действа в съответствие със законодателството, непрекъснато да подобрява дейността си и да предотвратява замърсяването.

2.5 Впрочем, в рамките на плана за действие за устойчиво потребление и производство и за устойчива промишлена политика<sup>(9)</sup>, по който Комитетът понастоящем изготвя свое становище, схемата EMAS е представена като инструмент в синергия с:

- екомаркировката;

<sup>(4)</sup> Вж. Регламент (ЕИО) № 880/92 на Съвета и Регламент (ЕО) № 1980/2000.

<sup>(5)</sup> Вж. Съобщение на Комисията относно „Обществени поръчки, насочени към една по-добра околна среда“, COM(2008) 400 окончателен, Директива 2004/18/ЕО и Директива 2004/15/ЕО.

<sup>(6)</sup> Вж. Регламент (ЕО) № 106/2008 от 15.1.2008 г. относно офис оборудването; етикетът „Energy Star“ е незапължителна маркировка.

<sup>(7)</sup> Вж. COM(2002) 412 окончателен. В съобщението се определят минималните изисквания, на които трябва да отговарят доброволните споразумения, за да представляват „интерес за Общността“.

<sup>(8)</sup> Версията от 1996 г. на този стандарт беше преразгледана през 2004 г. Новата версия EN ISO 14001 съдържа важни подобрения и изменения.

<sup>(9)</sup> Вж. COM(2008) 397.

- Директивата IPPC относно комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването;

- Директивата за търговия с емисии;

- Директивата Seveso II;

- Директива 2005/32/ЕО за определяне на изискванията за екодизайн към енергоемките продукти и секторните директиви, които определят специфични изисквания за продуктите със схеми EPD и LCA<sup>(10)</sup>.

2.6 Още през 1992 г. Комитетът посочи, че Схемата на Общността по управление на околната среда и одитиране (EMAS) играе важна роля за стимулиране и подобряване на опазването на околната среда, като изрази положителна оценка относно „предвидената „система“ за по-добро опазване на околната среда, най-вече поради това, че целите по отношение на околната среда следва да бъдат постигнати чрез организационни средства в рамките на предприятието, чрез насърчаване на по-внимателно отношение и чрез по-добра и по-широко разпространявана информация“<sup>(11)</sup>, както и чрез включването на всички работници.

2.7 Регламент (ЕО) № 761/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 19 март 2001 г. замени регламента от 1993 г., като разшири възможността за сертифициране за всички „обекти“ след преразглеждане, основано на „развитията на общностната политика в областта на околната среда, които изтъкват доброволните инструменти и отговорността на различните участници в сферата на насърчаването на устойчивото развитие“<sup>(12)</sup>. Комитетът приветства това преразглеждане<sup>(13)</sup>.

2.8 По-специално Комитетът потвърди отново следните съществени елементи на схемата EMAS:

- доброволния характер;

- споделянето на отговорността в областта на опазването на околната среда;

- непрекъснатото и ефикасно управление на околната среда;

<sup>(10)</sup> Схеми LCA (Life Cycle Assessment): оценка на жизнения цикъл на един продукт; схеми EPD (Environmental Product Declaration): екологична декларация за продукта.

<sup>(11)</sup> ОВ С 332, 16.12.1992 г., стр. 44.

<sup>(12)</sup> ОВ С 209, 22.7.1999 г. стр. 14.

<sup>(13)</sup> Вж. бележка № 3.



- постигането на надеждни и прозрачни резултати;
- факта, че тя допълва други инструменти на политиката в областта на околната среда, в рамките на насърчаването на устойчивото развитие;
- възможно най-широкото включване на всички работници от предприятията, на организациите, на публичните администрации, както и на гражданите.

2.9 Могат да се посочат следните допълнителни цели, за чието схемата EMAS би могла да допринесе:

- намаляване на разходите, по-специално на разходите, свързани с доставките, чрез икономии на материали, на потребление на енергия и вода;
- снижаване на равнищата на риск за работниците, с потенциални ползи по отношение на застраховането и доверието към предприемачите и инвеститорите;
- възможни положителни ефекти върху конкурентоспособността във връзка с по-доброто приемане от страна на потребителите и на пазара и с увеличаването на търсенето на сертифицирани продукти;
- разширяване на пазарите на обществените поръчки, по-специално по отношение на специфични техники за отлични резултати в опазването на околната среда;
- по-успешно приобщаване на работниците и участие в развитието на организацията в средносрочен и дългосрочен план;
- по-голямо внимание от страна на кредитната система и привилегирани канали при търсенето на финансиране, най-вече чрез кооперации и гаранционни системи.

2.10 Следователно Комитетът приема като положителна инициативата на Комисията да започне преразглеждане на настоящото законодателство, регламентиращо доброволното участие в схемата EMAS, за да бъде използван целият ѝ потенциал.

### 3. Предложението на Комисията

3.1 С предложението за преразглеждане на Схемата на Общността по управление на околната среда и одитиране (EMAS), което включва нов регламент, заменящ Регламент (ЕО) № 761/2001, Решение 2001/681/ЕО, както и Решение 2006/193/ЕО, се цели:

- повишаване на положителното въздействие на доброволната схема върху околната среда чрез подобряване на резултатите на организациите, участващи в схемата EMAS, и чрез по-широкото ѝ разпространение;
- засилване на задълженията на организациите да спазват всички разпоредби, приложими в областта на околната среда, и да докладват за екологичните си резултати въз основа на някои ключови показатели;
- хармонизиране на процедурите по акредитация и проверка;
- географско разширяване на обхвата на доброволното прилагане към организациите от трети страни;
- намаляване на административните тежести и опростяване на процедурите по регистрация;
- намаляване на таксите за регистрация за МСП;
- дерегулиране, по-специално по отношение на подновяването на регистрацията в EMAS;
- проучване на стимулите, като например данъчните облекчения, от страна на държавите-членки;
- опростяване на правилата за използване на запазен знак на EMAS;
- популяризиране на схемата EMAS чрез информационни кампании на общностно и национално равнище, както и други дейности като създаване на награда EMAS;
- изготвяне на насоки за най-добри практики в управлението на околната среда.

### 4. Общи бележки

4.1 Комитетът счита, че преразглеждането на Схемата на Общността по управление на околната среда и одитиране (EMAS) е ценна възможност за нов подем на тази доброволна общностна схема, който е в състояние да гарантира окончателното ѝ утвърждаване като стандарт за високо качество и инструмент за комуникация и маркетинг на организациите, производствата и жизнения цикъл на продуктите, напълно интегриран към други инструменти на политиката в областта на околната среда.

4.2 Комитетът счита, че предложеният нов пакет от мерки все още е прекалено сложен и е необходимо да се положат още творчески усилия, за да се въведат условията, позволяващи на пазарните механизми да признаят екологичната добавена стойност на тази схема, а на властите да опростят целия административен контекст и да насърчават по-екологичното проектиране на продуктите, предвиждайки нови форми на защита, по-специално за МСП.

4.3 Комитетът призовава за по-голяма съгласуваност между предложеното законодателство и съвкупността от норми и инструменти на политиката в областта на околната среда, като се избягват припокривания и дублирания.

4.3.1 ЕИСК отправя искане в предложения регламент да бъде включено ново съображение, в което да бъдат посочени директивите и регламентите, за които регистрацията по EMAS трябва да се приеме за валидна с оглед изпълнението на съдържащите се в тях изисквания, без това да води до излишно и скъпо увеличаване на разходите и задълженията за организациите и предприятията.

4.4 Комитетът подчертава значението на непрекъснатото и системно включване на заинтересованите страни, тъй като това е съществено условие за осъществяването на всяка цел, свързана с околната среда. Това включване следва да се разбира в най-общия смисъл, по отношение на всички лица, отговорни за взимането на решения от началото до края на процеса, и на всички възможни форми и инструменти в областта на обучението и образованието за администрации, предприятия, синдикати, професионални сдружения, сдружения на потребителите, а така също и за участващите граждани.

4.4.1 Според Комитета, приемането на екологичното измерение като ценност и благоприятстването на действията за защита на околната среда ще доведат до по-устойчиви производства и модели.

4.5 В тази връзка Комитетът счита, че схемата EMAS следва да бъде обект на информационни и комуникационни кампании, насочени към различни групи заинтересовани страни - от органите и властите на централно и местно равнище до организациите и предприятията с по-малки размери, гражданите, потребителите и образователната система от всички степени.

4.6 Необходимо е по-специално да се насърчават организациите, особено малките, да участват в схемата EMAS чрез

улесняване на достъпа им до информация, до налично финансиране, до публичните институции и до „зелените“ обществени поръчки, както и чрез създаване или насърчаване на мерки за техническо подпомагане, опростяване на процедурите и механизмите, намаляване на техническите трудности и разходи за оценка, регистрация и управление.

4.6.1 Комитетът счита, че предложението на Комисията все още не е изчерпателно в това отношение.

4.7 Според Комитета трудностите и разходите по оценката, регистрацията и управлението на схемата EMAS би трябвало да бъдат ограничени в много по-голяма степен, особено за най-слабите субекти, и би било добре те да бъдат финансирани в рамките на проекти за осъществяване на Рамковата програма СІР и от страна на ЕИБ и/или Европейския фонд за регионално развитие.

4.7.1 Организациите, които оперират в територии със силно индустриално развитие или в райони с голям екологичен отпечатък, би трябвало да бъдат насърчавани да се присъединят към схемата EMAS чрез безплатна регистрация и опростени административни процедури<sup>(14)</sup>, като бъдат запазени техническите фази на контрол и мониторинг.

4.8 Комитетът подчертава, че е важно схемата EMAS да бъде призната като стандарт за високо качество на организациите и предприятията, както и за популяризиране на продуктите, в рамките на вътрешния и международния пазар, като при това се отчита по подходящ начин връзката с разпоредбите относно екомаркировката.

4.9 Комитетът подкрепя поемането на ясна индивидуална отговорност от страна на организацията или предприятието при доброволното участие в схемата EMAS, независимо дали става дума за спазване на задълженията и проверките или за възползване от евентуалните предимства от това.

4.10 Следователно ЕИСК се противопоставя на всякаква форма на колективно присъждане на отговорност на даден орган от името и за сметка на други субекти, обединени от същия, тъй като подобна процедура би намалила равнището на стандарта за високо качество, което схемата EMAS трябва да запази; в същото време следва да се насърчава дейностите за популяризиране, улесняване и оказване на съдействие на EMAS от страна на кълстери и мрежи, най-вече трансгранични.

<sup>(14)</sup> Например, когато не е необходима, екологичната декларация да бъде отложена от една на три години; да се освободи организацията от изискванията от страна на Службата по хигиена към местните власти екологични декларации, да се намалят разносните, дължими на някои осигурителни институции.

4.11 Комитетът счита за важно определянето на поредица от ключови показатели, свързани с фактори като ефективност и енергоспестяване, използване и опазване на материалите, на водата и на въздуха, емисиите, преработването на отпадъците и запазването на биоразнообразието, чрез подсилена система, която обаче да бъде удобна за потребителя и с ограничени разходи, свързани с отчетността в областта на околната среда, което би могло да се прави пряко по електронен път на интернет портал, за да се ограничат разходите и тежестите, особено за по-малките организации <sup>(15)</sup>.

4.12 За Комитета е важно също така схемата EMAS да бъде по-добре популяризирана и да получава по-голяма подкрепа на равнище Общност чрез активиране на програмата SIP, на ЕИБ и на структурните фондове, а на национално равнище чрез данъчни облекчения, задължения за приемане на параметрите на GPP — *Green Public Procurement* („зелени“ обществени поръчки) от страна на изпълнителите, намаляване на таксите за регистрация и подновяване, намаляване на данъците върху реинвестираните печалби в технологични иновации, свързани със схемата EMAS.

4.13 Комитетът изразява загриженост от прекалено големия брой национални/регионални структури, чието създаване е от компетенцията на държавите-членки:

- компетентни органи по регистрацията;
- акредитиращи органи;
- органи, отговорни за правния контрол;
- проверяващи по опазването на околната среда.

Във връзка с това ЕИСК смята, че би било целесъобразно изготвянето на общностни ръководни насоки за опростяване.

4.14 Освен че споделя използването на компетентните структури, които вече функционират по смисъла на разпоредбите за предлагането на продукти на вътрешния пазар <sup>(16)</sup>, Комитетът

препоръчва да се прибягва до вече действащи механизми за техническо хармонизиране CEN-ISO и енергийна ефективност на сградите, без да се създават нови и скъпи форми и структури, които отдалечават все повече гражданите от Европейския проект.

4.15 Комитетът счита, че е повече от целесъобразно за бъдат увеличени ресурсите на Общността, предназначени за обучение и подпомагане на националните/регионалните власти и на потенциалните ползватели на схемата EMAS, както и за актуализирани практически ръководства, удобни за ползване от потребителя, предназначени по-специално за по-малките организации.

4.16 Според Комитета, да се разпространява и подкрепя сертифицирането по EMAS, с представа за високо качество и чрез широко разпространена и споделена процедура, означава да се създадат значителни конкретни възможности за осъществяване на:

- устойчиво производство;
- устойчива търговия;
- устойчиво потребление.

4.17 Комитетът препоръчва да се предприемат действия за изтъкване и подкрепа на ролята на регистрираните по EMAS предприятия и организации в популяризирането и възприемането на доброволното присъединяване към Схемата на Общността по управление на околната среда и одитиране в хоризонталните и вертикалните производствени вериги, по отношение на клиентите и доставчиците на единния европейски пазар, като по този начин се създава положителен цикъл на културата и практиката, свързани с устойчивото развитие.

4.18 Понастоящем ЕИСК усилено се подготвя да приложи сертифицирането по EMAS в самия Комитет и би желал да насърчи другите европейски институции да направят същото с цел да предложат трайни постижения, които да служат за пример на всички организации в Европейския съюз, потенциално заинтересовани от получаването на сертификат по EMAS.

Брюксел, 25 февруари 2009 година.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Mario SEPI

<sup>(15)</sup> В тази връзка използването на програми за електронно управление би могло да се окаже полезно.

<sup>(16)</sup> Вж. Решение 768/2008/ЕО от 9.7.2008 г. относно обща рамка за предлагане на пазара на продукти и Регламент 765/2008/ЕО от 9.7.2008 г.

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Съвета относно защитата на животните по време на умъртвяване“**

(COM(2008) 553 окончателен — 2008/0180 CNS)

(2009/C 218/14)

На 19 ноември 2008 г. Съветът реши, в съответствие с член 37 от Договора за създаването на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

*„Предложение за регламент на Съвета относно защитата на животните по време на умъртвяване“*

Специализирана секция „Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“, на която бе възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 28 януари 2009 г. (докладчик: Frank ALLEN).

На 451-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 февруари 2009 г. (заседание от 25 февруари 2009 г.), Европейският икономически и социален комитет прие следното становище със 161 гласа „за“, 5 гласа „против“ и 8 гласа „въздържал се“.

## 1. Заключение

1.1 ЕИСК приветства предложението на Комисията. То е значителна стъпка в правилната посока и има потенциала да подобри хуманното отношение към животните по време на кланичните операции.

1.2 Комитетът приветства предложението отговорността за хуманното отношение към животните по време на кланичните операции да се търси изцяло от операторите на кланици, с изискването да прилагат стандартни оперативни процедури, с въвеждането на свидетелства за квалификация и необходимостта от въвеждане на служител, който да отговаря за хуманното отношение към животните.

1.3 Комитетът подчертава, че официалният ветеринар трябва да изпълнява основна надзорна роля, за да гарантира цялостното изпълнение на правилните процедури за хуманното отношение към животните по време на кланичните операции. Официалният ветеринар трябва да бъде незабавно уведомен за всяка промяна в стандартните оперативни процедури.

1.4 По-конкретно официалният ветеринар трябва да отговаря за извършването на редовни проверки, с които да се гарантира, че правилно се изпълнява надзорът при кланичните операции.

1.5 Предложението за допускане на дерогация за ритуално клане на животни изцяло противоречи на целите на предложения регламент за хуманно отношение към животните по време на кланичните операции.

1.6 Комитетът радушно приветства новите процедури за унищожаването на популацията и спешното умъртвяване. Особено важно е изискването за изготвяне на план за действие, с който да се гарантира спазването на разпоредбите на регламента преди започване на операциите. Радушно се приема и предложението за публикуване на доклад за оценка на постигнатите резултати в срок от една година, считано от

датата, на която е приключила операцията по унищожаване на популацията.

## 2. Въведение

2.1 В ЕС нарасна важността на загрижеността във връзка с хуманното отношение към животните и това е значимо за едно общество, което претендира да бъде напреднало цивилизовано общество.

2.2 През 2004 г. и 2006 г. в две научни становища на Европейския орган за безопасност на храните (ЕОБХ) се предлага съществуващата Директива 93/119/ЕО да бъде преразгледана.

2.3 Бяха установени някои конкретни проблеми със законодателството на ЕС, като липсата на последователна методология за новите методи за зашеметяване и липсата на ясно определени отговорности на операторите и ръководителите на кланици. Освен това има необходимост от подходящо обучение на персонала, осъществяващ клането на животните.

2.4 Нужна е яснота по отношение на условията за хуманно отношение към животните, умъртвявани с цел контрол на заболяванията. Правилата за хуманно отношение би трябвало да се прилагат в максимално възможна степен, когато се налага животни да бъдат умъртвявани в спешна ситуация, за да се избегне забавянето и ненужното страдание на животното.

2.5 Необходимо е хуманното отношение към животните да стане по-добре осъзнато и интегрирано в подготовката и манипулирането на животните преди клане.

2.6 Директива 93/119/ЕО ще бъде отменена и заменена от предлагания регламент, но приложното поле на законодателството ще остане непроменено.

2.7 Като се заменя директивата с регламент, с предложението се осигурява възможност за унифицирано и едновременно прилагане в целия ЕС в съответствие с единния пазар.

### 3. Предложението на Комисията

3.1 Настоящият регламент определя правилата за умъртвяване на животни, отглеждани за производство на храни, вълна, кожи, кожухарски кожи или други продукти, както и за свързани операции.

3.2 Ще се допуска дерогация в случаите на спешно умъртвяване за предотвратяване на ненужна болка и страдание на животното или когато пълното спазване на тези разпоредби би застрашило непосредствено здравето и безопасността на човека.

3.3 Този регламент няма да се прилага при умъртвяване на животни:

- а) по време на одобрени научни експерименти;
- б) по време на ловни дейности;
- в) по време на културни или спортни прояви;
- г) от ветеринари по време на тяхната работа;
- д) по отношение на птици и питомни и диви зайци от техния собственик за собствена консумация.

3.4 По време на умъртвяването им и свързаните операции животните се предпазват от всяка болка, уплаха или страдание, които могат да бъдат избегнати. Операторите предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че животните са надлежно подготвени и манипулирани при минимум стрес преди клане.

3.5 В съответствие с член 4, параграф 1, животните се умъртвяват единствено посредством метод, осигуряващ незабавна смърт, или след зашеметяване.

3.6 Може да се прилага дерогация за умъртвяване на животни без предварително зашеметяване, когато такива методи са част от религиозни обреди, при условие че умъртвяването се извършва в кланица. Държавите-членки могат да вземат решение да не прилагат тази дерогация.

3.7 В приложение I са изброени методите за зашеметяване и подробно са описани техническите спецификации, като зашеметяването трябва да се извършва в съответствие с тези методи. Задължително се извършват проверки на ефективността на

процеса за зашеметяване върху достатъчно представителна извадка от животни, за да се гарантира, че процесът се прилага надлежно и последователно.

3.8 По методите за зашеметяване, изложени в приложение I, могат да бъдат приемани кодекси на добрите практики на Общността в съответствие с процедурата, посочена в член 22, параграф 2. Процедурата е създадена с решение на Съвета от 1999 г., в което е описано как Комисията да упражнява предоставените ѝ права да прилага законодателството посредством регулаторен комитет. Комитетът е съставен от представители на държавите-членки и се председателства от представител на Комисията.

3.9 Операторите разработват и прилагат стандартни оперативни процедури (СОП), които да гарантират, че умъртвяването и свързаните операции се провеждат в съответствие с член 3, параграф 1. Тези СОП се предоставят на компетентния орган при поискване. По отношение на зашеметяването, в СОП се отразяват препоръките и указанията на производителите за използване на оборудването. Освен това трябва да е непосредствено налично резервно съоръжение в случай на проблем с оборудването за зашеметяване.

3.10 Изисква се свидетелство за квалификация от лицата, осъществяващи в кланицата умъртвяването и свързаните операции:

- а) манипулации и грижа за животните, преди да бъдат фиксирани;
- б) фиксиране на животните с цел зашеметяване или умъртвяване;
- в) зашеметяване на животни;
- г) оценка на ефективното зашеметяване;
- д) окачване или повдигане на живи животни;
- е) обезкръвяване на живи животни;
- ж) умъртвяване на животни, отглеждани за добив на кожа.

3.11 Продуктите, които се търгуват като оборудване за фиксиране или зашеметяване, трябва да се придружават от съответните указания за употреба и поддръжка, така че да се гарантират оптимални условия за хуманно отношение към животните, като по-специално се уточняват категориите или теглото на животните, както и подходящият метод за мониторинг на ефикасността на оборудването.



3.12 В Приложение II ясно са изложени изискванията за конструкцията, разположението и оборудването на кланиците. За целите на регламента компетентният орган в държавата-членка (за който е дадено определение в член 4 от Регламент (ЕО) № 853/2004) одобрява всяка кланица, която изпълнява съответните критерии.

3.13 Операторите гарантират спазването на оперативните правила за кланиците, изложени в приложение III. Без да се засяга член 3, параграф 1, се забраняват следните методи за фиксиране:

- а) окачване или повдигане на животните за лапите или крайниците;
- б) механично стягане на крайниците или лапите на животните;
- в) чупене на крайниците, рязане на сухожилията на крайниците или заслепяване на животните;
- г) увреждане на гръбначния мозък, например с двустърг скалпел или с нож;
- д) използването на електричество, което не води до зашеметяване или умъртвяване на животните в условия, които са под контрол, по-специално всяко използване на електричество, което не засяга мозъка.

Независимо от това, букви а) и б) не се прилагат за окачването на птици.

3.14 При клането операторите прилагат съответната процедура за мониторинг, позволяваща да се провери и потвърди действителното зашеметяване на животните в периода между края на процеса на зашеметяване и потвърждаването на смъртта, като тя трябва да включва името на отговарящото лице. При употреба на различно оборудване за зашеметяване се внедрява отделна процедура за мониторинг за всяка кланична линия.

3.15 За всяка кланица операторите назначават служител, който да отговаря за хуманното отношение към животните, чиято задача е да гарантира, че в същата кланица разпоредбите на регламента се прилагат правилно. Прилага се дерогация по отношение на кланица, в които годишно се колят по-малко от 1 000 животински единици бозайници или 150 000 единици птици.

3.16 Целта на предложението е да се държи компетентният орган, извършващ умъртвявания за целите на контрола на заболяванията (като птичи грип и шап), по-отговорен пред обществеността по отношение на хуманното отношение към жертваните

животни. По-специално, предложението ще изисква по-добро планиране, надзор и отчетност.

3.17 В случай на спешно умъртвяване, лицето, отговарящо за засегнатите животни, предприема всички необходими мерки за възможно най-скорошното им умъртвяване.

3.18 Всяка държава-членка определя национален референтен център за предоставяне на постоянно и компетентно съдействие на официалните инспектори и за осигуряване на технически и научни експерти.

#### 4. Конкретни бележки

4.1 Дерогацията за малки кланици в член 14 е съразмерна и необходима, за да се гарантира, че малките кланици могат да продължат да работят и да обслужват местните пазари.

4.2 Ролята на официалните ветеринари трябва да се разшири така, че те да имат надзорна роля по отношение на разпоредбите за защита на животните, съдържащи се в регламента, с особен акцент върху наблюдаването на ролята на служителя, отговарящ за хуманното отношение към животните. Официалният ветеринар трябва да бъде незабавно уведомен за всяка промяна в СОП.

4.3 Следва да се създаде научна група от експерти, която да преглежда и съставя кодекси на добрите практики за методите за зашеметяване, предвидени в приложение I.

4.4 Предложението в член 4, параграф 2 за допускане на дерогация за ритуалното умъртвяване не съответства на общата цел на регламента, която е да се подобри защитата на животните при умъртвяване. Новаторската технология, като тази на уреда за мониторинг на зашеметяването (Stun Assurance Monitor), позволява на тези, които желаят да умъртвяват, като предварително зашеметяват с постоянен ток при спазване на правилата „халал“, прецизно да наблюдават какъв електрически заряд се прилага върху животното. Така се гарантира, че то е добре зашеметено, но все още живо преди клането. Уредът регистрира всяко извършено зашеметяване, както и напрежението, приложено върху животното. Той може да даде реален принос за хуманното отношение към животните. Освен това, въвеждането на система за поставяне на етикети, обозначаващи метода на клане, ще насърчи използването на уреда за мониторинг на зашеметяването. Важно е Комисията активно да насърчава изследванията върху системи, които да бъдат приети от религиозните групи по отношение на зашеметяването и да осигурят спазването на хуманното отношение към животните при клане.

4.5 Важно е кодексите на добрите практики да се съставят съгласувано с различните заинтересовани страни и да подлежат на одобрение от Комисията.

4.6 В последно време малките кланици трябваше да направят значителни разходи за модернизация, за да изпълнят изискванията на „хиgienния пакет“. За да се избегне заплахата за тяхната жизнеспособност, следва да се предостави финансиране, с цел поемане на разходите, направени поради изпълнение на изискванията на този регламент.

4.7 Създаването на референтни центрове би трябвало да е съвместимо и свързано със съществуващите научноизследователски институти в държавата-членка. Важно е да не се допусне дублиране и да се осигурят адекватни финансови средства за ефективно функциониране на системата. Програмите за обучение би трябвало да се хармонизират на равнището на ЕС.

4.8 При съставянето на кодекси на практики за манипулации и грижа за животните надлежно трябва да се отчита мнението на хората с поне пет години непрекъснат практически опит в манипулациите и грижата за животните в съчетание с академичните възгледи за това как животните би трябвало да бъдат манипулирани и обгрижвани. Курсовете за свидетелства за квалификация в тази област също трябва да отчитат тяхната гледна точка.

4.9 До 31 декември 2014 г. държавите-членки би трябвало да издават свидетелства за квалификация без полагане на изпит на лицата, разполагащи с пет години непрекъснат опит, след получаването на положителна оценка от официалния ветеринар.

4.10 По-специално, Комитетът приветства член 4, параграф 1 като най-важен. В този член се посочва, че животните се умъртвяват единствено посредством метод, осигуряващ незабавна смърт, или след зашеметяване.

4.11 Комитетът приветства предложението в член 8 оборудването за зашеметяване да не се пуска на пазара без съответните указания за употреба и поддръжка, така че да се гарантират оптимални условия за хуманно отношение към животните. Трябва да се проведат изследвания, за да се гарантира, че съществува система за автоматичен надзор. Но регламентът не уточнява кой начин на лицензиране ще се прилага, за да се гарантира, че въвежданото на пазара оборудване за зашеметяване е преминало независима проверка за обосноваване на твърденията на производителите.

4.12 Комитетът е на мнение, че вносът от трети страни трябва да отговаря на същите стандарти, за да не се нарушава конкуренцията. Текст по този въпрос има в член 10, но той трябва да стане по-изразителен и ясен. Трябва също така да има декларация за намерението да се провежда такава политика.

4.13 Комитетът приветства основните принципи, съдържащи се в предлагания регламент.

Брюксел, 25 февруари 2009 година.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Mario SEPI

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — обща имиграционна политика за Европа: принципи, действия и инструменти“**

COM(2008) 359 окончателен

(2009/C 218/15)

На 17 юни 2008 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 262 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Съобщение от Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — обща имиграционна политика за Европа: принципи, действия и инструменти“

Специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 10 декември 2008 г. (докладчик: г-н PARIZA CASTAÑOS; съдокладчик: г-жа BONTEA).

На 451-та си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 февруари 2009 г. (заседание от 25 февруари 2009 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 130 гласа „за“, 1 глас „против“ и 4 гласа „въздържал се“.

## 1. **Заключения: управление на имиграцията**

1.1 По отношение на имиграционната политика ЕИСК предложи Съветът на Европейския съюз да се откаже от правилото за единодушно вземане на решения и да ги приема с квалифицирано мнозинство и съгласно процедурата за съвместно вземане на решения с Парламента. Комитетът приветства факта, че Договорът от Лисабон включва законодателството относно имиграцията в обикновената процедура. Като взема предвид сегашните обстоятелства, които могат да забавят приемането на Договора от Лисабон, Комитетът отново повтаря предложението си Съветът да приеме преходна процедура, за да се ускори влизането в сила на системата за квалифицирано мнозинство и съвместно вземане на решения.

1.2 В своите становища Комитетът споделя мнението, че имиграционната политика и законите в тази област следва да зачитат напълно **човешките права** на всички лица, да осигурят тяхното равностойно третиране и недопускането на дискриминация. В подкрепа на тази цел **ЕИСК предлага да бъдат включени два нови общи принципа: „Основни права“ и „Държава на правото и основните свободи“.**

1.3 ЕИСК подчертава необходимостта от това Европейската комисия и държавите-членки да създадат и разработят механизъм за **консултации с всички заинтересовани страни**, на първо място и по-специално със социалните партньори (синдикати и работодателски организации), но също така и с гражданското общество, с организациите на имигранти, с представители на академичните среди и международни организации. За структуриране на това участие и засилване на ролята

на ЕИСК, Комитетът прие становище <sup>(1)</sup> относно учредяването на **Европейски форум за интеграция.**

1.4 Изминаха няколко години, откакто Комисията предложи въвеждането на Отворен метод на координация (ОМК), който беше подкрепен от ЕИСК <sup>(2)</sup> и Европейския парламент, но не получи одобрението на Съвета. ЕИСК подкрепя предложението на Комисията за **обща методология**, тъй като смята, че това е първа стъпка към създаването на **Отворен метод на координация**. Комитетът счита, че общите принципи трябва да се превърнат в **общии обективни показатели**, които следва да се включат в **националните имиграционни профили**. Всяка държава-членка ще изготвя годишен доклад, а Комисията ще изготвя обобщаващ годишен доклад, който ще изпраща на Европейския парламент. **ЕИСК смята, че също трябва да бъде консултиран.** Въз основа на доклада на Комисията, на **пролетното заседание на Европейския съвет** ще се направи политическа оценка и ще се представят препоръки.

1.5 Социалните партньори, организациите на гражданското общество и националните парламенти ще вземат участие, в съответствие с националните процедури, в изработването на годишните доклади на всяка държава-членка. ЕИСК подчертава необходимостта от публикуване, насърчаване и приобщаване на обществеността към тези годишни доклади.

<sup>(1)</sup> Виж становище на ЕИСК относно „Елементи за структурата, организацията и действието на платформа, целяща постигане на по-голямо участие на гражданското общество в насърчаването на политики за интеграция на граждани от трети страни в Европейския съюз“ (докладчик: г-н PARIZA CASTAÑOS) – (ОВ С 27 от 3.2.2009 г.).

<sup>(2)</sup> Виж становище на ЕИСК относно „Съобщение на Комисията до Съвета и Европейския парламент относно отворен метод на координация на общностната политика в областта на имиграцията“ и „Съобщение на Комисията до Съвета и Европейския парламент относно общата политика за убежище, за която се въвежда отворен метод на координация“ (ОВ С 221 от 17.9.2002 г.).

1.6 Комитетът смята, че Отвореният метод на координация е подходящ инструмент за гарантиране на последователност в националните политики и би трябвало да съдейства за това държавите-членки да напредват заедно към целите, начертани в Тампере, и така да се създаде европейско пространство на свобода, сигурност и правосъдие. ОМК трябва да въведе **незабавно юридическата рамка**, предвидена в Договора и потвърдена на Съветите от Тампере и Хага.

1.7 ЕИСК би желал ЕС да разполага с подходящо, хармонизирано във висока степен законодателство, за да може имиграцията да бъде канализирана посредством законни, гъвкави и прозрачни процедури, които да гарантират справедливо третиране на гражданите на трети страни и съпоставими с тези на гражданите на Общността права и задължения.

1.8 Комитетът смята, че посредством сътрудничеството между властите и социалните партньори много от лицата, които днес работят нелегално, могат да легализират своето административно положение, така че тяхната заетост да стане законна заетост.

1.9 Необходимо е да се задълбочат сътрудничеството и солидарността между държавите-членки, включително чрез силен финансов компонент. За целта фондовете на Общата програма за солидарност и управление на миграционните потоци (2007-2013 г.) трябва да се използват целесъобразно, за да се поделят разходите и да се допълнят националните ресурси.

## 2. Въведение

2.1 Съобщението има за цел да даде импулс на приемането от страна на Съвета на редица общи политически принципи, които да са водещи при развитието на бъдещата обща имиграционна политика, като се вписват в един по-широкообхватен политически процес, насочен към изграждането на политическите основи за приемането на новата многогодишна програма относно политиките за свобода, сигурност и правосъдие, която ще замести Хагската програма и ще бъде приета в рамките на мандата на шведското председателство през втората половина на 2009 г.

2.2 Френското председателство придвижи в Съвета приемането на Европейския пакт за имиграцията и убежището<sup>(1)</sup>, за да даде нов политически импулс на тези политики и да подобри междуправителственото сътрудничество.

## 3. Общи бележки

3.1 ЕИСК приветства факта, че Европейската комисия е изготвила това съобщение с цел подобряване на сътрудни-

чеството и координацията на имиграционните политики в Европейския съюз и смята, че е необходимо да се повиши добавената стойност на една обща европейска имиграционна политика, както и на проактивната роля, която трябва да играе Комисията.

3.2 Комитетът трябваше да бъде консултиран от френското председателство във връзка с Европейския пакт за имиграцията и убежището. ЕИСК смята, че подходът на Комисията подчертава значението на засилването на общностния подход, а заключенията на Съвета подчертават междуправителственото сътрудничество. Комитетът приветства подобряването на сътрудничеството между правителствата и предлага на Съвета при разработването на имиграционните политики да бъде подкрепено правото на инициатива на Комисията, а Европейският парламент и Комитетът да играят по-активна роля.

3.3 В съобщението се посочва, че общата имиграционна политика е ключов приоритет за Европейския съюз. Политиката би трябвало да се ръководи от координиран и интегриран подход на европейско, национално и регионално равнище, и да се развива в дух на партньорство и солидарност между държавите-членки и Европейската комисия. Също така се предлага да се приемат **политически обвързващи общи принципи**, които трябва да бъдат съгласувани със Съвета и които ще бъдат изпълнени чрез прилагането на различни **конкретни действия**. Това ще бъде придружено от **обща методология и механизъм за наблюдение**.

3.4 ЕИСК в общи линии подкрепя тези цели.

3.5 ЕИСК предложи<sup>(2)</sup> по отношение на имиграционната политика Съветът на Европейския съюз да изостави правилото за единодушно приемане на решенията и да ги приема с квалифицирано мнозинство и в съответствие с процедурата за съвместно вземане на решения.

3.6 *Комитетът отбелязва в своите становища, че имиграционната политика и законите в тази област следва да защитат напълно **правата на човека**, да осигуряват равностойно третиране и недопускането на дискриминация, поради което е съгласен с Комисията, че имиграционната политика „трябва да се основава на **универсални ценности** като човешко достойнство, свобода, равенство и солидарност, възприети от ЕС, включително и пълно спазване на Хартата за основните права и на Европейската конвенция за защита на правата на човека“.*

<sup>(1)</sup> Виж Заключенията на Европейския съвет 14368/08.

<sup>(2)</sup> Виж становище на ЕИСК относно „Съобщение на Комисията до Съвета и Европейския парламент: Хагската програма: Десет приоритета за следващите пет години – Партньорство за европейско обновяване в областта на свободата, сигурността и правосъдието“, (докладчик: г-н PARIZA CASTAÑOS), (ОВ С 65, 17.3.2006 г.).

3.7 Влизането в сила на Договора от Лисабон ще доведе до официалното признаване, за първи път в историята на европейската интеграция, на задължителната юридическа сила на Хартата за основните права за държавите-членки и за институциите на Общността при приемането и прилагането на правото на общността. Като институциите на ЕС, така и държавите-членки трябва да гарантират, че всички политики, включително и отнасящите до пространството на свобода, сигурност и правосъдие, ще зачитат основните права.

3.8 Освен това, Договорът от Лисабон признава в своя член 47 от ДЕС, че „Съюзът има юридическа правосубектност“, а член 6.2 от Договора постановява, че въз основа на своята нова правосубектност „Съюзът се присъединява към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи.“

3.9 ЕИСК предложи<sup>(1)</sup> на Комисията, на Европейския парламент и на Съвета на ЕС да подкрепят в сферата на външната политика **международна нормативна рамка за миграцията** въз основа на Всеобщата декларация за правата на човека, Международния пакт за граждански и политически права и Международния пакт за икономически, социални и културни права. Тази международна нормативна рамка следва да включва основните конвенции на МОТ и Международната конвенция на ООН за защита на правата на всички работници мигранти и техните семейства, която все още не е ратифицирана от държавите-членки на ЕС, въпреки че ЕИСК прие становище по собствена инициатива<sup>(2)</sup>, в което предложи нейната ратификация.

3.10 В подкрепа на тази цел, **ЕИСК предлага да бъдат включени два нови общи принципа: „Основни права“ и „Държава на правото и основните свободи“.**

#### 4. Специфични бележки относно основните принципи

4.1 Комисията предлага **десет общи принципа** за развитието на общата имиграционна политика, групирани в три раздела: **благоденствие, солидарност и сигурност.**

4.2 Въпреки това ЕИСК отбелязва, че липсват принципите, произтичащи от основните права; предвид това, че имиграционната политика и законодателство (приемане, граници, визи, връщане, условия за пребиваване и др.) на ЕС и неговите държави-членки трябва да зачитат човешкото достойнство и основните права, ЕИСК предлага да се добави още един раздел

със заглавие: „Човешки права“, който да включва два нови принципа:

#### Принцип А: Основни права

4.3 В своите имиграционни политики ЕС и неговите държави-членки трябва да зачитат Хартата на основните права на ЕС, за да гарантират борбата срещу расизма и дискриминацията и да утвърдят принципа на равностойно третиране. Зачитането на тези принципи трябва да представлява основата, върху която да се изгради законодателството на ЕС в областта на имиграцията.

4.4 В неотдавнашно становище<sup>(3)</sup>, ЕИСК посочи, че правата и задълженията на гражданите на трети страни, съдържащи се в предложението за Директива за единна процедура (COM(2007) 638 окончателен), въз основа на равностойното третиране по отношение на заплатите, условията на труд, свободата на сдружаване, образованието и професионалното обучение, е добра основа за изграждане на бъдещата обща имиграционна политика.

#### Принцип Б: Правова държава и основни свободи

4.5 Като взема предвид задължението, което държавите-членки са поели ЕС да се присъедини към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, ЕИСК смята, че правните гаранции, съдържащи се в Конвенцията, трябва да бъдат включени в общите принципи за имиграционната политика, за да се осигури на всички имигранти ефективен достъп до правата и гаранциите на правовата държава, за времето на пребиваването им в ЕС.

#### 5. Основни общи принципи за по-нататъшното развитие на общата имиграционна политика (предложение на Европейската комисия)

5.1 **Благоденствие:** приносът на законната имиграция към социално-икономическото развитие на ЕС

5.2 В съобщението се посочва приносът на законната имиграция към социално-икономическото развитие на ЕС. По различни поводи ЕИСК е изтъквал положителните ефекти на имиграцията за приемащите европейски общества, вземайки предвид предизвикателствата на Лисабонската стратегия. В този смисъл Комитетът очаква скоро да отпаднат ограниченията на преходните периоди, които засягат гражданите на новите държави-членки.

<sup>(1)</sup> Виж становище на ЕИСК относно „Имиграционна политика и политика на сътрудничество на Общността със страните на произход за насърчаване на развитието“ (докладчик: г-н PARIZA CASTAÑOS), (ОВ С 44, 16.2.2008 г.).

<sup>(2)</sup> Виж становище на ЕИСК относно „Международна конвенция за работниците мигранти“ (докладчик: г-н PARIZA CASTAÑOS), (ОВ С 302, 7.12.2004 г.).

<sup>(3)</sup> Виж Становище на ЕИСК относно „Предложение за Директива на Съвета относно единна процедура за кандидатстване на граждани на трети страни за единно разрешително за пребиваване и работа на територията на държава-членка и относно общ набор от права на работници от трети страни, които законно пребивават в държава членка“ (докладчик: г-н PARIZA CASTAÑOS) (ОВ С 27 от 3.2.2009 г.).



5.3 Разделът **благоденствие** включва три принципа:

#### Принцип 1: Ясни правила и равни условия

5.4 Комитетът счита, че ЕС следва да разполага с подходящо общо законодателство с висока степен на хармонизация, за да се канализира имиграцията посредством законни, гъвкави и прозрачни процедури, които да гарантират справедливо третиране на гражданите на трети страни и съпоставими с тези на гражданите на Общността права и задължения.

5.5 Сътрудничеството между ЕС и страните на произход за подобряване на управлението на миграционните потоци е наложително. Неотдавна Комитетът прие две становища<sup>(1)</sup>, в които предлага да се подобри сътрудничеството между страните на произход и европейските приемачи страни.

5.6 Общата визова политика трябва да се прилага с по-голяма гъвкавост, тъй като в много случаи затруднява управлението на легалните миграционни потоци.

#### Принцип 2: Съответствие между квалификацията и нуждите

5.7 Като част от Лисабонската стратегия, имиграцията по икономически причини следва да отговаря на обща оценка на пазара на труда в ЕС, основаваща се на нуждите и насочена към всички нива на квалификация и сектори, като се гарантира пълно зачитане на принципа на общностните преференции.

5.8 Що се отнася до оценката на нуждите от „квалифицирани работници“ в ЕС и държавите-членки до 2020 г., в прието неотдавна становище<sup>(2)</sup> ЕИСК формулира различни предложения във връзка с Директивата за „синя карта“.

5.9 По отношение на разработването на „имиграционни профили“, които дават информация за участието на имигранти в националния пазар на труда, Комитетът смята, че е необходимо да се усъвършенстват националните данни и тези на ЕС относно миграционните потоци и пазарите на труда; въпреки това, ЕИСК смята, че понятието „имиграционни профили“ трябва да се възприема по гъвкав начин, като се взема предвид професионалната адаптивност.

5.10 ЕИСК би желал да подчертае значението на знаенето на езици и на професионалното обучение на работниците имигранти, които са основни с оглед на получаването на достъп до работа и за подобряване на приспособимостта към

<sup>(1)</sup> Виж следните становища на ЕИСК:

- относно „Имиграционна политика и политика на сътрудничество на Общността със страните на произход за насърчаване на развитието“ (докладчик: г-н PARIZA CASTAÑOS) (ОВ С 44, 16.2.2008 г.);
- относно „Миграция и развитие: възможности и предизвикателства“ (докладчик: г-н Sharma) (ОВ С 120, 16.5.2008 г.).

<sup>(2)</sup> Виж становище на ЕИСК относно „Предложение за директива на Съвета относно условията за влизане и пребиваване на граждани на трети страни за целите на висококвалифицирана трудова заетост“; докладчик: г-н PARIZA CASTAÑOS (ОВ С 27 от 3.2.2009 г.).

промените на пазарите на труда, както и за признаването на професионалните квалификации, придобити извън ЕС.

5.11 ЕИСК е съгласен с Комисията по отношение на целта да се насърчава предприемачеството сред имигрантите. За постигането на тази цел, обаче, е необходимо да се преодолее многобройните пречки, които националните законодателства все още поставят в областта на имиграцията.

5.12 Предвид това, че за работниците имигранти рискът да загубят работата си е по-голям, е необходимо да се разработят мерки за подобряване на трудовата заетост, като се отдели специално внимание на положението на жените и на лицата със специални нужди.

5.13 ЕИСК смята, че е необходимо да се води борба срещу нередовната заетост не само посредством мерките, предвидени в Директивата за санкциите срещу работодателите, но и със стимули и активни политики за узаконяване и легализиране наемаването на работа на имигрантите. За целта е необходимо както националните, така и имиграционните закони на ЕС да бъдат по-гъвкави и по-тясно свързани с тенденциите на пазара на труда, тъй като е необходимо да се развие и консолидира консултативната със социалните партньори и самият социален диалог.

5.14 Трябва да се осигури съответствие със стандартите на МОТ, по-специално конвенциите на МОТ относно работници имигранти (С 97 и С 143).

#### Принцип 3: Интеграцията е ключът към успешната имиграция

5.15 ЕИСК е изготвил различни становища<sup>(3)</sup> в подкрепа на интеграционните политики и затова изразява задоволството си от факта, че интеграцията е един от принципите на имиграционната политика. „Основните общи принципи“, приети от Съвета през 2004 г., трябва да служат за основа на интеграционните политики, а първият от тези принципи се позовава на двупосочния или двустранен характер на интеграцията (между имигрантите и приемачното общество). Комитетът е съгласен с

<sup>(3)</sup> Виж следните становища на ЕИСК:

- относно „Елементи за структурата, организацията и действието на платформа, целяща постигане на по-голямо участие на гражданското общество в насърчаването на политики за интеграция на граждани от трети страни в Европейския съюз“; (докладчик: г-н PARIZA CASTAÑOS) (ОВ С 27 от 3.2.2009 г.);
- относно „Имиграцията, интеграцията и ролята на организираното гражданското общество“ (докладчик: г-н PARIZA CASTAÑOS) (ОВ С 125, 27.5.2002 г.);
- относно „Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно имиграцията, интеграцията и заетостта“ (докладчик: г-н PARIZA CASTAÑOS), (ОВ С 80, 30.3.2004 г.);
- относно „Участие на гражданското общество в борбата срещу организираната престъпност и тероризма“ (докладчици: г-дата RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO, PARIZA CASTAÑOS и CABRA DE LUNA), (ОВ С 318, 23.12.2006 г.).

Комисията, що се отнася до това, че европейските общества „следва да развият способността си за управление на различията, свързани с имиграцията, и да повишават степеня на социално сближаване“.

5.16 Комитетът подкрепя предложенията на Комисията и смята, че консолидирането на рамковата програма на ЕС за интеграцията ще се нуждае от нов политически импулс от Съвета. ЕИСК предложи „гражданско интегриране“, което се основава „на постепенното приравняване на правата и задълженията на имигрантите към останалата част от населението, както и на достъпа им до блага, услуги и форми на гражданско участие в условия на равни възможности и третиране“<sup>(1)</sup>. Затова е от съществено значение да се активизира участието на имигрантите в обществения и политическия живот на местно, национално и европейско равнище. В подкрепа на достъпа на имигрантите до гражданство, Комитетът изготви становище за Европейската конвенция<sup>(2)</sup>, в което предлага гражданите на трети страни, които са дългосрочно пребиваващи, да получат **гражданство на Европейския съюз**.

5.17 Понастоящем под координацията на Комисията съществува Национална мрежа от точки за контакт, което предполага един много положителен опит. ЕИСК подчертава значението на обмена и анализа на опита и добрите практики на властите на държавите-членки и на това Съветът да задейства **отворен метод на координация**, за което трябва да се разработят **общии показатели** и подходящи **статистически системи**, които държавите-членки следва да използват за оценка на резултатите от интеграционните политики.

5.18 Трябва да се развият „интеграционни програми“ за „новопристигналите имигранти“, които да включват езиково измерение (изучаване на езика), културно измерение и гражданско измерение (ангажиране с основни европейски ценности) в рамките на „специфични национални процедури“, като например „програми за интеграция, ясни ангажиращи за интеграция, програми за новопристигнали, национални планове за гражданство и интеграция, курсове за въвеждане или ориентиране в гражданството“.

5.19 В сътрудничество с Дъблинската фондация и социалните партньори, Комитетът анализира условията на труд на работниците имигранти<sup>(3)</sup>, като стигна до извода, че многообразието на работното място увеличава възможностите за фирмите и работниците, и че в трудовата сфера законите и публичните политики трябва да се допълват със сътрудничеството на социалните партньори.

<sup>(1)</sup> Виж становище на ЕИСК относно „Имиграция, интеграция и ролята на организираното гражданско общество“ (докладчик: г-н PARIZA CASTAÑOS; съдокладчик: г-н MELÍCIAS) (ОВ С 125, 27.5.2002 г.).

<sup>(2)</sup> Виж становище на ЕИСК относно „Достъп до гражданството на Европейския съюз“; докладчик: г-н PARIZA CASTAÑOS (ОВ С 208, 3.9.2003 г.).

<sup>(3)</sup> Виж становище на ЕИСК относно „Имиграцията в рамките на Европейския съюз и политиките за интеграция: сътрудничество между регионалните и местни власти и организациите на гражданското общество“; докладчик: г-н PARIZA CASTAÑOS (ОВ С 318, 23.12.2006 г.).

5.20 В редица становища Комитетът предложи правата на имигрантите да бъдат включени в европейското законодателство, а имигрантите да бъдат информирани за техните права и задължения (според законите на приемащата страна).

5.21 Имайки предвид, че в държавите-членки някои права са свързани с продължителността на пребиваване на имигрантите, ЕИСК е съгласен с Комисията относно това да се осигури ефективен и недискриминационен достъп на имигрантите до медицинско обслужване, социална защита и до пенсионни права и социално осигуряване. Европейският пакт за имиграцията и убежището също постановява, че трябва да се гарантират някои права като „достъп до образование, работа, социално осигуряване и публични и социални услуги“.

5.22 В своето становище относно Зелената книга Комитетът вече предложи да се признаят също различните права<sup>(4)</sup>.

5.23 В редица становища ЕИСК предлага<sup>(5)</sup> изменение на Директива 2003/86/ЕО относно правото на събиране на семейството, тъй като е много ограничаваща, не зачита основните права и представлява пречка за интеграцията.

5.24 Също така, преди края на месец март 2009 г., трябва да се създаде **Европейски форум за интеграция**, по предложение на ЕИСК<sup>(6)</sup>, подкрепено на подготвителната конференция през април 2008 г. Държавите-членки следва да улеснят участието на членовете на Форума.

<sup>(4)</sup> Право на социална сигурност и здравеопазване,  
— Право на достъп при равни условия с гражданите на съответната страна до стоки и услуги, включително жилишно настаняване,  
— Достъп до образование и професионално обучение,  
— Признаване на дипломи, удостоверения и професионални квалификации в съответствие с общностното законодателство,  
— Право на образование за малолетните, включително помощи и стипендии,  
— Право на извършване на преподавателска дейност и на научни изследвания в съответствие с предложението за директива,  
— Право на безплатна правна помощ при необходимост,  
— Право на достъп до безплатна услуга за намиране на работа,  
— Право на изучаване на езика на приемащото общество,  
— Зачитане на културното многообразие,  
— Право на свободно движение и пребиваване в рамките на държавата-членка.

<sup>(5)</sup> Виж следните становища на ЕИСК:  
— относно „Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и до Комитета на регионите относно имиграцията, интеграцията и заетостта“; (докладчик: г-н PARIZA CASTAÑOS) (ОВ С 80, 30.3.2004 г.);  
— относно „Зелена книга за подхода на ЕС за управлението на икономическата миграция“ (докладчик: г-н PARIZA CASTAÑOS) (ОВ С 286, 17.11.2005 г.);  
— на тема „Имиграцията в рамките на Европейския съюз и политиките за интеграция: сътрудничество между регионалните и местни власти и организациите на гражданското общество“ (докладчик: г-н PARIZA CASTAÑOS) (ОВ С 318, 23.12.2006 г.);  
— относно „Предложение за директива на Съвета относно условията за влизане и пребиваване на граждани на трети страни за целите на висококвалифицирана трудова заетост“ (докладчик: г-н PARIZA CASTAÑOS) (ОВ С 27 от 3.2.2009 г.).

<sup>(6)</sup> Виж становище на ЕИСК относно „Елементи за структурата, организацията и действието на платформа, целяща постигане на по-голямо участие на гражданското общество в насърчването на политики за интеграция на граждани от трети страни в Европейския съюз“ (докладчик: г-н PARIZA CASTAÑOS) (ОВ С 27 от 3.2.2009 г.).

5.25 **Солидарност:** координация между държавите-членки и сътрудничество с трети страни.

5.26 Комисията предлага разширяване на политическата солидарност. Разделът „Солидарност и имиграция“ включва три принципа:

#### Принцип 4: Прозрачност, доверие и сътрудничество

5.27 Общата имиграционна политика следва да се основава на високо ниво на политическа и оперативна солидарност, взаимно доверие, прозрачност, споделена отговорност и общи усилия от страна на Европейския съюз и държавите-членки. ЕИСК споделя тези принципи и посочва, че е необходимо да се излезе от междуправителствената сфера с цел институциите на ЕС да се включат в общата имиграционна политика.

5.28 Необходимо е да се подобри процесът на обмен на информация и взаимното доверие и да се възприемат по-координирани подходи; да се наблюдава влиянието на националните мерки отвъд националните граници; да се развият оперативни съвместими системи, като се вземат предвид дейностите на EUROSUR.

5.29 В неотдавнашно становище <sup>(1)</sup>, ЕИСК подкрепи инициативите на Европейската комисия за подобряване на свързаните с имиграцията статистики на държавите-членки.

#### Принцип 5: Ефективно и последователно използване на наличните средства

5.30 Солидарността следва да включва „силен финансов компонент“, който да отчита специфичното положение на външните граници на някои държави-членки. За целта средствата по Общата програма за солидарност и управление на миграционните потоци (2007-2013 г.) трябва да се използват целесъобразно, за да се поделат тежестта и да се допълнят националните ресурси.

5.31 ЕИСК изготви становище <sup>(2)</sup>, в което разкритикува подхода на политиките за управление на миграционните потоци и предложи подход, който отчита - на първо място - личността като носител на основните човешки права.

<sup>(1)</sup> Виж Становище на ЕИСК относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно статистиките на общността в сферата на миграцията и международната закрила“ (докладчик: г-жа SCIBERRAS) (ОВ С 185, 8.8.2006 г.).

<sup>(2)</sup> Виж становище на ЕИСК относно „Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Европейски фонд за бежанци за периода от 2008 до 2013 г. като част от общата програма Солидарност и управление на миграционните потоци“, „Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Европейски фонд за външните граници за периода от 2007 до 2013 г. като част от общата програма Солидарност и управление на миграционните потоци“, „Предложение за решение на Съвета за създаване на Европейски фонд за интеграция на гражданите на трети страни за периода 2007—2013 г. като част от общата програма Солидарност и управление на миграционните потоци“, „Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Европейски фонд за връщане за периода 2008—2013 г. като част от общата програма Солидарност и управление на миграционните потоци“ (докладчик: г-жа LE NOUAIL-MARLIERE) (ОВ С 88, 11.4.2006 г.).

5.32 Следва да се обърне специално внимание на неотложните нужди, като тези в резултат на масов прилив на имигранти. На първо място, Комитетът би искал да подчертае, че в някои случаи възникват извънредни от хуманитарна гледна точка ситуации, които следва да бъдат решавани посредством солидарността на ЕС.

5.33 ЕИСК подкрепя приетото от Комисията по бюджета на Европейския парламент изменение в бюджета за 2009 г., насочено към определяне на финансови ресурси за създаване на „механизъм за солидарност“, който да направи възможно разпределянето на тежестта между държавите-членки. Това включва определяне на средства за Европейския бежански фонд, насърчаване на други схеми за повторно заселване и средства за агенция FRONTEX на ЕС, с които тя да разшири морските си мисии в Южна Европа на постоянна основа, влизашо в сила от следващия януари.

#### Принцип 6: Партньорства с трети страни

5.34 ЕИСК изготви две становища <sup>(3)</sup> с предложение за нов подход за европейските политики: имиграционната политика да се управлява в сътрудничество със страните на произход, за да може миграцията да бъде фактор на развитие за тези страни. Това предполага преформулиране на много аспекти на тези политики, включително отнасящите се до критериите за приемане или за възможностите за мобилност на имигрантите.

5.35 Комитетът приветства този принцип, тъй като управлението на миграционните потоци изисква партньорството и сътрудничеството с трети страни.

5.36 Трябва да се ограничи изтичането на мозъци, да се подобри обучението и образованието, да се подсилат местните пазари на труда, да се насърчи достойния труд, да се оползотворят паричните преводи и да се избегне незаконната имиграция.

5.37 Да се приемат, съвместно със заинтересованите държави-членки, „партньорства за мобилност“ с трети страни, за да могат техните граждани да емигрират законно в Европа.

5.38 Да се предложат системи за циркулярна миграция посредством законови и оперативни мерки, даващи на законните имигранти право на приоритетен достъп до по-нататъшно законно пребиваване в ЕС.

<sup>(3)</sup> Виж следните становища на ЕИСК:

— относно „Имиграционна политика и политика на сътрудничество на Общността със страните на произход за насърчаване на развитието“ (докладчик: г-н PARIZA CASTAÑOS) (ОВ С 44, 16.2.2008 г.);

— относно „Миграция и развитие: възможности и предизвикателства“ (докладчик: г-н SHARMA) (ОВ С 120, 16.5.2008 г.).

5.39 Споразуменията за партньорство следва да включват аспекти на социалното осигуряване, които да включват възможността за преносимост, в страните на произход, на придобитите социални права, по-специално пенсионните права.

5.40 **Сигурност:** Ефективна борба срещу „нелегалната имиграция“

5.41 В предходни становища<sup>(1)</sup> ЕИСК предупреждава, че „терминът нелегална имиграция, когато се отнася за емигриращите лица, се нуждае от доуточняване. Въпреки че не е законно да се влезе в една държава без определените документи и разрешителни, тези лица не са престъпници. Нередовният имигрант не е престъпник, макар положението му да не е уредено от законова гледна точка“. Престъпници са онези, които осъществяват нелегален трафик на хора и които експлоатират имигрантите в нередовно положение.

5.42 Разделът за **сигурността** съдържа четири принципа:

#### **Принцип 7: Визова политика, която да служи на интересите на Европа и нейните партньори.**

5.43 ЕИСК отправя питане към Комисията дали разполага с достатъчно данни, за да направи оценка на влиянието на визовата политика върху намаляването на нередовната имиграция. Изискването за краткосрочна виза за гражданите на някои трети страни може да намали нередовната имиграция, произтичаща оттам, но може да увеличи броя на лицата, които са жертва на трафикантските мрежи и на трафика на хора. Освен това визовата политика може да породи сериозни ограничения с дискриминационен характер за движението на хората, поради което е необходимо подходящо управление от страна на консулските власти, с прозрачност, бързина и като се елиминира корупцията.

5.44 Комитетът е съгласен да се приемат единни европейски шенгенски визи, както и да се създадат общи консулски центрове за няколко държави-членки.

#### **Принцип 8: Интегрирано управление на границите**

5.45 С оглед запазване на цялостта на Шенгенското пространство без контрол по вътрешните граници, Комисията предлага да се укрепи и развие „интегрираното управление“ на стратегиите за контрол на външните граници на ЕС.

5.46 Следва да се укрепи оперативното измерение на Европейската агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници на държавите-членки на Европейския съюз (Frontex); да се развие интегрирана система за граничен контрол посредством използването на нови технологии и като се използва потенциалът на Седмата рамкова програма на Европейската

(1) Виж по-конкретно Становище на ЕИСК относно „Съобщение на Комисията до Съвета и до Европейския парламент относно обща политика по незаконната имиграция“; (докладчик: г-н PARIZA CASTAÑOS) (ОВ С 149, 21.6.2002 г.).

комисия. Изключително важно е Frontex да развие и да усъвършенства ролята си за координация и подкрепа на съвместни операции, както и способност да реагира бързо на нуждите на държавите-членки по външните граници. В бъдеще ЕС ще решава относно мандата и оперативния контрол на Frontex с оглед на правните последици, както в националното, така и в международното право.

5.47 Необходимо е да се развие сътрудничество с трети страни и да се подкрепи развитието на техния капацитет за управление и миграционен контрол.

5.48 Комитетът подчертава необходимостта от запазване на Шенгенското пространство, без контрол по вътрешните граници, както и от задълбочаване на сътрудничеството и солидарността между държавите-членки в управлението на външните граници.

5.49 ЕИСК подкрепя също така създаването на едно гише на сухопътните граници, където всеки пътник да е подложен само на една проверка от един единствен орган.

5.50 Масовите и постоянни притоци на имигранти на територия на ЕС представляват преди всичко **хуманитарен проблем**, който националните власти трябва да решат в сътрудничество и с помощта на ЕС. Някои европейски територии, като южните острови (Малта, Лампедуза, Канарските острови и т. н.), срещат специфични трудности, тъй като представляват междинни пунктове на нелегалната имиграция и понякога посрещат повече имигранти, отколкото могат да приемат. Поради това е наложително Европейският съюз да разполага със система за солидарност, включително относно споделянето на оперативната тежест по отношение на държави-членки, изправени пред повтарящ се и масов приток на незаконни имигранти, чрез съчетаване на европейски и обединени национални ресурси.

5.51 ЕИСК желае ефективността на контрола на границите да включва зачитане на правото на убежище, тъй като много лица, които се нуждаят от международна закрила, пристигат на външните граници по нелегални пътища. Комитетът ще приеме друго становище<sup>(2)</sup> относно Общата европейска система за убежище.

5.52 ЕИСК подкрепи<sup>(3)</sup> създаването на Frontex и създаването в бъдеще на Европейска гранична служба и на Европейска школа за граничари, тъй като граничният контрол трябва да се осъществява от служители, специално подготвени за работа с хора и със задълбочени технически познания.

(2) Виж становище на ЕИСК от 25 февруари 2009 г. относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите - План за политика в областта на убежището: интегриран подход към закрилата в целия Европейски съюз“ (докладчик: г-н PARIZA CASTAÑOS, съдокладчик: г-жа BONTEA) (Все още не публикувано в Официален вестник).

(3) Виж становище на ЕИСК относно „Предложение за регламент на Съвета относно създаването на Европейската агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници“ (докладчик: г-н PARIZA CASTAÑOS) (ОВ С 108, 30.4.2004 г.).



5.53 В задачите на Агенцията трябва да се включи координацията със спасителните служби - специално морските - за предотвратяване на използването на рисковани пътища за имиграция и оказване на помощ на лицата, изпаднали в опасност вследствие на използване на такива пътища.

### **Принцип 9: Засилена борба срещу незаконната имиграция и нулева толерантност към трафика на хора**

5.54 Комисията предлага да се води борба срещу недекларирания труд и нелегалната заетост чрез използване и прилагане на превантивни мерки, прилагане на законите и санкции. Следва да се засилят закрилата и подкрепата на жертвите на трафика на хора и да се подобри сътрудничеството със страните на произход и на транзит.

5.55 Комитетът смята, че борбата срещу нередовната имиграция не е задача само на граничните контролни служби, но и на европейските пазари на труда, които, в някои сектори и страни, предлагат недекларирана заетост на нередовни имигранти. Неотдавна Комитетът прие становище<sup>(1)</sup>, с което подкрепя предложението за Директива на Комисията за санкциониране на онези работодатели, които наемат нередовни имигранти, като се подчертава ролята на социалните партньори и на условията на труд на имигрантите.

5.56 Нередовната имиграция ще намалее и когато ЕС и държавите-членки приемат по-отворено и гъвкаво законодателство за приемане на нови имигранти, така както Комитетът многократно е предлагал в различни становища.

5.57 Комитетът подкрепя Комисията в искането ѝ да се осигури „достъп на нелегално пребиваващите в ЕС граждани на трети страни до услуги, които са съществени за гарантиране на основни човешки права (напр. образованието, по-специално на децата, и основните здравни грижи)“.

5.58 Комитетът смята, че съществуването на стотици хиляди нередовни имигранти в ЕС представлява предизвикателство за ЕС и за държавите-членки. Задължителното връщане не може да бъде единственият отговор на проблема, тъй като винаги трябва да се гарантира достойнството на хората и хуманно отношение, а и е неосъществимо от финансова гледна точка. Поради това в други становища Комитетът предлага<sup>(2)</sup> „в рамките на съгласуването на политиките Комисията трябва да прикани държавите-членки да разработят мерки за легализацията, като се избегне рискът незаконната имиграция да се възприема като задна врата за законна имиграция. За легализиране на положението на засегнатите лица трябва да се отчитат социалната и трудовата интеграция“. Комитетът смята, че със сътрудничество между властите и социалните партньори много от лицата, които днес работят нелегално,

могат да легализират своето положение от административна гледна точка, така че тяхната заетост да стане законна.

5.59 Липсата на ефикасен контрол на външните граници в много случаи се използва от престъпните мрежи за трафик на хора, които не се колебаят да изложат на сериозна опасност живота на хората, за да увеличат противозаконните си печалби. В друго становище<sup>(3)</sup> ЕИСК заяви, че със същата енергия, с която водят борба срещу престъпните мрежи за трафик и експлоатация на хора, властите трябва да закрилят жертвите и по-специално най-уязвимите, каквито са децата и жертвите на трафика на хора и сексуалната експлоатация.

5.60 Комитетът изразява голямата си загриженост във връзка с използването на биометрични системи, които могат да се използват по дискриминационен начин в нарушение на правото на личен живот.

### **Принцип 10: Ефективни и устойчиви политики за връщане**

5.61 Комисията смята, че политиките за връщане са задължителен елемент от имиграционната политика, и заявява, че трябва да се избягват масовите легализации, въпреки че „остава открита възможността за индивидуални легализации, основани на справедливи и прозрачни критерии“.

5.62 Комисията предлага да се придаде европейско измерение на политиките за връщане и да се гарантира взаимното признаване на решенията за връщане. В свое становище<sup>(4)</sup> Комитетът отбелязва, че докато няма общо законодателство в областта на имиграцията и убежището, взаимното признаване на решенията за връщане е много проблематично, зачитайки основните права в една правова държава.

5.63 Във въпросното становище Комитетът предлага като успешни политиките на доброволно връщане с подходящи стимули и управлявани в сътрудничество с МОТ и НПО, работещи в тази област.

5.64 ЕИСК не беше консултиран при изготвянето на Директивата относно връщането, но споделя виждането на организациите за човешки права, че някои от нейните разпоредби (продължителност на престоя в центрове за задържане, липса на съдебен надзор, неправилно третиране на малолетните и т. н.) са несъвместими с основните права и принципите на правовата държава.

(1) Виж становище на ЕИСК относно „Предложение за Директива на Европейския парламент и Съвета за прилагане на санкции срещу работодатели на незаконно пребиваващи граждани на трета държава“ (докладчик: г-жа Rokсандić, съдокладчик: г-н ALMEIDA FREIRE) (ОВ С 204, 9.8.2008 г.).

(2) Виж по-конкретно становище на ЕИСК относно „Съобщение на Комисията до Съвета и до Европейския парламент относно политика на Общността за връщане на незаконно пребиваващите“; докладчик: г-н PARIZA CASTAÑOS (ОВ С 61, 14.3.2003 г.).

(3) Виж становище на ЕИСК относно „Предложение за Директива на Съвета относно разрешителното за краткосрочно пребиваване, издавано на жертвите на действия за подпомагане на незаконната имиграция или трафика на хора, които сътрудничат с компетентните власти“; докладчик: г-н PARIZA CASTAÑOS (ОВ С 221, 17.9.2002 г.).

(4) Виж становище на ЕИСК относно „Предложение за Решение на Съвета за определяне на критериите и практическите договореност за компенсиранието на финансовите дисбаланси, получен в резултат на прилагането на Директива на Съвета 2001/40/ЕО относно взаимното признаване на решенията относно експулсирането на граждани на трети страни“ (докладчик: г-н PARIZA CASTAÑOS) (ОВ С 220, 16.9.2003 г.).



5.65 Трябва посредством международни споразумения страните на произход да бъдат задължени да приемат обратно своите граждани и също така трябва да се направи оценка на всички съществуващи споразумения за реадмисия с оглед подобряване на тяхното прилагане и улесняване на преговорите по бъдещи споразумения.

Брюксел, 25 февруари 2009 година.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Mario SEPI

---

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — План за политика в областта на убежището: интегриран подход към закрилата в целия ЕС“**

COM(2008) 360 окончателен

(2009/С 218/16)

На 17 юни 2008 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 262 от Договора за създаването на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

*„Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — План за политика в областта на убежището: интегриран подход към закрилата в целия ЕС“*

Специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 10 декември 2008 г. (докладчик: г-н PARIZA CASTAÑOS, съдокладчик: г-жа BONTEA).

На 451-вата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 февруари 2009 г. (заседание от 25 февруари 2009 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 134 гласа „за“, 1 глас „против“ и 6 гласа „въздържал се“.

## 1. Заключение

1.1 ЕИСК споделя общите цели, предложени от Комисията, но обръща внимание върху огромната дистанция между тези цели и европейското законодателство, както и между националните закони и практики.

1.2 Комитетът смята, че в този случай, както и в други случаи от европейската политика, амбицията и ценностите се свеждат до красиви думи, докато много често практиките и законите противоречат на ценностите.

1.3 ЕИСК е на мнение, че през втората фаза на изграждане на общата европейска система за убежище (ОЕСУ) трябва да бъдат отстранени недостатъците, допуснати през първата фаза и за целта трябва да се изготви критичен анализ на тази фаза, като стъпка към започването на втората фаза.

1.4 Като има предвид, че през втората фаза от изграждането на общата европейска система за убежище Съветът на ЕС взема решения чрез обикновена процедура и процедура за съвместно вземане на решения с ЕП, ЕИСК очаква и желае напредъкът да бъде по-бърз, а законодателството – по-качествено. Комитетът изразява задоволство, че чрез това съобщение Комисията се ангажира да приеме в бъдеще многобройни политически и законодателни инициативи.

1.5 Комитетът смята, че хармонизацията на европейските политики в областта на убежището и изграждането на ОЕСУ трябва да става при гарантиране на високо ниво на качеството, без да се снижават международните стандарти за закрила. Хармонизацията във всички случаи ще запази известни възможности за свободна преценка съгласно националните законодателства, но в

никакъв случай не следва да бъде използвана за занижаване на съществуващите равнища на закрила в държавите-членки, а трябва да послужи за подобряване на законодателството на онези страни, в които равнището на закрила е недостатъчно.

1.6 Новото законодателство трябва да позволява на търсещите убежище достъп до пазара на труда и до образование.

1.7 ЕИСК настоява да бъде призната ролята на НПО, работещи в областта на убежището и бежанците и да им се осигури пълен достъп до процедурите и местата, свързани с тяхната дейност.

1.8 Комитетът приветства факта, че в Европейския пакт за имиграция и убежище<sup>(1)</sup>, ЕС даде нов тласък за развитие на общата европейска система за убежище.

## 2. Въведение

2.1 Общата европейска система за убежище (ОЕСУ) се изгражда в две отделни фази. Първата започна на **Европейския съвет в Тампере** (1999 г.), след приемането на Договора от Амстердам, който придаде общностно измерение на политиките в областта на имиграцията и убежището. Тази първа фаза приключи през 2005 г.

2.2 През **първата фаза** бе постигнат напредък в разработването на някои директиви относно убежището, беше подобро в известна степен сътрудничеството между държавите-членки и бяха осъществени някои действия, свързани с външното измерение на убежището.

<sup>(1)</sup> Виж документ на Съвета 13440/08.

2.3 Три са най-важните законодателни инструменти: Директива 2005/85 относно минимални норми относно процедурата за предоставяне или отнемане на статут на бежанец в държавите-членки, Директива 2003/9 относно минималните стандарти за приемане на лица, търсещи убежище, и Директива 2004/83 относно минималните стандарти за признаване на статут на бежанец и съдържанието на този статут. Освен това е постигнат напредък в нормативното уреждане на въпроси в други области, като определяне на държавата, носеща отговорност за обработване на молба за убежище (Конвенция от Дъблин и Регламент Дъблин); ЕВРОДАК и Директива 2001/55 относно предоставянето на временна закрила и др.

2.4 В областта на сътрудничеството между държавите-членки се осъществява набор от действия в рамките на Eurasil — група от национални експерти, оглавявана от Комисията. С образването и обновяването на Европейския бежански фонд е създаден и инструмент за финансова солидарност.

2.5 По отношение на външното измерение на убежището е постигнат напредък в области като подпомагане на трети страни с най-голям поток от бежанци (следва да се открийт текущите програми за регионална закрила) или повторно установяване на бежанци на територията на ЕС.

2.6 **Втората фаза** от изграждането на ОЕСУ започна с изпълнението на **Програмата от Хага** (приета през ноември 2004 г.), в която се посочва, че през 2010 г. трябва да бъдат постигнати основните цели на ОЕСУ:

- установяване на обща процедура за предоставяне на убежище;
- създаване на единен статут;
- задълбочаване на сътрудничеството между държавите-членки;
- придаване на външно измерение на европейската политика в областта на убежището.

2.7 Като предварителна стъпка преди приемането на нови инициативи, през 2007 г. Комисията изготви **Зелена книга** <sup>(1)</sup>, с цел да започне дебат между различните институции, държавите-членки и гражданското общество.

2.8 ЕИСК излезе с важно становище <sup>(2)</sup> относно Зелената книга, като отговори на поставените от Комисията въпроси и включи многобройни предложения за развитието на общата европейска система за убежище.

<sup>(1)</sup> COM(2007) 301 окончателен, представено на 6 юни 2007 г.

<sup>(2)</sup> Виж становище на ЕИСК относно „Зелена книга за бъдещата обща европейска система за убежище“ (докладчик: г-жа Le Nouail-Marlière), ОВ С 204, 9.8.2008 г.

2.9 След обобщаване на направените предложения по Зелената книга, Комисията изработи **План за политика в областта на убежището**. Следователно, настоящото становище допълва становището на Комитета относно Зелената книга.

### 3. Общи бележки

3.1 Съобщението за убежището беше представено от Комисията едновременно със съобщението за имиграцията. Комитетът изразява задоволство, че ГД „Правосъдие, свобода и сигурност“ на Комисията разполага от няколко месеца с отделни служби, което ще позволи по-голяма специализация, имайки предвид, че в областта на убежището има международни конвенции, с които държавите-членки са обвързани.

3.2 ЕИСК смята, че втората фаза от изграждането на ОЕСУ трябва да отстрани недостатъците на първата, за което е необходимо да се направи критичен анализ на първата фаза, като предварителна стъпка преди започването на втората фаза. Комитетът споделя критичното виждане на Комисията, но счита, че Европейският съвет и държавите-членки също трябва да признаят грешките и да отстранят недостатъците на първата фаза.

3.3 Основен недостатък на първата фаза е, че приетите законодателни инструменти предвиждат големи възможности за свободна преценка съгласно националното законодателство, което позволява на държавите-членки да имат различни политики и законодателства. Поради тази причина не е постигната необходимата степен на хармонизация.

3.4 Публичните органи в държавите-членки вземат решения за удовлетворяване или отхвърляне на молбите за предоставяне на убежище съгласно националните законодателства, които не са хармонизирани; запазват се различните традиции в политиката в областта на убежището; по различен начин се преценява положението в страните на произход; липсват европейски общи практики. В резултат от това равнищата на закрила, която различните държави-членки предоставят, са много различни и вторичните движения на бежанци във вътрешността на ЕС продължават.

3.5 Комисията посочва, че „договорените през първата фаза общи минимални стандарти не са довели до желаните равни условия“ <sup>(3)</sup>. ЕИСК счита, че правилото за единодушие, с което доскоро работеше Съветът, е причина за това разочаровашо положение. Комитетът подкрепя идеята с преодоляване на ограниченията от Договора, по отношение на общата политика в областта на убежището сега да се прилага обикновената процедура и процедурата за съвместно вземане на решения. Очаква се през втората фаза да бъде постигнат по-голям напредък в хармонизацията.

<sup>(3)</sup> Точка 3 от Плана за политика в областта на убежището.

3.6 ЕИСК смята, че е необходимо да се подобри качеството на закрилата, която предоставя ЕС. Както бе посочено в становището относно Зелената книга, изграждането на ОЕСУ трябва да се ръководи от „желанието... да се превърне Европейският съюз в единно пространство за закрила на бежанците, основано на пълното и цялостно прилагане на Женевската конвенция и на общите хуманитарни ценности, споделяни от всички държави-членки“<sup>(1)</sup>.

3.7 Ето защо Комитетът смята, че хармонизирането на европейските политики в областта на убежището и изграждането на ОЕСУ трябва да става без заобикаляне или занижаване на международните стандарти за закрила. ЕС трябва да изготви общо законодателство, което да не занижава по никакъв начин стандартите за закрила, и следователно държавите-членки с недостатъчни равнища на закрила са тези, които трябва да променят своето законодателство.

3.8 Винаги ще е налице известна свобода на държавите-членки да прилагат законодателството на ЕС в областта на убежището, но ЕИСК ще подкрепя единствено общностното законодателство, което гарантира високо равнище на закрила и ограничава съществуващите възможности за свободна преценка, възпрепятстващи правилното му прилагане. Законодателните инструменти от втората фаза на изграждането на ОЕСУ трябва да определят качествени стандарти за закрила, които да гарантират принципите на Женевската конвенция и да осигуряват достъп до процедурата за предоставяне на убежище на нуждаещите се лица.

#### 4. Специфични бележки относно новите законодателни инструменти

##### 4.1 Директива относно условията на приемане

4.1.1 Както посочва Комисията, действащата директива относно приемането на бежанци дава големи възможности за свободна преценка на държавите-членки в ключови области. Това предполага, че условията за приемане в ЕС са твърде различни.

4.1.2 ЕИСК подкрепя предложението на Комисията за постигане на по-голяма хармонизация, с което да се предотвратят вторичните движения. Комитетът е уточнил предложенията в становището относно Зелената книга.

4.1.3 Комитетът подкрепя също така предложението новата директива да съдържа стандарти за приемане на лица, търсещи субсидиарна закрила, да включва процесуални гаранции във връзка със задържането и настаняването в „затворени центрове“; да улеснява установяването и задоволяването на нуждите на уязвимите лица. ЕС трябва особено да закрила лицата, в много случаи деца и жени, които са станали жертва на изтезания, изнасилване, малтретиране и други видове насилие.

<sup>(1)</sup> Виж становище на ЕИСК относно „Зелена книга за бъдещата обща европейска система за убежище“ (докладчик: г-жа Le Nouail-Marlière), ОВ С 204, 9.8.2008 г., параграф 1.1.

4.1.4 В няколко становища<sup>(2)</sup> ЕИСК е предложил новото законодателство да позволява на търсещите убежище достъп до трудовия пазар и до обучение. ЕИСК е подчертал необходимостта, без да се засягат компетенциите на държавите-членки, да се предостави улеснен и по-хармонизиран достъп до трудовия пазар, като се гарантира, че реалният достъп до работни места не е възпрепятстван от допълнителни ненужни административни ограничения.

4.1.5 Освен това социалните партньори в различните области могат да си сътрудничат с бежанците и лицата, които търсят убежище, за да улеснят достъпа им до работни места и обучение; кооперациите и други форми на социална икономика, образователните институции и работещите в тази област НПО също могат да сътрудничат.

4.1.6 ЕИСК е предложил също така изменения, които да осигуряват събирането на разделени семейства, по-добри условия за обучение, особено на децата и пълен достъп до здравни грижи<sup>(3)</sup>.

4.1.7 Накрая, директивата трябва ясно да посочва необходимостта от гарантиране на равнопоставеност по отношение на условията на приемане за всички търсещи убежище, независимо от това дали се намират или не в бежански център.

##### 4.2 Директива относно процедурите за статут на бежанец

4.2.1 Комисията посочва, че ще предложи изменения в директивата относно процедурите за статут на бежанец, тъй като тя не е постигнала желаната степен на хармонизация между държавите-членки. ЕИСК подкрепя създаването на единна обща процедура в областта на убежището, която да не позволява, както посочва Комисията, „разпространение на коренно различни процедурни механизми в държавите-членки“<sup>(4)</sup>. Също така подкрепя създаването на задължителни процедурни гаранции.

4.2.2 ЕИСК преценява, обаче, че измененията в директивата относно процедурите трябва да бъдат много дълбоки. Става дума за една от директивите, която предвижда най-големи възможности за свободна преценка; директива, която е приета от държавите-членки с ясното намерение да запазят съществуващите до момента системи във всяка една от тях.

<sup>(2)</sup> Виж становищата на ЕИСК:

— относно „Предложение за Директива на Съвета относно минимални норми за прием на търсещи убежище в държавите-членки“ (докладчик: г-н Mengozzi, съдокладчик: г-н Pariza Castaños), ОВ С 48, 21.2.2002 г.;

— относно „Участие на гражданското общество в борбата срещу организираната престъпност и тероризма“ (докладчици: г-н Rodríguez García-Caro, г-н Pariza Castaños и г-н Cabra de Luna), ОВ С 318, 23.12.2006 г.;

— относно „Зелена книга за бъдещата обща европейска система за убежище“ (докладчик: г-жа Le Nouail-Marlière), ОВ С 204, 9.8.2008 г.

<sup>(3)</sup> Виж становище на ЕИСК относно „Здраве и миграция“ (докладчик: г-жа Cser), ОВ С 256, 27.10.2007 г..

<sup>(4)</sup> Точка 3.2 от Плана за политика в областта на убежището.

4.2.3 Изграждането на ОЕСУ изисква нормативна уредба за по-гъвкави процедури, която да даде по-големи гаранции, да осигури справедливост на решенията и да увеличи сигурността при процедурите за обжалване.

4.2.4 ЕИСК потвърждава вече заявеното в становището относно Зелената книга <sup>(1)</sup>:

— лицата, търсещи убежище трябва да ползват услугите на преводач;

— лицата, търсещи убежище трябва да ползват безплатна правна помощ, в случаите, когато това е необходимо;

— административните решения трябва да са обосновани;

— съдебното обжалване на решения за експулсиране трябва да спира изпълнението на решенията, поради което търсещите убежище не могат да бъдат експулсирани, докато продължава процедурата по административното или съдебното обжалване;

— неправителствените организации могат да подпомагат търсещите убежище без ограничения, през всички фази на процедурите.

4.2.5 Множество държави-членки продължават да задържат търсещи убежище в „центрове за задържане“ независимо от съображенията на Комитета и протестите на неправителствените организации. ЕИСК потвърждава позицията си против настаняването на търсещи убежище в условия на задържане, тъй като настаняването им в места за задържане трябва да бъде извънредна мярка. Търсещите убежище и техните семейства трябва да живеят достойно в подходящи социални среди.

4.2.6 Комитетът настоява за по-голяма прозрачност относно „центровете за задържане“, Върховният комисар за бежанците на ООН (ВКБООН) да бъде информиран за положението в тях и за състоянието на настанените в тях лица, и тези лица да могат да бъдат подпомагани от неправителствени организации.

4.2.7 Женевската конвенция гарантира правото на търсещите убежище да подават молба, поради което Комитетът е против използването на списъци със „сигурни страни“ и „трети сигурни страни“, които могат да ограничат възможността за индивидуално разглеждане на всяка молба.

4.2.8 ЕИСК още веднъж заявява, че отношението и гаранциите, които следва да получат лицата, търсещи убежище на границата, трябва да бъдат същите, като тези, които получават лицата, подаващи молба на територията на държавата-членка.

<sup>(1)</sup> Виж становище на ЕИСК относно „Зелена книга за бъдещата обща европейска система за убежище“ (докладчик: г-жа Le Nouail-Marlière), ОВ С 204, 9.8.2008 г.

#### 4.3 Директива относно минимални стандарти за съдържанието на статута

4.3.1 Директивата относно минимални стандарти също не е хармонизирала решенията и качеството на закрилата. Все още съществуват големи различия в ЕС, така че при едни и същи условия някои лица могат да бъдат признати като бежанци в някои държави-членки, но не и в други. Същото се отнася и до субсидиарната закрила.

4.3.2 Субсидиарната закрила замества постепенно статута на бежанец. Комитетът смята, че една единна процедура в никакъв случай не може да означава, че субсидиарната закрила ще отслаби статута на бежанец съгласно Женевската конвенция.

4.3.3 ЕИСК счита, че създаването на „едно гише и единна процедура“ може да направи процедурите по-гъвкави. На първо място трябва да се проучи дали следва да се признае статут на бежанец, а след това — статут за субсидиарна закрила.

4.3.4 Комитетът подкрепя изработването на равнище на ЕС на минимални стандарти относно статута на бежанец и статута на субсидиарна закрила, за да се осигури едно минимално качество на закрила във всички държави-членки и да се намалят съществуващите различия.

4.3.5 Субсидиарната закрила трябва да допълва статута на бежанец, но равнището на правата следва да бъде сходно, поради което Комитетът подкрепя зачитането на правото на събиране на разделени семейства и достъпа до пазара на труда и до икономически помощи.

4.3.6 Статутите трябва да бъдат ефективно единни на територията на ЕС, като се намалят възможностите за свободна преценка на държавите-членки. Условието за искане на субсидиарна закрила трябва да бъдат, както предлага Комисията, ясно дефинирани, за да може на цялата територия на ЕС да се прилагат едни и същи критерии за предоставяне на двата статута. Комитетът предлага хармонизиране на най-високото равнище, а не снижаване на равнището на закрила в държавите-членки с най-голяма хуманитарна традиция.

4.3.7 ЕИСК изтъква също така значението на по-точното определяне на законодателните мерки, свързани с третирането на уязвими лица. За тях процедурите трябва да се приспособят така, че нуждите им да бъдат установявани незабавно, да бъдат обслужвани по-бързо и да ползват всички гаранции за правна помощ и помощ от специализираните неправителствени организации.

4.3.8 ЕИСК изказва резерви относно възможността трети, недържащи субекти, да бъдат считани за отговорни за закрилата. Държавите-членки не могат да избягат от тази отговорност нито да я „възложат на подизпълнител“. Намесата и подкрепата на недържащи субекти трябва да става под наблюдението и отговорността на държавите-членки.



4.3.9 Независимо от това, дейността на специализираните неправителствени организации и други социални действащи лица в полза на бежанците и техните семейства трябва да бъде призната и да разчита на необходимата подкрепа от публичните институции. ЕИСК настоява да се признае ролята на специализираните неправителствени организации в областта на убежището и бежанците и да им се предостави пълен достъп до процедурите и местата, които са свързани с тяхната дейност.

## 5. Отстраняване на трудностите

5.1 Ефективният достъп до възможността за искане на убежище се споменава от Комисията както в Зелената книга, така и в съобщението ѝ относно Плана за политика в областта на убежището. ЕИСК смята, че това е въпрос от първостепенно значение. Трябва да се гарантира лицата, които се нуждаят от международна закрила, да могат да подават молба за предоставяне на убежище в държава-членка на ЕС.

5.2 В своето съобщение Комисията споменава рекордно малкия брой молби за убежище. Комитетът смята, че това намаляване не се дължи на преодоляването на конфликтите в света и на подобряване спазването на правата на човека, а на все по-вечето препятствия, които ЕС поставя пред нуждаещите се от международна закрила за влизане на територията на ЕС.

5.3 Комитетът настоява за по-голяма ангажираност на ЕС в борбата срещу престъпните мрежи, които се занимават с трафик на хора, но смята, че някои политики на „борба срещу нелегалната имиграция“ пораждаат сериозна криза в областта на убежището в Европа. Визовата система, ЕВРОДАК, действията на ФРОНТЕКС, санкциите за транспортните компании, споразуменията за реадмисия с трети страни и споразуменията за сътрудничество в борбата срещу нелегалната имиграция пораждаат нови трудности за подаване на молба за убежище пред лицата, които се нуждаят от международна закрила. В няколко становища<sup>(1)</sup> ЕИСК е заявявал, че борбата срещу нелегалната имиграция не трябва да предполага нови трудности за предоставяне на убежище и че служителите, на които е възложен граничният контрол, трябва да бъдат подходящо обучени, за да се гарантира правото на убежище.

<sup>(1)</sup> Виж становища на ЕИСК:

- относно „Съобщение на Комисията до Съвета и Европейския парламент относно отворен метод на координация на политиката на Общността в областта на миграцията“ (докладчик: г-н Pariza Castaños), ОВ С 221, 17.9.2002 г.;
- относно „Предложение за Регламент на Съвета за създаване на Европейска агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници на държавите-членки на ЕС“ (главен докладчик: г-н Pariza Castaños), ОВ С 108, 30.4.2004 г.;
- относно „Предложение за Решение на Съвета за изменение на Решение № 2002/463/ЕО относно приемане на програма за действие за административно сътрудничество в областта на външните граници, визите, убежището и миграцията (програма ARGO)“ (докладчик: г-н Pariza Castaños), ОВ С 120, 20.5.2005 г.;
- относно „Зелена книга за бъдещата обща европейска система в областта на убежището“ (докладчик: г-жа Le Nouail-Marlière), ОВ С 204, 9.8.2008 г..

5.4 ЕИСК подкрепя предложенията, направени от ВКБООН за създаване на екипи от експерти в областта на убежището, които да подпомагат всички операции по граничния контрол в ЕС.

5.5 ЕИСК се противопоставя на идеята ЕС или държавите-членки да сключват споразумения за репатриране или за граничен контрол с държави, които не са подписали основните международни правни инструменти за защита на правото на убежище. Изразява също така своята позиция против всякаква мярка за връщане или репатриране, която не се изпълнява в условия на сигурност и достойнство.

5.6 Връщането (репатриране или експулсиране) на лица, чиито нужди от закрила не са били проучени от държава-членка, не трябва да се допуска, освен ако е гарантирано, че тези нужди ще бъдат проучени в трета страна чрез справедлива процедура, отговаряща на международните стандарти за закрила.

## 6. Европейска служба за подкрепа в областта на предоставянето на убежище

6.1 За създаването на ОЕСУ е необходимо хармонизацията на законодателството да бъде съпътствана от широко сътрудничество между държавите-членки. Това практическо сътрудничество ще се подобри със създаването на **Европейска служба за подкрепа в областта на предоставянето на убежище** (EASO), предложено от Комисията, и подкрепено от ЕИСК.

6.2 EASO трябва да разполага с капацитет за ясно идентифициране на различията в практиките на държавите-членки в областта на убежището, както и на различията в законодателствата, и да предлага необходимите промени. Трябва да има също така компетенции за изготвяне на общи насоки относно тълкуването и прилагането на различните процесуални и материални аспекти от достиженията на правото на ЕС в областта на убежището, както предлага Комисията в Зелената книга.

6.3 Службата би могла да се превърне във важен център за обмяна на добри практики, както и за организиране на обучение по въпроси, свързани с убежището, по-специално на граничната охрана. Също така би могла да бъде център за наблюдение и анализ на новите мерки, които ЕС ще прилага в областта на убежището. Може да бъде и място, където да се създават и управляват съвместните екипи от експерти в областта на убежището.

6.4 EASO трябва да работи в мрежа, да си сътрудничи с Eurasil и да поддържа тесни връзки с ВКБООН и със специализираните неправителствени организации. Европейският парламент и ЕИСК следва да бъдат информирани и консултирани относно действията на EASO.

## 7. Солидарност между държавите-членки и външно измерение

### 7.1 Солидарност между държавите-членки

7.1.1 В Програмата от Хага се посочва, че една от целите на ОЕСУ е да подпомага онези държави-членки, които са подложени на особен натиск по отношение на националните системи за предоставяне на убежище, което налага да се подобрят механизмите за сътрудничество и солидарност. Комисията предлага изменения в определени аспекти както на Регламент Дъблин II, така на ЕВРОДАК. Необходимо е едно по-балансирано разпределение на молбите за убежище и намаляване на вторичните движения.

7.1.2 ЕИСК напомня, че регламентът Дъблин беше създаден въз основа на идеята, че системите за предоставяне на убежище в държавите-членки са сходни, нещо което все още не е налице. Прехвърлянето на търсещи убежище от една държава с по-големи процедурни гаранции в друга с по-малки гаранции не е приемливо. В становището относно Зелената книга <sup>(1)</sup> Комитетът препоръчва „на търсещия убежище да се предостави свободата сам да избере страната, в която да подаде молбата си, и в тази перспектива държавите-членки да бъдат още отсега поощрявани да прилагат хуманитарната клауза, предвидена в член 15, параграф 1 от регламента“.

7.1.3 Съгласно предложението на ВКБООН, Регламентът Дъблин трябва да съдържа нови разпоредби относно дефинирането на членовете на семейството, спиращото действие на обжалването и сроковете за трансфер. Освен това строго трябва да се ограничи срокът, в който търсещият убежище може да бъде задържан в очакване на трансфера.

7.1.4 Предложението на Комисията относно системата ЕВРОДАК за деблокиране на данните за бежанци, с които разполагат националните органи, предизвиква известни резерви у Комитета, тъй като това може да накърни правото на личен живот и да отслаби закрилата, от която се нуждаят много хора.

7.1.5 ЕИСК подкрепя предложението на Комисията за създаване на екипи от експерти в областта на убежището за временно подпомагане на държавите-членки при определени обстоятелства, както и за разглеждане на преписки при преговарване на системите за предоставяне на убежище на държавите-членки.

7.1.6 Европейският бежански фонд трябва да бъде използван за подобряване на финансовата солидарност на ЕС спрямо държави-членки, които са подложени на силен натиск от нередовна имиграция и от лица, търсещи убежище.

7.1.7 Солидарността между държавите-членки на ЕС трябва да се подобри, имайки предвид че малки държави като Малта приемат голям приток от търсещи убежище, който надхвърля капацитета им за приемане.

7.1.8 Солидарността може да се упражни чрез политиката за повторно установяване на бежанци в държавите от ЕС, сътрудничеството с EASO и управлението на Европейския бежански фонд.

7.1.9 ЕИСК подкрепя пилотните проекти, представени в ЕП за насърчаване на доброволното повторно установяване на бежанци и търсещи убежище в държавите от ЕС.

### 7.2 Външно измерение

7.2.1 По-голямата част от бежанците живеят в развиващи се страни (от 8,7 милиона признати от ВКБООН бежанци, 6,5 милиона живеят в развиващи се страни). ЕИСК препоръчва Европейският съюз да поеме нови отговорности за подкрепа и солидарност с развиващите се страни и да подобри капацитета си за предоставяне на закрила.

7.2.2 **Регионалните програми за закрила** са форма на действие, която ЕИСК наблюдава, но до момента те са малко и се намират в експериментална фаза. Оценяването на тези програми трябва да доведе до нови предложения за тяхното разширяване и превръщането им в нов механизъм за ангажиране на ЕС с положението на бежанците по света. В становището си относно Зелената книга Комитетът „си задава въпроса за крайната цел на организирането на центрове за настаняване в някои страни, които, като новите независими държави (Украйна, Молдова, Беларус), не предлагат достатъчно гаранции относно условията за приемане на търсещите убежище. ЕИСК подчертава, че тези програми са насочени не толкова към подобряване на закрилата на бежанците, колкото към ограничаване на желанието им да се представят на границите на Европейския съюз“.

7.2.3 Друг важен механизъм, с който ЕС трябва да покаже ангажимента си, е **повторното установяване на бежанците**. Повторното установяване означава да се приемат лица, признати като бежанци от трети страни, за да се установят постоянно в някоя държава-членка на ЕС. Повторното установяване бе подкрепено за първи път от ЕС по време на Европейския съвет от ноември 2004 г. и оттогава са осъществени няколко програми за повторно установяване, но те следва да бъдат оценени като недостатъчни. ВКБООН посочва, че само 5 % от местата за повторно установяване в света за 2007 г. са предложени от ЕС и само седем държави-членки имат програми за повторно установяване.

<sup>(1)</sup> Виж становище на ЕИСК относно „Зелена книга за бъдещата обща европейска система в областта на убежището“ (докладчик: г-жа Le Nouail-Marlière), ОВ С 204, 9.8.2008 г..

7.2.4 ЕИСК призовава всички държави-членки да се включат активно в осъществяването на програми за повторно установяване и подкрепя идеята ЕС да има обща програма в тази област, за да може повторното установяване на бежанците да не бъде символична мярка, а да има необходимите измерения, за да се превърне в ефективен механизъм за преразпределяне на бежанците по света. Европейските програми за повторно установяване трябва да се осъществяват в сътрудничество с ВКБООН и специализираните неправителствени организации.

7.2.5 Комитетът подкрепя необходимостта да се улесни влизането в ЕС на лица, които се нуждаят от закрила, като за

целта системите за граничен контрол трябва да зачитат правото на убежище, а визовият режим да се използва гъвкаво.

7.2.6 Комитетът отбелязва, че съвместното обработване на молби извън Европейския съюз, в посолства или консулски служби на държавите-членки, би могло да даде положителен резултат на практика, тъй като би могло да спомогне за борбата срещу трафика на хора и за ограничаване на произтичащата от него загуба на човешки живот на море. Въпреки че не се предвижда съвместното обработване да доведе до занижаване на стандартите за обработване на молби за убежище, отстраняването на възможните рискове при подобно обработване следва да се разгледа сериозно.

Брюксел, 25 февруари 2009 година.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Mario SEPI

---

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Зелена книга — Миграция и мобилност: предизвикателствата и възможностите за образователните системи в ЕС“**

COM(2008) 423 окончателен

(2009/C 218/17)

На 3 юли 2008 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 262 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Зелена книга — Миграция и мобилност: предизвикателствата и възможностите за образователните системи в ЕС“

Специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 10 декември 2008 г. (докладчик: г-н Mário SOARES).

На 451-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 февруари 2009 г. (заседание от 25 февруари), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 142 гласа „за“, 1 глас „против“ и 6 гласа „въздържал се“.

**1. Въведение**

1.1 Зелената книга относно „Миграция и мобилност: предизвикателствата и възможностите за образователните системи в ЕС“ (COM(2008) 423 окончателен) е насочена към едно важно предизвикателство, пред което са изправени образователните системи днес и което, макар да не е ново, през последните години стана по-належащо и придоби по-широко разпространение: присъствието в училищата на голям брой деца с мигрантски произход, които са в неравностойно социално-икономическо положение.

1.2 Комисията смята, че би било полезно да се предприеме допитване до заинтересованите страни по отношение на образователната политика, насочена към деца с мигрантски произход. Заинтересованите страни се приканват да дадат своите становища по следните теми:

- предизвикателството от гледна точка на политиките;
- политическите решения, които биха дали отговор на предизвикателството;
- подкрепата, която Европейският съюз би могъл да окаже на държавите-членки при справянето с тези предизвикателства; както и
- бъдещето на Директива 77/486/ЕИО.

1.3 ЕИСК разбира, че това е сложна и деликатна материя, към която могат да бъдат приложени много разнообразни подходи, като всички са подходящи и важни. Въпреки това, поради методологически съображения, Комитетът ще се постарее да отговори само на петте формулирани въпроса, като направи и някои бележки от общ характер.

**2. Общи бележки**

2.1 ЕИСК подкрепя изцяло първоначалния подход на Зелената книга, според който присъствието на много ученици

мигранти в училищата се приема като предизвикателство, а не като проблем, като се поставя точна оценка и на практика се разглеждат всички аспекти на това предизвикателство.

2.2 Въпреки това, при използване на широки понятия като „деца с мигрантски произход“, „деца на мигранти“ или „ученици мигранти“, включвайки в тях както произхождащите от трети държави деца, така и тези от страни от Общността, които не живеят в своята страна на произход, съществува рискът да се смесят неща, които по същество са различни.

2.3 Всепризнат факт е, че не е едно и също да си европейски гражданин и гражданин на страна извън Общността. Самата Комисия приема риска от използването на тези определения, когато припомня, че европейските граждани, за разлика от тези на страни извън Общността, могат да се движат свободно в Съюза. Въпреки това, изглежда нейният избор е оправдан с приемането на критериите, използвани в базите данни PIRLS и PISA <sup>(1)</sup>.

2.4 ЕИСК разбира подхода на Комисията, която включва в съображенията си всички деца на родители, които не са граждани на приемащата страна, тъй като всички те се нуждаят от специфична подкрепа, но би предпочел този въпрос да се анализира, като се използва вече споменатият двоен подход: от една страна са децата на европейски граждани, а от друга – децата на граждани на страни извън Общността.

<sup>(1)</sup> PIRLS: „Progress in International Reading Literacy Study“ („Програма за международни проучвания на уменията за четене“ - проучване на IEA („International Association for the Evaluation of Educational Achievement“ – „Международно сдружение за оценяване на образователните постижения“); PISA: „Programme for International Student Assessment“ („Програма за международно оценяване на учениците“) - проучване, координирано от ОИСР.

2.5 В настоящото становище не се разглежда конкретно миграцията, а по-скоро ролята на образователните системи за по-добро интегриране на мигрантите и по-специално на децата на мигрантите. Въпреки това, в него се вземат предвид някои становища на ЕИСК относно миграцията, които представляват важен принос в тази област <sup>(1)</sup>.

2.6 Съществува тясна връзка между една успешно интегрирана миграция, образованието, до което имат достъп децата на мигрантите, и успеха, който те постигат в училище. Става дума за безспорна обвързаност, която може да определи успеха на европейската политика за социално сближаване, стабилността на нашите демокрации и дори икономическото развитие в дългосрочен план.

2.7 Колкото по-ранна и по-успешна е интеграцията в училище, толкова по-добър ще бъде успехът в образованието на децата и младежите с мигрантски произход. Поради това следва да бъде подчертано значението на предучилищното образование, което осигурява необходимите инструменти за постигане на успех в образованието и обществения живот.

2.8 Въпреки това, макар данните да показват недвусмислено, че резултатите на учениците с мигрантски произход, които са включени в образователната система от най-ранна детска възраст, са определено по-добри, това не означава, че те имат по-добри възможности за достъп до университет или достойна работа.

<sup>(1)</sup> Вж. по-специално следните становища от над 50-те становища на ЕИСК по този въпрос: „Съобщение относно отворения метод на координация за политиките в областта на имиграцията и убежището“ (докладчик: г-жа S. ZU EULENBURG) (ОВ С 221, 17.9.2002 г.); „Предложение за директива на Съвета относно условията за влизане и пребиваване на гражданите на трети страни с цел образование, професионално обучение или доброволческа дейност“ (докладчик: г-н L. M. PARIZA CASTAÑOS) (ОВ С 133, 6.6.2003 г.); „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяване на програма за техническа и финансова помощ на трети страни в областта на миграцията и убежището“ (докладчик: г-жа G. CASSINA) (ОВ С 32, 5.2.2004 г.); „Съобщение относно имиграция, интеграция и заетост“ (докладчик: г-н L. M. PARIZA CASTAÑOS) (ОВ С 80, 30.3.2004 г.); „Достъп до гражданство на Европейския съюз“ (становище по собствена инициатива) (докладчик: г-н L. M. PARIZA CASTAÑOS) (ОВ С 208, 3.9.2003 г.); „Международната конвенция за работниците мигранти“ (становище по собствена инициатива) (докладчик: г-н L. M. PARIZA CASTAÑOS) (ОВ С 302, 7.12.2004 г.); „Имиграцията в рамките на Европейския съюз и политиките за интеграция: сътрудничество между регионалните и местните власти и организациите на гражданското общество“ (становище по собствена инициатива) (докладчик: г-н L. M. PARIZA CASTAÑOS) (ОВ С 318, 23.12.2006 г.); „Имиграционна политика и политика на сътрудничество на Общността със страните на произход за насърчаване на развитието“ (становище по собствена инициатива) (докладчик: г-н L. M. PARIZA CASTAÑOS) (ОВ С 44, 16.2.2008 г.); „Елементи за структурата, организацията и действието на платформа, целяща постигане на по-голямо участие на гражданското общество в насърчаването на политики за интеграция на граждани от трети страни в Европейския съюз“ (проучвателно становище) (докладчик: г-н L. M. PARIZA CASTAÑOS) (ОВ С 27, 3.2.2009 г.); „Интеграция на малцинствата - роми“ (докладчик: г-жа A.- M. SIGMUND; съдокладчик: г-жа M. SHARMA) (ОВ С 27, 3.2.2009 г.); „Обща имиграционна политика за Европа: принципи, действия и инструменти“ (докладчик: г-н L. M. PARIZA CASTAÑOS), CESE 342/2009 от 25.2.2009 г. (Все още непубликувано в Официален вестник).

2.9 От друга страна, колкото по-свободен и съзнателен е изборът на бъдеща професионална кариера и колкото повече се инвестира в образователните постижения на децата и младежите с мигрантски произход, толкова по-добри ще бъдат резултатите в социален, икономически и политически план.

2.10 Училището е най-важното място за интегриране, тъй като предоставя първата възможност за социализиране извън семейството. Ако вместо да допринася за смекчаване на последствията от социално-икономическия произход на семействата на мигранти, училището всъщност отблъсква, дискриминира или поражда сегрегация, то интегрирането трудно ще постигне успех, а цената ще бъде за сметка на цялото общество.

2.11 Оттук следва да бъде отхвърлена идеята за създаване на училища, предназначени предимно или изключително за деца на мигранти, макар че на пръв поглед мотивите за това биха могли да изглеждат благородни. Училището трябва да отразява социалния състав на общността, а не да бъде гето за когото и да било. Физическата и социалната сегрегация на учениците от мигрантски произход в училища, предназначени специално за тях, обикновено се придружава и/или е следствие от жилищна сегрегация.

2.12 Като главни действащи лица в образователния процес, учителите заслужават специално внимание от страна на властите, отговарящи за образователните системи, тъй като носят пряка отговорност за резултатите на учениците в училище. Привлекателната и добре заплатена кариера и най-вече първоначалното и продължавашо обучение, което да отчита тези нови реалности, са ключови фактори за постигането на положителни резултати <sup>(2)</sup>.

2.13 В тази връзка би било интересно да се насърчи увеличаването на броя на учители с по-разнообразен етнически и културен произход, тъй като техният пример може да представлява добър стимул и да спомогне за изграждането на самочувствие у учениците им. За тази цел би трябвало да се преразгледат критериите и процедурите за набиране на учители и да се отпуснат средства за това.

2.14 Владееенето на националния език е едно от задължителните условия за успех в училище. На този въпрос не беше намерено подходящо решение, тъй като не се правеше разлика между способност за общуване и езикови познания. Съществуването на специфични форми на подпомагане в тази област, възможно най-ранното интегриране (от най-ранна детска възраст) в училищната среда, взаимодействието на училището с родителите, с оглед осигуряването на езикови курсове на националния език и за тях, са някои от стратегиите, които могат да бъдат следвани с цел преодоляване на този проблем, който е един от най-сложните.

<sup>(2)</sup> Вж. становището на ЕИСК относно „Подобряване на качеството на подготовката на учителите“ (докладчик: г-н M. Soares) (ОВ С 151 от 17.6.2008 г.)



2.15 Включването на родителите с мигрантски произход в целия образователен процес, тяхното взаимодействие със семействата от местната общност и оползотворяването на техните знания и опит са фактори за интегриране в училищния и обществен живот както на учениците, така и на мигрантските общности като цяло. Ето защо е важно да има помощен персонал в образованието, а също и културни посредници <sup>(1)</sup>.

### 3. Приносът на ЕИСК

3.1 В Зелената книга се поставят за обсъждане 4 теми, по които са подготвени редица въпроси, а именно:

#### „А. Предизвикателствата от гледна точка на политиката:

Какви са основните предизвикателства от гледна точка на политиките, свързани с предоставянето на качествено образование на децата с мигрантски произход? Има ли други, освен посочените в настоящия документ, които следва да бъдат взети предвид?

#### Б. Политическите решения:

Какви са подходящите политически решения в отговор на тези предизвикателства? Има ли други политики и подходи, освен посочените в настоящия документ, които следва да бъдат взети предвид?

#### В. Ролята на Европейския съюз:

Какви действия могат да бъдат предприети посредством европейските програми, за да се окаже положително въздействие върху образованието на деца с мигрантски произход?

Как следва да се отговори на тези въпроси в рамките на отворения метод на координация в образованието и обучението? Смятате ли, че трябва да се разгледа възможността за определяне на евентуални показатели и/или модели за сравнение като средство за допълнително насочване на политическите усилия към преодоляване на различията в образователните постижения?

#### Г. Бъдещето на Директива 77/486/ЕИО:

С оглед начина, по който е била прилагана в тиналото, и като се има предвид промяната в естеството на миграционните потоци, настъпила след нейното приемане, как Директива 77/486/ЕИО би могла да окаже подкрепа на политиките на държавите-членки по тези въпроси? Какво бихте препоръчали – нейното запазване в съществуващия ѝ вид, нейното адаптиране или нейната отмяна? Бихте ли предложили други подходи в подкрепа на политиките на държавите-членки по поставените в директивата въпроси?“

(1) Тези и други идеи могат да бъдат намерени в доклада на NESSE (Експертна мрежа за социалните аспекти на образованието и обучението, подкрепяна от Европейската комисия) от април 2008 г. относно „Education and Migration - Strategies for integrating migrant children in European schools and societies. A synthesis of research findings for policy-makers“ („Образование и миграция - Стратегии за интегриране на децата на мигранти в европейските училища и общества. Резюме на резултатите от проучването, предназначено за политици“) ([http://www.nesse.fr-ness-ness\\_top-activites-education-and-migration](http://www.nesse.fr-ness-ness_top-activites-education-and-migration)).

### 3.2 Предизвикателствата от гледна точка на политиката

3.2.1 Вероятно най-голямото предизвикателство от гледна точка на политиките, което стои понастоящем на европейско равнище, е да се създаде училище, улесняващо приобщаването в едно общество, което все по-малко спомага за подобно приобщаване, било поради увеличаващата се пропаст между богати и бедни и произтичащото от това увеличаване на социалното изключване, било, както в конкретния случай с миграцията, поради общото завишаване на изискванията на миграционните политики. Трябва да се обърне специално внимание на социално-икономическото положение на лицата с мигрантски произход, тъй като неравностойното социално положение предопределя в значителна степен възможностите за получаване на образование.

3.2.2 Не може да се анализира огромното предизвикателство, свързано с интегрирането на милиони мигранти посредством училището, без да се разгледат следните аспекти: правният статут на чуждестранните граждани, който оказва влияние върху техния достъп до общата система на задължителното образование <sup>(2)</sup>, процесът на узаконяване на лицата „без документи“, бариерите пред събирането на семейството, критериите за издаване на визи, които засягат дори основни права на човека (например изискването за ДНК тест за доказване на родствени връзки), както и други мерки.

3.2.3 Когато се вземат решения в областта на образователната политика, които оказват влияние върху милиони деца и младежи с мигрантски произход, тези основни въпроси не могат да бъдат подминати. Училището не се ражда, нито се развива откъснато от заобикалящата го социална среда. То е отражение на обществото, макар че може да има съществен принос за неговата промяна.

3.2.4 В конкретния случай на образователните реформи, при които образованието се разглежда като обикновен бизнес, които въвеждат в училище търговска терминология (учениците и родителите се наричат „потребители/ползватели“, а учителите – „доставчици на услуги“) и които насърчават форма на оценяване, основаващата се единствено върху индивидуалните постижения на учениците, не допринасят за успешна интеграция. Образованието следва отново да се дефинира преди всичко като основно човешко право на всички деца и млади хора.

3.2.5 Предвид факта, че образованието все още е в правомощията на националните власти, по-голямото предизвикателство се състои в това Европейският съюз да успее да координира на практика политиките, необходими за постигането на възможно най-добра интеграция. Парадоксът, при който от една страна се признава, че явлението миграция има отражения в цялата Общност, а от друга страна, политиките продължават да се изготвят на национално равнище, ще бъде разрешен, само когато се появи политическа воля да се върви напред към по-голяма координация на същите тези политики.

(2) В Германия правният статут „чуждестранен гражданин“ често води до освобождаване от общото задължение да се посещава училище. Въпреки това, съгласно член 14 от Хартата на основните права на Европейския съюз, „всеки има право на образование (...). Това право включва възможността да се получи (...) задължително образование.“

3.2.6 Следователно Европейският съюз е изправен пред предизвикателството да признае, че проблемите при управлението на една масова миграция трудно ще се разрешат на равнището на отделните държави и че за тази цел ще трябва да се въведат необходимите политически инструменти, предвид увеличаващото се присъствие на учаци от страни извън Общността в образователните системи на Европейския съюз.

3.2.7 Неравностойното положение на лицата с мигрантски произход продължава и в областта на образованието за възрастни. Тези лица взимат по-малко участие в дейностите, свързани с продължаващо обучение, и по-голямата част от курсовете, които им се предлагат, са посветени на придобиването на езикови умения. Образователните учреждения, които предлагат образование за възрастни, трябва да се стремят да бъдат по-открити за цялата целева група. Лицата с мигрантски произход трябва да се взимат предвид при определянето на цялата гама от предлагани курсове. В тази връзка образованието за възрастни ще трябва да се разшири така, че да включва области като култура, политика, семейно планиране, а също и здраве, социални умения и др.

3.2.8 Друго политическо предизвикателство, което може да предопредели всяко решение, е свързано с последиците от настоящата икономическа криза. Увеличаването на безработицата, трудностите, пред които се изправят системите за социално осигуряване и които в някои страни поставят под въпрос самите модели на социална защита, могат да доведат до появата на расизъм и ксенофобия, които изцяло противоречат на ценностите на демократична Европа. Както училището, така и общността, от която то е част, трябва да са бдителни за появата на тези явления не само с цел да ги предотвратят, но и за да действат, ако и когато е необходимо.

### 3.3 Политическите решения

3.3.1 Държавите-членки носят пряката и основна отговорност за изпълнение на задължението за интегриране на своите мигранти. При децата и младежите това предполага не само да се осигури достъп за всички до образователната система, като се гарантира, че няма да се извършва никаква селекция въз основа на социалния статус, но и да се работи за това успехът в училище да бъде смятан за право на учениците с мигрантски произход.

3.3.2 Ето защо е важно мерките в образователната сфера да се основават на:

- качествено училище с всеобщ и безплатен достъп;
- политика, която зачита етническите, социално-културните, икономическите, половите и други различия и която може да използва съществуващия потенциал;
- зачитане на характерните черти на всяка мигрантска общност, които следва да се вземат предвид при планирането

на програмите с оглед отварянето на образователните учреждения към други култури;

- преподавателски състав, който е подготвен да посреща нуждите на ученици от други националности, разполага с необходимите за преследването на образователните цели подкрепа и продължаващо обучение и може да разчита на помощен персонал, познаващ езиците и културите на общностите, представени в училището. В тази връзка би било от полза да се засили присъствието на мултидисциплинарни екипи в училищата (като се въведат, например, социални училищни дейности с широк обхват);
- по-добър достъп до Интернет (world wide web), който да бъде в помощ при обучението на децата мигранти, тъй като става въпрос за основен инструмент за успеха на обучението в ЕС. За тази цел ЕИСК би предложил да се създадат младежки клубове и обществени центрове, свързани с Интернет, партньорства с местните библиотеки, подкрепяни от общините, или партньорства с предприятията, които са склонни да дарят старо компютърно оборудване и др.;
- „устойчиво“ образование: езиковите познания не следва да се насърчават само през първите години от живота или в рамките на предучилищното образование. Това насърчаване трябва да продължи и в училище и не следва да се ограничава само до езика на приемащата страна. Овластяването на техническата и професионалната терминология изисква мултидисциплинарен подход и съответно обучение на преподавателите по всички предмети. Успоредно с овладяването на езика на приемащата страна, трябва да се осигурят и курсове по езиците, на които се говори в семействата на учениците. Съхраняването и насърчаването на многоезичието следва да бъдат част от основния учебен план на всяко училище;
- насърчаване на програма с участието на „ментори/приятели“, при която учениците се приканват да сформират екипи с по-големи и по-опитни ученици;
- създаване на платформа за диалог между децата мигранти и местните деца като инструмент, с който може да се преодолеея предрасъдъците и да се засили интеграцията;
- участието на родителите на ученици мигранти: родителите имат основна роля. Следователно те трябва да познават по-добре училищната система и възможностите за професионална подготовка и да бъдат приканени да изразяват своето мнение;
- цялостното предлагане на образователни курсове за възрастни за лицата с мигрантски произход, независимо от това дали те са родители или не, по гореизложените причини <sup>(1)</sup>;

<sup>(1)</sup> Вж. параграф 3.2.7 по-горе.

— насърчаването на „межкултурни“ умения, което включва отпускането на стипендии и предоставянето на финансова подкрепа с оглед намаляване на неблагоприятните условия за образование (мерки, които да обхващат не само учениците с мигрантски произход).

3.3.3 Извън общите решения, при които следва да се отчитат характерните черти на мигрантското население, достъпът до здравните системи и пазара на труда и осигуряването на достойни жилища, следва да се спомене и необходимостта от решения, специфични за образователния сектор, като преработването на училищните материали, за да се гарантира, че те не създават отрицателен образ на мигрантите, наличието на извънучилищни дейности за подобряване на интеграцията, достъпа до образователната система от най-ранна възраст, ресурсите, необходими за първоначалното и продължаващото обучение на учителите, както и за приема на квалифициран помощен персонал, който според възможностите да бъде от страните, от които произхождат учениците, и т. н.

3.3.4 Участието на гражданското общество е повече от желателно, тъй като представлява сигурен показател за качеството на социалната и образователната демокрация и важен фактор за интегрирането на мигрантите. Сдруженията на родители, както и социалните работници, свързани с образованието, могат да допринесат за изграждането на общество и гражданство, които благоприятстват включването, зачитат различията и осъзнават значението на силното социално сближаване.

Възприетата в различни страни политика да се дава на законно пребиваващите мигранти право на глас в общинските избори следва да бъде подкрепяна и насърчавана, тъй като тя признава интегрирането на мигрантите в приемната общност и укрепва чувството им за принадлежност към нея.

### 3.4 Ролята на Европейския съюз

3.4.1 В процеса на приемане и прилагане на новия Договор от Лисабон Европейският съюз би следвало да се увери, че държавите-членки ще продължат да гарантират политика на интеграция на мигрантското население и по-специално правото на образование, на изучаване на майчиния език и на участие на родителите на учениците мигранти с оглед усъвършенстване на способностите им и оказване на подкрепа на техните деца по отношение на решенията и процесите, свързани с образованието.

3.4.2 Европейският съюз би могъл да насърчава използването на Отворения метод на координация от държавите-членки и, в тази връзка, провеждането на сравнителни проучвания и изследователски програми, които да спомогат за събирането и разпространяването на добри практики, както и да подкрепя новаторски инициативи, които да предупреждават за възникването на европейско равнище на въпроси, които понякога трудно се забелязват само на национално ниво. В следващите параграфи се

съдържат някои конкретни предложения за постигането на тази цел.

3.4.3 Определянето на показатели и референтни образци с цел да се концентрират усилията върху премахването не само на неуспеха в училище, но също така и на обективните трудности, с които един ученик мигрант може да се сблъска в конкретната среда, в която попада, може да бъде политическа мярка от особено значение. За да се избегне отпадането от училище или нередовното посещаване на училище, преди всичко са необходими програми, които да дават възможност за изпълнение на предложенията за социални дейности в училищата.

3.4.4 Предложенията за критерии, които да се използват при сравнителните проучвания в рамките на Отворения метод на координация, включват: социално-икономическия статус на лицата с мигрантски или немигрантски произход, завършването на образованието (задължително образование) от лицата с мигрантски или немигрантски произход, дела на преподавателите с мигрантски произход, межкултурните умения на преподавателския персонал, способността на образователната система да гарантира социална мобилност, насърчаването на многоезичието в обществената образователна система, отварянето на образователните системи за всички деца и млади хора и т.н.

3.4.5 От друга страна е много важно Европейският парламент да бъде включен непосредствено в определянето, наблюдението и оценката на предложенията и действията, с които се цели да се гарантира недопускането на изключване и маргинализация в европейското пространство.

### 3.5 Бъдещето на Директива 77/486/ЕИО

3.5.1 Директива 77/486/ЕИО беше важна стъпка за включване в политическата програма на правото на образование за всички деца на мигранти. Ако това е вярно, а то е и е редно да го признаем, не по-малко вярно е, че директивата се отнасяше само до децата на европейските граждани и нейният подход към интеграцията се основаваше единствено на въпроса за ползването на езика. Освен това нейното прилагане беше извършено по неправилен начин и тридесет години след влизането ѝ в сила тя все още не е транспонирана напълно в законодателствата на настоящите държави-членки на ЕС.

3.5.2 Директива 77/486/ЕИО е остаряла от историческа и политическа гледна точка и не отговаря на съвременните изисквания към интеграцията, поради което трябва да бъде изменена съществено, като се отчита развитието на самото явление миграция. Въпросът за изучаването на езиците трябва и напред да привлича вниманието на ЕС и държавите-членки, но ЕИСК е на мнение, че една директива в тази област трябва да има много по-широко приложение и да обхване и други аспекти, ако целта е тя да бъде инструмент за постигане на социална, икономическа и политическа интеграция на мигрантите и техните деца.

3.5.3 Бъдещата директива трябва да отчита факта, че интеграцията на мигрантите в приемащите общности е много по-сложен въпрос от интеграцията на техните деца в образователните системи, но втората играе ключова роля за успеха на първата.

3.5.4 При това положение в бъдещата директива трябва да се разгледа не само езиковата проблематика (която остава централен въпрос), но да се повдигне също въпроса за по-цялостната и последователна интеграция на децата и младите хора в образователните системи.

Брюксел, 25 февруари 2009 година.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Mario SEPI

---

**Становище на Европейския икономически и социален комитет „Предложение за препоръка на Съвета за европейски действия в областта на редките заболявания“**

COM(2008) 726 окончателен — 2008/0218 (CNS)

(2009/C 218/18)

На 28 ноември 2008 г. Съветът реши, в съответствие с член 262 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

*„Предложение за препоръка на Съвета за европейски действия в областта на редките заболявания“*

Специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 4 февруари 2009 г. (докладчик: г-жа CSER).

На 451-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 февруари 2009 г. (заседание от 25 февруари 2009 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 162 гласа „за“, 4 гласа „против“ и 8 гласа „въздържал се“.

## 1. **Заклучения и препоръки**

1.1 ЕИСК приветства предложението за препоръка на Съвета за координирани европейски действия в областта на редките заболявания, чрез които те да бъдат идентифицирани, дефинирани и класифицирани.

1.2 ЕИСК подкрепя определянето на национални и регионални експертни центрове за редки заболявания, както и поощряването и насърчаването на участието им в европейските референтни мрежи.

1.3 ЕИСК одобрява демонстрираната подкрепа и насърчаването на координираните изследвания, които се провеждат в момента в областта на редките заболявания. ЕИСК приветства и насърчаването на проектите за координиране, насочени към оптимално използване на наличните скромни ресурси, както и засилването на международното сътрудничество.

1.4 По отношение на обединяването на европейско равнище на експертния опит за редките заболявания, ЕИСК препоръчва да се отчитат и правата на интелектуална собственост и да се предложат подходящи гаранции.

1.5 ЕИСК одобрява въвеждането на национални планове за действие, но смята, че 2011 г. е прекалено кратък срок за изготвянето на планове с необходимата точност.

1.6 ЕИСК приветства определянето на национални и регионални експертни центрове до 2011 г., като си дава сметка, че това разбира се зависи от адекватното изготвяне на националните планове.

1.7 ЕИСК препоръчва да се създадат координационни и информационни потоци на европейско равнище, както и да се установи и компютризира обща специална терминология;

препоръчва още да се изготви наръчник за улесняване на диалога между различните професионални култури, в който да са описани особеностите на сектора.

1.8 ЕИСК препоръчва да се разработи специална система за комуникация и отчетност, чиято цел да бъде създаването на референтна мрежа и „мобилна служба“, функционираща така че всеки заинтересован да може да има достъп до подходяща информация.

1.9 ЕИСК одобрява факта, че се възлагат задачи и на изследователите в областта на социалните науки с оглед на установяването на нуждите в областта на редките заболявания.

1.10 ЕИСК препоръчва всички държави-членки да създадат свои центрове за редки заболявания, които биха могли да играят координираща роля между изследователските и медицинските институти и здравните институции, от една страна, и публичните власти, от друга.

1.11 ЕИСК препоръчва центрoвете за редки заболявания в държавите-членки да поемат задължения по отношение на събирането на данни, акредитацията, методологията и координацията.

1.12 ЕИСК препоръчва националните стратегии за редки заболявания да станат неразделна част от националните програми за обществено здравеопазване и развитие на здравеопазването.

1.13 ЕИСК препоръчва вместо да се финансират проекти да се разработи система за дългосрочно финансиране в интерес на ефикасното и по-рентабилното използване на ресурсите и ефективното упражняване на правата на пациентите.



1.14 ЕИСК препоръчва да се проучи участието на сдруженията на пациентите, професионалните организации, организациите на гражданското общество и социалните партньори, да се анализира и оцени използваемостта на съществуващите в други държави-членки референтни центрове, като същевременно се отчетат интересите и правата на пациентите.

1.15 ЕИСК препоръчва да се анализира по-задълбочено мобилността на здравните експерти, с участието на професионалните организации, организациите на гражданското общество и социалните партньори, за да се осигурят необходимите гаранции.

1.16 За да се намали неравнопоставеният достъп до здравни грижи, ЕИСК препоръчва да се проучат условията, които позволяват пропорционално използване на ресурсите, предвид факта, че целта на препоръката е да се гарантира на всички пациенти с редки заболявания достъп до грижи.

1.17 ЕИСК подкрепя създаването на консултативен комитет на ЕС по редки заболявания и препоръчва в него да бъдат включени освен представители на държавите-членки и представители на здравния сектор, сдружения на пациентите и експерти, социалните партньори и други организации на гражданското общество, тъй като без тяхното участие не би могла да бъде изготвена никоя национална стратегия, което е едно от условията за осъществяване на препоръката.

1.18 ЕИСК препоръчва международната политика в областта на здравеопазването да подкрепи движението за европейски ден на редките заболявания, като обяви световен ден на редките заболявания.

1.19 ЕИСК одобрява изготвянето на доклад по прилагането на препоръката пет години след приемането ѝ, като все пак си дава сметка, че трябва да се гарантира, че по време на прилагането ѝ ще се извършат необходимите корекции, като се отчетат правата на пациентите; ЕИСК изразява желание да участва в постоянното оценяване на прилагането ѝ.

## 2. Общи бележки

### 2.1 Общи положения

2.1.1 Редките заболявания, в т.ч. и генетичните заболявания – са предмет на Програма за действие на Общността за периода от 1 януари 1999 г. до 31 декември 2003 г. [Решение № 1295/1999/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 1999 г. за приемане на програма за действие на Общността относно редките заболявания в рамката за действия в областта на общественото здравеопазване (1999-2003 г.)], според която рядко е такова заболяване, чието разпространение не надвишава повече от 5 на всеки 10 000 души в Европейския съюз. Същото определение се ползва и в Регламент (ЕО) № 141/2000 на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 1999 г. за лекарствата сираци.

2.1.2 Поради своята слаба разпространеност и специфика редките заболявания изискват глобален подход, основаващ се на специални и съвместни усилия, за да се предотвратят значителни равнища на заболяемост или ранна смъртност, която може да бъде избегната, както и за да се подобрят качеството на живот и социално-икономическият потенциал на засегнатите лица.

2.1.3 Създадената от Европейската комисия работна група по референтните мрежи за редките заболявания има за задача да определи основните принципи, лечението и критериите, на които трябва да отговарят европейските референтни центрове. Тези въпроси са засегнати и в VI и VII европейски рамкови програми за научни изследвания и развитие.

2.1.4 Световната здравна организация (СЗО) подготвя за 2014 г. 11-та версия на Международната класификация на болестите, в която са включени и редките заболявания. СЗО покани работната група по редките заболявания на ЕС да участва като консултативна група в кодирането и класифицирането им.

2.1.5 С прилагането на обща идентификация на редките заболявания от всички държави-членки осезаемо би се увеличил приносът на Европейския съюз в рамките на сътрудничеството между ЕС и СЗО, което би позволило на ЕС да играе по-значима роля в решаването на проблемите на световното здравеопазване извън своите граници.

2.1.6 Сред основните приоритети на приетата през 2007 г. европейска стратегия за здравеопазване е да се гарантира на пациентите с редки заболявания възможността да бъдат диагностицирани и да получат висококачествено лечение и информация.

## 3. Специфични бележки

### 3.1 Определение и разпространение на редките заболявания:

3.1.1 Редките заболявания изискват глобален подход, основаващ се на специални и съвместни усилия, за да се предотвратят значителни равнища на заболяемост или ранна смъртност, която може да бъде избегната, както и за да се подобрят качеството на живот и социално-икономическият потенциал на засегнатите лица.

3.1.2 Данните за разпространението на тези заболявания показват, че съществуват между 5 000 и 8 000 различни редки заболявания, които засягат около 6 % от населението на ЕС в някакъв момент от живота им, което означава, че между 27 и 36 милиона граждани страдат или ще бъдат засегнати от рядко заболяване през живота си.

3.1.3 Повечето от редките заболявания се срещат извънредно рядко - засягат един на 100 000 души или по-малко. Страдащите от много редки заболявания пациенти, както и техните семейства, са особено изолирани и уязвими.

3.1.4 Тези заболявания са много разнообразни и по отношение на момента на поява на първите симптоми: при половината от редките заболявания това става още при раждането или през детството, а при другата половина - в зряла възраст. Повечето редки заболявания са генетични, но могат да бъдат свързани и с излагане на околни фактори по време на бременност или по-късно, често пъти в съчетание с генетична предрасположеност. А някои от тях представляват форми или усложнения на често срещани заболявания.

3.2 Липса на признаване и видимост на редките заболявания:

3.2.1 Те се различават и по степента на сложността и проявленията си. Продължителността на живот на пациентите, страдащи от редки заболявания, е значително скъсена. Някои заболявания са комплексни, дегенеративни и хронично инвалидизиращи, а други са съвместими с водене на нормален начин на живот – стига да са диагностицирани навреме и да са подходящо лекувани. Често пъти са налице няколко увреждания едновременно, което има множество функционални последици. Тези увреждания засилват усещането за изолация, могат да представляват повод за дискриминация и намаляват образователните, професионалните и социалните възможности.

3.3 Липса на политики по отношение на редките заболявания в държавите-членки:

3.3.1 Редките заболявания допринасят в голяма степен за заболяемостта и смъртността, но не са включени в информационните системи за здравни грижи, тъй като за тях няма подходящи системи за кодиране и класифициране. Липсата на специфични здравни политики по отношение на тези заболявания и недостигът на експертен опит водят до закъсняло диагностициране и затруднен достъп до здравни грижи. По отношение на диагностицирането и лечението им и рехабилитацията на пациентите между държавите-членки има съществени разлики. Гражданите на различните държави-членки и/или на различните региони в една държава нямат еднакъв достъп до специализирани грижи и до лекарства сираци.

3.3.2 По отношение на заделяните за научни изследвания, диагностициране и лечение на редки заболявания ресурси между държавите-членки има съществени разлики, а разпръскването на средствата води до намалена ефикасност, което означава, че много пациенти получават необходимите им грижи със закъснение или не ги получават изобщо.

3.3.3 Диагностицирането и лечението на тези заболявания изисква специална подготовка. Поради липсата на ресурси разликите са значими и много пациенти търпят последиците от грешни или непълни диагнози.

3.3.4 Специфичните особености на редките заболявания – ограничен брой пациенти и недостиг на съответни познания и експертен опит – изискват международно сътрудничество, което може да добави стойност. Едва ли съществува друга област от

общественото здравеопазване, в която сътрудничеството между 27-те национални подхода би било толкова ефикасно и полезно, колкото в областта на редките заболявания. Този факт се признава от националните и европейски политици, както и от всички засегнати страни. Обединяването на ограничените средства би позволило да се постигнат по-добри резултати. Практиките по отношение на събирането на данни – по вид и срокове – както и задълженията за известяване също се различават между държавите-членки. Задължението за известяване може да важи за цялото население или да е предвидено само спорадично събиране на данни. За изработването и прилагането на превантивни и по-рентабилни политики в здравеопазването, както и за провеждането на научни изследвания на равнището на държавите-членки и ЕС е много важно да има съпоставими данни и информация. Също така е много важно заинтересуваните лица да имат достъп до подходящите данни и информация.

3.3.5 Особено важно е да се подобри качеството на живот на пациентите с тежки заболявания и на техните семейства и да се гарантира интегрирането им в обществото и в професионалния живот; всъщност техният живот е постоянна борба с това, че са различни и с физическите и психически предизвикателства.

3.3.6 В държавите-членки на Европейския съюз съществуват множество неправителствени организации или инициативи на гражданското общество, чиято задача е да информират пациентите с редки заболявания, да разпространяват съществуващите научни и клинични познания, да подобряват достъпа до медицинско лечение и до подходящи лекарства на достъпни цени, или с други думи, които работят за социално-икономическото интегриране на болните. За тези инициативи на гражданското общество не достигат ресурси и няма координирана и хармонизирана правителствена подкрепа, нито координирана мрежа, което е в постоянен ущърб на правата на пациентите. Не съществува систематично сътрудничество между пациентите, техните семейства, организациите на гражданското общество, специалистите и социалните партньори. Констатира се сериозни различия и натрупване на затруднения по отношение на грижите и достъпа до грижи.

3.3.7 Диагностицирането и лечението на редките заболявания са изключително скъпи. Изключително важно е всяка държава-членка да определи и да прилага най-високия праг, когато се използват нови технологии и лечението на редките заболявания налага значителни конкретни разходи.

3.3.8 През 2008 г. Европейската комисия публикува съобщение относно редките заболявания, като по време на изготвянето му предприе широки обществени консултации, приключили през м. февруари на същата година.

3.3.9 Събраните по време на това допитване мнения потвърдиха необходимостта от предприемането на мерки на равнището на Общността. Предложението за препоръка на Съвета се отнася основно до три области:

- идентифициране и кодиране на редките заболявания, както и създаване на европейска система за кодиране и класификация на редките заболявания, което ще допринесе за разпознаването на всяко заболяване. В рамките на изготвянето на новата версия Комисията си сътрудничи със СЗО, тъй като на световно равнище най-голяма вероятност за идентифициране на различните видове редки заболявания съществува в Европейския съюз;
- определяне на основните принципи и насоки в тази област с оглед на изготвянето на националните планове за действие; насърчаване и подкрепа за държавите-членки в изготвянето на национални здравни политики за редките заболявания, с които да се гарантира на засегнатите равен достъп до профилактика, диагностика, лечение и възстановяване и най-общо достъпност на услугите;
- според казаното в препоръката на Съвета, съдържаща се в проектосъобщението:
  - държавите-членки трябва да изработят национални планове за редките заболявания,
  - те трябва да създадат и механизми за дефиниране, кодиране и класифициране на редките заболявания,
  - трябва да се поощряват изследванията на редките заболявания, включително чрез трансгранично сътрудничество, с оглед максимално използване на потенциала на Европейския съюз за сътрудничество в областта на научните изследвания,
  - трябва да се идентифицират експертни центрове, които да бъдат насърчавани да участват в европейските референтни мрежи,
  - важно е в държавите-членки да се изготвят от експерти обобщени данни за редките заболявания,
  - трябва да се предприемат мерки, с които да се гарантира участието на пациентите и организациите, които ги представяват,
  - трябва да се подобри сътрудничеството във всички области, в които действията на равнището на Общността биха добавили стойност към усилията за гарантиране на изработването на общи политически насоки и взаимното им признаване на европейско равнище. Може да става дума за специфични мерки в научноизследователските области, референтните центрове, достъпа до информация, насърчителни мерки за разработването на лекарства сираци, диагностични дейности и др., все съставни елементи на една минимална обща стратегия за редките заболявания (например пилотни програми, НИРД, проследяване на прилагането на Регламент (ЕО) № 141/2000 за лекарствата сираци).

3.3.10 Целта на съобщението е да подпомогне изработването на цялостна обща европейска стратегия за подкрепа на ефикасното признаване, превенция, диагностика и лечение на редките заболявания и плодотворните изследвания в тази област. Друга цел е да се подобри сътрудничеството между държавите-членки и да се подкрепят дейностите на европейските информационни мрежи и на сдруженията на болните. При определянето и прилагането на всяка европейска политика или дейност трябва да се гарантира висока степен на защита на човешкото здраве. Всички тези усилия ще допринесат за постигане на основната цел – подобряване на здравето състояние, а оттам и нарастване на годините живот в добро здраве, ключов показател в Лисабонската стратегия. Но за тази цел трябва да се подобри съгласуваността между различните програми и инициативи на Общността, като програмите за общественото здравеопазване на ЕС, рамковите програми за научни изследвания и развойна дейност, стратегията за лекарствата сираци, Директивата за прилагането на правата на пациентите при трансгранично здравно обслужване и други настоящи или бъдещи дейности на равнището на ЕС или на държавите-членки.

3.3.11 В проекта за препоръка на Съвета се казва, че е необходимо до края на 2011 г. държавите-членки да изработят цялостни и интегрирани национални стратегии в областта на редките заболявания и да включват пациентите и техните представителни организации във всеки етап от процеса на изработване на политиките и на взимане на решения. Техните дейности следва да бъдат активно поощрявани и подкрепяни, по-специално във финансово отношение.

3.3.12 Макар че ЕИСК подкрепя изготвянето на цялостни и интегрирани национални стратегии, все пак смята, че е необходимо да се помисли за промяна в сроковете, ако е налице желание в цялостната стратегия да бъдат отчетени интересите на пациентите. За тази цел би било добре в държавите-членки да се създадат центрове за редки заболявания, които да поемат задължения по отношение на методологията, събирането на данни, акредитацията и координацията.

3.3.13 За да протича информацията на равнището на Европейския съюз, за научните изследвания и създаването и определянето на референтни центрове е необходимо да се дефинират и възприемат общи и стандартизирани техническа терминология и диагностични и терапевтични протоколи. Тяхното признаване би било в интерес не само на пациентите, но и на здравните специалисти и доставчиците на услуги в този сектор. Поради тази причина е подходящо да се изработи практически наръчник за редките заболявания, тяхното диагностициране и лечение, за улесняване на диалога между различните професионални култури, в който да са описани особеностите на сектора.

3.3.14 Създаването на европейска референтна мрежа, идентифицирането и осигуряването на „мобилна служба“ изискват конкретни усилия по отношение на комуникацията и създаването на система за отчетност, за да може наистина всеки да има достъп до информация.

3.3.15 Като се има предвид, че въвеждането на тази нова структура за изследвания и услуги вероятно ще доведе до създаване на интелектуална собственост, много е важно да се вземат необходимите мерки за правна защита в тази област.

3.3.16 ЕИСК приветства провеждането на първия европейски ден на редките заболявания на 29 февруари 2008 г. и подкрепя инициативата за създаване на световен ден на редките заболявания. Тази инициатива би позволила да се постави начало на международно движение, което би допринесло съществено за подобряване на ефикасността на изследванията и на лечението. От гледна точка на ЕИСК е изключително важно да се гарантира ефективна комуникация, да се насърчава диалогът между културите, най-вече да се премахнат езиковите бариери, и да се преодолеят недостатъците в техническите условия, за да могат заинтересованите лица (пациентите, техните близки, доставчиците на здравни услуги, организациите на гражданското общество и социалните партньори) да достигат до достатъчна и точна информация.

3.3.17 В редица свои предходни становища ЕИСК обръща внимание на съществената роля на гражданското общество и социалните партньори в опазването на общите ценности и в прилагането им за постигане на истинска добавена стойност. Поради това Комитетът смята, че е важно участниците от организираното гражданско общество и социалните партньори да могат да играят подобаваща роля в постигането на целите на Съобщението за редките заболявания. Като се има предвид, че именно обществото и социалните партньори създават необходимите за здравеопазването средства, те би трябвало да могат да участват като стратегически партньори в разпределянето им.

3.3.18 За да се намали неравенството в здравеопазването, ЕИСК препоръчва да се проучат възможностите за хармонично използване на ресурсите – поради извънредното естество на разходите, предвид факта, че целта на препоръката е да се гарантира на пациентите с всички сериозни заболявания достъп до грижи. Наличните средства са различни за различните държави-членки и съществуват много значителни разлики между броя на хората, които би трябвало да могат да се възползват от лечение, и тези, които наистина се възползват.

3.3.19 ЕИСК подкрепя провеждането на координирани научни изследвания и създаването и определянето на референтни центрове, тъй като това може да представлява изключителна възможност за Европейския съюз да допринесе за разрешаването на проблемите, пред които е изправен светът в областта на здравеопазването. Тази възможност се вписва в насоката, формулирана в Бялата книга „Заедно за здраве: стратегически подход за ЕС 2008-2013 г.“, а именно една по-ефикасна международна роля за ЕС.

3.3.20 Създаването на консултативен комитет на ЕС по редки заболявания представлява важна стъпка напред към постигането на целите. Освен представители на държавите-членки, експерти, представителни организации на пациентите и представители на промишлеността, ЕИСК препоръчва в работата на консултативния комитет да бъдат постоянно включени и представители на гражданското общество и социалните партньори. Всъщност, без тяхното участие не би могла да бъде изготвена националната стратегия, която представлява едно от условията за осъществяване на препоръката.

Брюксел, 25 февруари 2009 година.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Mario SEPI

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за Директива на Съвета за изменение на Директива 2006/112/ЕО по отношение на намалените ставки на данъка върху добавената стойност“**

COM(2008) 428 окончателен — 2008/0143 (CNS)

(2009/С 218/19)

На 28 август 2008 г. Съветът реши, в съответствие с член 93 от Договора за създаването на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

*„Предложение за Директива на Съвета за изменение на Директива 2006/112/ЕО по отношение на намалените ставки на данъка върху добавената стойност“*

Специализирана секция „Икономически и валутен съюз, икономическо и социално сближаване“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 2 февруари 2009 г. (докладчик: г-н SANTILLÁN CABEZA).

На 451-ата си пленарна сесия, проведена на 25. и 26 февруари 2009 г. (заседание от 25 февруари 2009 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 171 гласа „за“ и 7 гласа „въздържал се“.

## 1. **Заклучения и препоръки**

1.1 ЕИСК одобрява техническите изменения, много от тях съществени, които предложението за директива внася в Директива 2006/112/ЕО. Независимо от това, Комитетът изразява съжаление за ограниченото приложно поле на предложението, което се дължи на липсата на политически консенсус.

1.2 Както бе отбелязано по-рано, облагането с ДДС на енергоспестяващи и екологосъобразни продукти и услуги е аспект, който трябва да бъде разгледан.

1.3 По отношение на намаления ДДС за доставките на услуги по обновяване, ремонт, променяне, поддръжка и почистване на жилища, ЕИСК поставя под въпрос дали е целесъобразно да отпадне упоменаването на „социални“ жилища. Във всеки случай, тъй като прилагането на намалените ставки не е задължително, това е решение, което се взема от всяка отделна държава-членка.

1.4 Въвеждането за всички държави-членки на възможността за прилагане на намалена ставка на ДДС за ресторантьорските и кетъринговите услуги – с което някои държави-членки не са съгласни – има за цел да създаде еднакви условия, тъй като рискът за нарушаване на конкуренцията при сегашната уредба е малък. ЕИСК одобрява изключването на алкохолните напитки от възможността за прилагане на по-ниска ставка на ДДС.

1.5 Що се отнася до „дребни поправки на движима материална собственост“, при така използваната широка формулировка законодателствата на държавите-членки ще трябва да конкретизират кои услуги могат да се ползват от намалената ставка.

1.6 ЕИСК предлага диетичните продукти, подходящи за определени болести, да се освободят от ДДС (вж. параграф 4.8.6 на настоящото становище).

1.7 ЕИСК предлага да бъде променен критерият на предложението, така че в Приложение III да бъдат включени услугите по ремонт и поддръжка на моторни превозни средства при условията, посочени в параграф 4.8.5.1 на настоящото становище.

1.8 ЕИСК изразява съгласие с прилагането на намалени ставки за разширени категории стоки и услуги, доколкото това е съвместимо с конкретните бюджетни средства, с които разполагат държавите-членки, с икономическата обстановка и с интересите на вътрешния пазар на държавите-членки на Европейския съюз.

1.9 ЕИСК приветства усилията на Комисията за приближаване към пълна хармонизация на ДДС и едновременно с това изразява съжаление от липсата на политическо решение от страна на Съвета на ЕС.

## 2. **Въведение**

2.1 Предложението за директива, което е предмет на настоящото становище, се състои от **допълнения и технически изменения** на директивата от 2006 г., по-нататък наричана „Директивата за ДДС“ <sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> Директива 2006/112/ЕО на Съвета от 28 ноември 2006 г. относно общата система на данъка върху добавената стойност (ОВ L 347 от 11.12.2006 г., стр. 1).



2.2 Според Комисията, целта е да се въведат редица неотложни реформи с оглед решаването на „правни и политически проблеми, възникнали било поради различно тълкуване на директивата или поради липса на равни условия за всички държави-членки по отношение на възможността за държавите-членки да прилагат намалени ставки в областите, където не се нарушава правилното функциониране на вътрешния пазар“.

2.3 Целта е да се осигурят по-голяма самостоятелност и сигурност, както и еднакво третиране на държавите-членки.

2.3.1 Макар че не е насочено единствено към МСП, които са една от приоритетните области на действие по Лисабонската стратегия, предложението за директива ще има положителни последици за тях, тъй като разглежданите сектори включват много МСП, и ще създаде правна сигурност по отношение на последователното прилагане на намалените ставки на ДДС в тези сектори.

2.4 В Директивата за ДДС се правят четири вида промени:

— включване на местно доставяните услуги, в това число въвеждане на постоянни, актуализирани разпоредби относно трудоемките услуги, изброени в Приложение IV, чийто срок изтича на 31 декември 2010 г. Следователно Приложение IV ще бъде заличено;

— заличаване на членове и параграфи от временен характер или отнасящи се до специфични условия в държавите-членки, които вече не са приложими;

— подобрения от редакционен характер;

— промени в текста на Приложение III, което съдържа „списъци на доставките на стоки и услуги, за които могат да бъдат приложени намалените ставки, посочени в член 98“.

### 3. Новото Приложение III

3.1 Промени от редакционен характер или допълнения в определени категории.

3.1.1 Категория 3: **фармацевтични продукти**. Включване на „и абсорбиращи продукти за лична хигиена“, което обхваща продукти за лична хигиена на жената и бебешки пелени.

3.1.2 Категория 4: **оборудване за хора с увреждания**. Добавяне на „апаратура, електрическо, електронно или друго оборудване и транспортни средства ..., както и техният лизинг или наемане.“ Предложението включва и оборудване или апаратура, специално конструирани или приспособени за хора с увреждания (например брайлови клавиатури, специално приспособени превозни средства).

3.1.3 Категория 6: **книги**. Включване на „аудио книги [...] дискове от тип CD, CD-ROM или на друг подобен материален носител ...“. Разширяване на обхвата, така че да включва аудио-книги на CD, CD-ROM или друг подобен материален носител, който възпроизвежда предимно същата текстова информация като печатните книги.

3.1.4 Категория 8: **услуги по радио- и телевизионно разпръскване**. Пояснение, че облагаеми услуги са самите доставки, а не получаването им.

3.1.5 Категория 9: **доставка на услуги от писатели и др.** Пояснение, че тази категория включва и „услуги, предоставяни срещу авторско възнаграждение“. Промяната е поради това, че авторските възнаграждения не са облагаеми услуги, а насрещна престация за определени услуги.

3.1.6 Категория 16: **погребални услуги или кремиране**. Новата формулировка цели да разграничи предмета на определението за намалена ставка от статута на доставчика.

3.1.7 Категория 18: **почистване на улици, обработка на отпадъци и др.** Отстраняване на несъответствия чрез разрешаване на намалена ставка за три допълнителни услуги, невключени в сегашния текст: „пречистване и рециклиране на отпадъчни води“, „канализационни услуги“ и „рециклиране на отпадъци и услуги, водещо до повторно използване“.

3.2 Разширяване на доставките, свързани с **жилищния сектор и някои нетърговски сгради**.

3.2.1 Промените в категория 10 и добавянето на нова категория 10a са направени с цел:

— осигуряване на по-голяма свобода за маневриране на държавите-членки чрез заличаване на текста „жилищни услуги, предоставяни като част от социалната политика“;

— добавяне на „обновяване, ремонт и почистване на жилища“ (понастоящем в Приложение IV) и тяхното поддържане;

— разширяване на обхвата на намалението върху услуги по обновяване, ремонт, променяне, поддръжка и почистване, предоставяни на „обекти за поклонение, на обекти, които са част от културното наследство, както и на исторически паметници“.

3.3 Включване на две нови категории

3.3.1 Ресторантьорски и кетърингови услуги

3.3.2 Категория 12 от сегашното Приложение III (която не се променя) обхваща:

„Настаняване, предоставяно в хотели и подобни заведения, включително предоставянето на ваканционно настаняване и отдаване под наем на места за площадки за къмпинг или каравани“.

3.3.3 Новата категория (12а) обхваща:

„Ресторантьорски и кетърингови услуги, с изключение на доставките на алкохолни напитки“.

3.3.3.1 Две са причините за това допълнение: а) необходимостта от еднакво третиране на всички държави-членки и б) обстоятелството, че тези услуги и другите добавени местно доставяни услуги отговарят на едни същи критерии.

3.3.4 Местно доставяни услуги

3.3.4.1 Тези нови категории обхващат пет възможности:

„19) доставка на градинарски услуги или услуги по озеленяване и поддръжка на градини;

20) дребни поправки на движима материална собственост, в това число велосипеди с две или три колела от всички видове, с изключение на всички останали видове транспорт;

21) услуги по почистване и поддръжка на движима материална собственост;

22) доставка на услуги за домашни грижи, като домашна помощ и гледане на малки деца, възрастни хора, болни или инвалиди;

23) услуги, свързани с личната хигиена и грижата за външността от вида на услугите, предлагани във фризьорските салони и салоните за красота“.

3.3.4.2 Тези категории включват услуги, които вече фигурират в сегашното Приложение IV, установяващо временни правила до 31 декември 2010 г., но включват и някои нови услуги от подобен характер.

#### 4. Бележки

4.1 ЕИСК обсъди задълбочено предмета на настоящото становище, когато разглеждаше Съобщението на Европейската комисия от 5 юли 2007 г. относно данъчни ставки по ДДС,

различни от стандартните данъчни ставки по ДДС <sup>(1)</sup>, което на свой ред се основаваше на проучване, представено от „Copenhagen Economics“.

4.2 В своето становище <sup>(2)</sup> ЕИСК изтъкна следните аспекти:

— ДДС се използва от държавите-членки за постигане на чисто фискални цели.

— Намалените ставки са отговор на политически и социални критерии.

— Хармонизацията на ДДС остава несбъдната мечта, което оправдава (според Комисията) един опит за хармонизиране на дейностите с трансгранично въздействие или отговарящи на приетите политически критерии на Общността.

— Необходимо е да се гарантира, че всички намаления на ставките на ДДС **действително** почиват на социални основания.

— Опростяването и прозрачността улесняват задачите на предприятията и контрола от съответните органи.

— Оставяйки „миража“ за един твърдо установен режим на заден план, държавите-членки трябва да получат повече самостоятелност за определяне на намалени ставки за **местните услуги**.

4.2.1 Бележките в посоченото становище са напълно валидни и сега.

4.3 Предложението за директива предвижда само частични и належаша промени в съществуващите правила. Както обяснява Комисията, целта на предложението не е цялостна преработка на директивата – тема, по която дебатът „е едва в началото си“. Въпреки това, предложението третира въпроси от социално и икономическо значение, като ДДС за ресторантьорството, трудовите сектори и местно доставяните услуги.

4.4 Технически промени

Чисто техническите изменения като цяло заслужават подкрепата на ЕИСК, доколкото са необходими, подобряват текстовете в редакционно отношение и изясняват някои спорни аспекти.

4.5 Промени, отнасящи се до жилищния сектор

<sup>(1)</sup> COM(2007) 380 окончателен от 5 юли 2007 г.

<sup>(2)</sup> Становище на ЕИСК относно „Съобщение на Комисията до Съвета и Европейския парламент относно данъчни ставки по ДДС, различни от стандартните данъчни ставки по ДДС“, ОВ С 211 от 19.8.2008 г., стр. 67.

#### 4.5.1 Доставка и строителство на жилища

4.5.1.1 Постоянното прилагане за всички видове жилища – не само за тези, които са част от „социалната политика“ съгласно сегашната категория 10 – значително разширява обхвата на намалението на ДДС. Промяната се обосновава с аргумента, че държавите-членки тълкуват по различен начин понятието „социална политика“, както и с правилата за мястото на облагане на тези доставки, съгласно които облагането се извършва там, където е местонахождението на имота.

4.5.1.2 Макар че така се постига хармонизация, възниква въпросът дали този генерализиран подход не отива твърде далеч, имайки предвид въздействието на реформата <sup>(1)</sup>. Постига ли се социално и икономически желана цел с прилагането на намалена ставка върху всички видове жилища, независимо от тяхната цена и предназначение?

#### 4.6 Ремонт на жилища и други сгради

4.6.1 Обновяването и промяната вече са включени в Приложение III за жилища, представляващи част от социалната политика, а обновяването и ремонтът на частни домове и почистването на частни домакинства са предвидени и в сегашното Приложение IV. Напълно основателно е включването на „обекти за поклонение, на обекти, които са част от културното наследство, както и на исторически паметници“.

4.6.2 Освен това, вече няма да бъдат изключени „материали, на които се пада значителна част от стойността на доставяната услуга“. Следователно предложението дава възможност на всички да включат тези доставки в намалената ставка, ако стоките са част от доставяната услуга.

4.6.2.1 ЕИСК счита и двете промени за основателни.

#### 4.7 Намаляване на ДДС за ресторантьорски и кетърингови услуги

4.7.1 Намаляването на ДДС в ресторантьорския и кетъринговия сектор е чувствителен въпрос, които се обсъжда вече от дълго време и продължава да среща съпротива от някои държави-членки.

4.7.2 Според направената от Комисията оценка на въздействието <sup>(2)</sup> секторът на баровете, ресторантите и кетъринга генерира 6,1 % от частното потребление <sup>(3)</sup> и 1,9 % от доба-

вената стойност. Освен това, секторът създава 3,3 % от общата заетост <sup>(4)</sup>. Според браншовата организация HOTREC този сектор включва 1 600 000 обекта <sup>(5)</sup>.

4.7.3 Както ЕИСК е изтъквал и преди, ставката в този сектор по същество засяга местни услуги, но също така оказва влияние върху разпределението на туризма между държавите-членки. Това състояние на нещата и обстоятелството, че ДДС върху ресторантьорските услуги е важен източник на приходи, усложнява приемането на единен критерий в ЕС и тази цел не е постигната <sup>(6)</sup>.

4.7.3.1 Отраженията върху туризма вероятно ще са различни за отделните държави-членки. Още повече, на Комисията не са известни изкривявания, предизвикани от ДДС в хотелиерския сектор (подобно на ресторантьорските услуги от гледна точка на вътрешния пазар), където понастоящем могат да се прилагат намалени ставки на ДДС. Освен това, няма основания да се счита, че ресторантските разходи съставляват основната част от организираното пътуване или от ваканционния пакет.

4.7.4 Сегашната уредба, почиваща на временни разпоредби съгласно Директива 2006/112/ЕО създава съществен дисбаланс: 11 държави-членки вече прилагат намалени ставки въз основа на специални дерогации <sup>(7)</sup>, докато на останалите 16 тази възможност е отказана. Следователно предлаганото изменение е крачка към изравняване на условията в тази област.

4.7.5 Изключването на алкохолните напитки е необходимо в интерес на съгласуването със съществуващите разпоредби, регламентиращи тяхното закупуване в обекти за последваща консумация <sup>(8)</sup>.

4.7.6 Във всеки случай трябва да се има предвид, че прилагането на намалените ставки не е задължение, а възможност, предоставена на държавите-членки.

#### 4.8 Местно доставяни услуги <sup>(9)</sup>

4.8.1 Новите категории от 19 до 23 обхващат широка гама услуги, някои от които вече са включени във временните разпоредби на съществуващата директива: без това изменение, те щяха да подлежат на облагане с нормалната ставка на ДДС от 1 януари 2011 г.

<sup>(4)</sup> ЕС-27. Ако се включи и хотелиерството, секторът създава 4,4 % от общата заетост.

<sup>(5)</sup> Хотели, ресторанти и кафенета в Европа. Цифрата се отнася за трите сектора. Според HOTREC броят на заетите в тях е най-малко 9 000 000.

<sup>(6)</sup> Докато някои държави-членки, като Франция, подкрепят намалената ставка, която вече се прилага в други страни, то Германия – наред с други – се противопоставя на това, а също и на всякакво разширяване на обхвата на намалените ставки на ДДС.

<sup>(7)</sup> Това са: Гърция, Испания, Ирландия, Италия, Кипър, Люксембург, Нидерландия, Австрия, Полша, Португалия и Словения.

<sup>(8)</sup> Категория 1 от Приложение III на Директива 2006/112/ЕО обхваща: „Хранителни продукти (включително напитки, но с изключение на алкохолни напитки) ...“.

<sup>(9)</sup> Местните услуги – включително голяма част от трудоемките услуги – представляват 4,8 % от частното потребление (ЕС-25, без България и Румъния) и 2,1 % от добавената стойност. Счита се, че икономическата им тежест е малка, освен в случая с ремонти на сгради.

<sup>(1)</sup> Като цяло, строителният сектор създава 6,2 % от добавената стойност (ЕС-27), като жилищното строителство съставлява половината от този процент, тоест 3,1 %.

<sup>(2)</sup> SEC(2008) 2190. Брюксел, 7.7.2008 г.

<sup>(3)</sup> ЕС-25 (всички държави-членки, без България и Румъния).

4.8.2 По принцип няма риск от нарушаване на конкуренцията при този вид услуги, които осигуряват заетост на значителен брой хора.

4.8.3 Включването на градинарските и свързаните с тях услуги изглежда оправдано, като се имат предвид еднаквите им характеристики с другите услуги.

4.8.4 Поправка на „движима материална собственост“:

а) критерият за дефиниране на „древни“ ремонти се запазва за този вид услуги;

б) независимо от това, с въвеждането на важна концептуална промяна е избрана обща дефиниция, вместо конкретно упоменаване на определени стоки (като велосипеди, обувки и др.). **Движима** собственост е тази, която може да бъде транспортирана от едно място на друго (според дефиницията в испанския граждански кодекс), а тълкуването на „**материална**“ собственост е това, което е установено в няколко европейски правни системи. Новата категория е много широка, така че националните разпоредби ще трябва да конкретизират видовете собственост, за които се прилага директивата, в съответствие със законодателството на всяка страна, макар че ЕИСК предлага да не се предвиждат ограничения на отделните видове услуги.

4.8.5 Ремонт и поддръжка на автомобили:

— Като се имат предвид значителните финансови усилия, които полагат Европейският съюз и държавите-членки в подкрепа на автомобилната индустрия, изглежда необходимо дейностите за ремонт и поддръжка на автомобили да бъдат изрично включени в услугите, предоставяни на местно равнище, за да се повиши покупателната способност на европейските водачи на МПС, да се подобри качеството и сигурността на автомобилния парк и да се гарантира запазването на заетостта в този сектор.

4.8.5.1 Вследствие на това се предлагат следните изменения в Приложение III на предложението:

— (8) 20 След „... велосипеди с две или три колела от всички видове“ текстът „с изключение на всички останали видове транспорт“ се заменя с „и лични и служебни моторни превозни средства“.

— (8) 21 След „материална собственост“ се добавя следният текст: „включително свързана с лични и служебни моторни превозни средства“.

4.8.6 Специални храни за определени болести:

— Диетичните храни, адаптирани за определени болести като фенилкетонурия и цюлиакия, би трябвало да се освободят от ДДС.

4.9 Трудоемки услуги

4.9.1 Възщност тези услуги вече са включени в местно доставяните услуги (параграф 4.8).

4.9.2 В общия случай, спрямо икономиката като цяло, те включват дейности, извършвани в голямата си част от нискоквалифицирани мъже и жени на временна работа. По-благоприятното данъчно третиране може да създаде условия за по-стабилна заетост на тези хора.

4.9.3 По отношение на въздействието, „Copenhagen Economics“ предоставя някои разчети за това как намалените ставки на ДДС за местно доставяните и ресторантьорските услуги могат да допринесат за нарастването на БВП, вследствие пренасочването на дейности от вида „направи си сам“ и черната икономика към официалната икономика.

Брюксел, 25 февруари 2009 година.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Mario SEPI

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на Регионите — Да посрещнем предизвикателството на по-високите цени на петрола“**

COM(2008) 384 окончателен

(2009/C 218/20)

На 13 юни 2008 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 93 от Договора за създаването на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

*„Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Да посрещнем предизвикателството на по-високите цени на петрола“*

Специализирана секция „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 2 февруари 2009 г. (докладчик: г-н CEDRONE).

На 451-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 февруари (заседание от 25 февруари 2009 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 162 гласа „за“, 6 гласа „против“ и 12 гласа „въздържал се“.

## 1. Заключение и препоръки

1.1 Европейският икономически и социален комитет споделя загрижеността на Комисията относно непосредствените и тревожни инфлационни последици от котировките на нефта върху някои сектори и най-уязвимите слоеве от населението. В действителност поскъпването на нефта се отразява пряко на цената на отоплението и на транспорта, и непряко — върху цената на хранителните продукти: тези пера представляват основната част от разходите на най-бедните домакинства.

1.2 Проблемът изисква енергични и неотложни действия, но поставя и един деликатен въпрос от общ характер. Подкрепата за бедните домакинства трябва непременно да бъде осъществена чрез мерки за пряко подпомагане на доходите, а не например чрез мерки от данъчно естество (напр. намаляване на данъка върху нефтените продукти), които действат върху пазарните цени, за да смекчат последиците от поскъпването на нефта.

1.3 ЕИСК счита, че е много важно пазарът да бъде поставен в условия да изпълни своята роля, а именно да регистрира повишаването на цените на нефта и да определя подходящите за тази ситуация реакции.

1.4 Увеличаването на цените трябва да насърчава всички оператори да реализират необходимите икономии на материали, чиято цена се е повишила, като ги замества с по-евтини продукти и съчетава производство и потребление, които дават възможност за икономии навсякъде, където това е технически възможно. Както беше отбелязано по-горе, необходимо е да бъдат защитени най-бедните домакинства, но само чрез действия за пряко подпомагане, без това да доведе до изкривяване на сигналите на пазара, които трябва да бъдат оставени

да изпълняват своята естествена роля за възстановяване на равновесието.

1.5 Както потвърждава Комисията, трябва да бъдат приложени аналогични стратегии, за да бъдат подкрепени и онези производствени сектори, които са засегнати в значителна степен от повишаването на цените на нефта. Става дума преди всичко за рибарството, но в по-общ план и за всички сектори, чиято цел е задоволяване на потребностите от храни на населението, както и за транспортния сектор.

1.6 И в тези случаи мерките, които биха се оказали необходими, за да бъдат избегнати твърде опустошителните последици върху производителната икономика, следва да бъдат осъществени под формата на преки помощи, а не чрез данъчни мерки (намаляване на данъците), които биха предизвикали изкуствено намаляване на цените, които напротив би трябвало да отразяват увеличения недостиг на нефтените ресурси.

1.7 От друга страна, що се отнася до макроикономическото въздействие върху развиващите се страни, би било необходимо да се мисли за цялостни планове за подпомагане преди всичко на най-слабите икономики, най-вече като се предвидят финансови мерки, насочени към осъществяване на политики за икономия на енергия. И в този случай са необходими мерки за подкрепа, включително и от голям мащаб, които обаче не предизвикват отклоняване на сигналите, които пазарите във всички случаи трябва да могат свободно да следват.

1.8 Комитетът счита, че са необходими силни политически отговори от страна на Европейския съюз.



1.9 На първо място, в този, както и в други случаи, единното присъствие на организацията като Европейския съюз, който осигурява една пета от световното производство, може да има тежест и да играе първостепенна роля. Точни и единно формулирани предложения от един толкова важен участник в международен план, не биха могли да бъдат лесно пренебрегнати. Съвсем различна е ситуацията, когато европейските инициативи се предприемат разпокъсано и понякога като че ли взаимно си противоречат.

1.10 В ситуация като сегашната, на възможно рязко поскъпване на една основна суровина, едно предложение за консултация и диалог на световно равнище с всички заинтересовани страни изглежда необходимо предварително условие за всяка друга инициатива. Може да се помисли за световна конференция, в която да участват страните производителки и страните потребителки.

1.11 На второ място, е необходимо да се стремим решително към постигането на единен европейски енергиен пазар. Европа беше изградена въз основа на големи проекти за единния пазар: на въглищата и стоманата, на атомната енергия, на селското стопанство; впоследствие от януари 1993 г., на стоките, услугите и капиталите и накрая от 1999 г. беше въведен паричният съюз. Настъпи времето да се извършат и конкретни действия относно пазара на енергията.

1.12 Това би позволило също така да се избегне този основен сектор да стане жертва на унищожителния натиск на спекулацията, която, както е известно, в нормални граници играе съществена роля за регулиране на пазарите, но отвъд тези граници внася елементи на пълна дезорганизация и абсолютна несигурност.

1.13 Европейският енергиен пазар трябва да стане прозрачен и контролируем от страна на съответните власти; трябва значително да бъде намалена нестабилността на цените. Това може да бъде постигнато също и чрез целенасочена информационна дейност и регулиране на стратегическите запаси. Адекватното регулиране на един толкова важен пазар като европейския сигурно би оказало много важно въздействие върху всички сфери в световен мащаб.

## 2. Предложения

2.1 Следователно ЕС трябва да се върне към първоначалния си дух (Договорите за създаване на ЕОВС и Евратом) и накрая следва да създаде *вътрешен енергиен пазар*, необходимост, която днес е повече от неотложна, за да бъдат избегнати рисковете и последици не само от икономически и социален характер.

2.2 ЕС трябва да се сдобие с необходимите инструменти за вземане на решения (следва да бъде „институционализирана“ процедурата, която наскоро беше въведена от френското председателство във връзка с финансовата криза), за да може да

насочва енергийната политика в рамките на ЕС и да говори с един глас на международните форуми, които вземат тези политически решения, в това число и тези, свързани с нефта, като се започне с цената на доставките, като се направи така, че тя да не зависи от действията на спекулантите.

2.3 ЕС трябва да стреми към обща и прозрачна политика по отношение на настоящем наличните нефтени запаси във всяка страна и към по-сигурна политика по отношение на доставките.

2.4 ЕС трябва да прилага общи мерки, като например хармонизирани данъчни инструменти по отношение на нефтените продукти, за да бъдат ограничени вредите, причинявани на най-силно засегнатите икономическите сектори, и да се постигнат споразумения за преки помощи за доходи на потребителите, в частност за най-слабите слоеве, в полза на които може да се използва и част от печалбата на предприятията.

2.5 ЕС трябва да се намеси по-решително, с цел да регулира конкуренцията в този сектор (днес на практика тя не съществува, като се има предвид, че пазарът на предлагането функционира в ситуация на олигопол), и да прецени възможността да се прибегне до политиката на администрирани цени, поне в периоди на по-дълбока криза, или най-малкото да прибегне до мерки за намаляване на често неоправданата разлика между производствените и потребителските цени. Това е ситуация, срещу която потребителят често е безсилен и незащитен.

2.6 Европейският съюз трябва да подкрепя и финансира чрез общ фонд изследванията и разработването на алтернативни енергийни източници, за да се намали зависимостта от нефта, по-специално в транспортния сектор, като се започне от автомобилния, чрез чувствително засилване на инвестициите в тази област, например като се премахнат данъците върху тях или като нефтените предприятия бъдат задължени да отпускат част от печалбите за тази цел.

2.7 ЕС не трябва да позволява дефлацията, причинена от внезапното спадане на цената на суровия нефт и от рецесията, да предизвиква по-сериозни от инфлацията икономически щети. Една базова инфлация, която вследствие на инерция (или поради несъвършенство на пазара?) продължава да съществува дори след спадане на котировките на суровия нефт, като прикрива по този начин настъпването на евентуална дефлация.

## 3. Въведение

3.1 Комисията накрая реши да се занимае с проблема за повишаването на цената на нефта или, по-точно, на колебанията в цените на нефта, в светлината на събитията от последните месеци, свързани с финансовата спекулация и с борсовия срив. Тъй като повишаването на цените предизвиква инфлационни напрежения в ЕС, ЕЦБ и Федералният резерв бързо се намесиха. Тези контрамерки смекчиха инфлационните напрежения, но забавиха икономическия растеж.

3.2 Едва наскоро, с цел справяне със световната финансова криза, бяха преразгледани рестриктивните финансови стратегии: независимо от това финансовата криза доведе до тежка рецесия, която няма никаква връзка с нефта, поради което инфлационните напрежения, самите те преизвикани от нефта, значително намаляха; следователно ще изчезне стимулт за увеличаване на неговата цена.

3.3 Другата най-важна последица е изместването на покупателната способност от страните потребителки към страните производителки и това явление може да бъде отново балансирано, като страните производителки увеличат вноса от страните потребителки (от 2002 до 2007 г. този внос се увеличаваше средно с 26 % годишно, с много по-голям темп отколкото общия на световния внос).

3.4 Както ще видим по-ясно в резюмето, проблемът е разгледан от Комисията от различни аспекти, докато други почти са пренебрегнати или пропуснати (например последиците от спекулацията, наличието на форми на олигопол в този сектор, които лесно се преобразуват в „картели“ със съответните последици, и т. н.).

3.5 Следователно ЕИСК има нужда да извърши откровена и обективна оценка на съобщението, като изтъкне неговите положителни и отрицателни страни, за да направи препоръки и предложения, с които се цели намаляване на инфлационните последици върху цените и производствените разходи.

3.6 Освен това Комитетът ще трябва да подчертае и политическите недостатъци на ЕС, слабостта му в международен план, разногласията в него относно основните причини за липсата на контрол на нефтения „пазар“ и спекулациите, на които той е подложен.

3.7 Трябва да се отбележи и още нещо: във връзка с промените в цената на нефта, със силен спад спрямо юли 2008 г., би било необходимо да се актуализира заглавието на съобщението на Европейската комисия. В съдържанието на настоящото становище във всеки случай се отчитат колебанията в цената на нефта, с които свикнахме, и то не само върховете им стойности.

## 4. Основно съдържание на съобщението

### 4.1 Причините за повишаването на цените

4.1.1 Комисията счита, че **рязкото повишаване на цената на нефта** през последните месеци може да бъде сравнено само с това от 70-те години, че, от друга страна, потребителските цени са в съответствие с тези на суровия нефт и че сегашното равнище надхвърля върховете стойности, достигнати в началото на 80-те години.

4.1.2 Комисията счита освен това, че сегашното **повишаване** на цените на нефта произтича главно от значителната структурна промяна в търсенето и предлагането, която се дължи на увеличаването на потреблението (по-специално в Китай и Индия), на

намаляването на залежите, на недостатъчната способност за реагиране на държавните компании на страните от ОПЕК, на слабия капацитет на рафинериите в някои страни, на обезценяването на долара, на повишаването на инфлацията и т. н.

### 4.2 Отраженията върху икономиката на ЕС

4.2.1 Най-тежките отражения включват повишаването на инфлацията, въздействието върху цените на енергията като верижна реакция; много често, дори когато цените на суровините намаляват, потребителските цени не отразяват тази тенденция.

4.2.2 Най-сериозните отражения се наблюдават върху семействата, в частност върху онези с ниски доходи, въпреки че това явление се проявява в различна степен в отделните европейски страни, което води до увеличаване на икономическия дисбаланс и влошаване на покупателната способност на заплатите, а оттам до увеличаване на бедността.

4.2.3 Последиците са тежки също така за предприятията и за растежа. В частност, Комисията споменава, че най-засегнатите сектори са земеделието, транспортът и рибарството. Надяваме се, че тази ситуация може да преизвика по-голям интерес към изследванията и разработването на източници на възобновяема енергия.

### 4.3 Макроикономическото въздействие в развиващите се страни

4.3.1 И в развиващите се страни вносителки на нефт, последиците за гражданите и за предприятията ще бъдат все по-тежки поради повишаването на инфлацията.

4.3.2 В тези страни последиците са още по-сериозни поради въздействието върху хранителните продукти, публичните финанси и др., докато в слабо развитите, но изнасящи нефт страни се наблюдава натрупване на капитали, което предполага специфични преизвикателства за макроикономическите политики, като се има предвид често незадоволителното управление на приходите от нефта.

### 4.4 Политическите отговори на ЕС

4.4.1 Отговорите на ЕС се основават на хипотезата, че тези цени ще останат високи в средносрочен и дългосрочен план, което предполага необходимост от адекватни отговори, като препоръчаните в пакета относно изменението на климата и възобновяемите енергии и като отговорите, предвидени за постигането на истински единен енергиен пазар.

4.4.2 Сега е необходимо да се положат усилия, за да се смекчат последиците върху потребителите, в частност за най-бедните домакинства; препоръките включват от системата за данъчно облагане на нефтените продукти до предложение за среща на високо равнище между страните производителки и страните потребителки, като се предоставят допълнителни ресурси на страните вносителки на нефт.

4.4.3 Като структурни отговори в **средносрочен план** се препоръчват: засилване на диалога с основните страни производителки; упражняване на надзор над „конкуренцията“ в сектора; оценяване на прозрачността по отношение на запасите; преразглеждане на действащото общностно законодателство в тази област (запасите); разглеждане на данъчните мерки в полза на енергийните източници с ниски въглеродни емисии; използване на печалбите от нефтодобивната промишленост за инвестиции, евентуално данъчно облагане на тези печалби; благоприятстване на диалога между ЕС и развиващите се страни.

4.4.4 Като структурни отговори в дългосрочен план се препоръчват: сключване на споразумение между държавите на ЕС относно изменението на климата и възобновяемата енергия; подобряване на енергийната ефективност; извършването на структурни промени, с цел да се засили ефективността на транспортния и рибарския сектор; предоставяне на стимули в областта на прякото данъчно облагане или субсидии за насърчаване на икономите на енергия в домакинствата; по-голямо разнообразие на енергийните доставки на ЕС.

## 5. Бележки

5.1 Съобщението на Комисията беше изготвено след тревожния „пик“, достигнат от цената на нефта в началото на миналото лято. Необходимо е все пак да се припомни, че съвременната икономика ни приучи на непредвидени и големи промени в перспектива, при това на много кратки интервали от време.

5.2 В действителност световната икономика, за разлика от онова, което се наблюдаваше преди няколко месеца, се характеризира с тревожна изгледи за рецесия, която, според предвижданията на Международния валутен фонд (МВФ), изглежда ще засегне и всички нововъзникващи икономики, които иначе напоследък (последните тридесет години след края на периода, който беше наречен „златният век“ на съвременния капитализъм), започнаха да се развиват значително по-бързо и стабилно, отколкото развитите страни.

5.3 В този контекст намаляването на цената на нефта, след достигнатите върхови стойности през юли миналата година (те представляваха абсолютни рекорди както в номинална стойност, така и в реално изражение), до най-ниските стойности през ноември 2008 г., които, като се изключи инфлацията, се върнаха на равнищата от преди 25 години, би могло да не бъде само епизодично. Страхът, който понастоящем преобладава сред икономистите е, че внезапно ще се появи дефлация, която очевидно не би отминала и нефтения пазар.

5.4 Освен това е добре да се избягват дългосрочните прогнози относно възможното изчерпване на наличните подземни запаси. От десетилетия насам този страх се появява периодично; възможно е обаче той да е необоснован. В един скорошен брой на известното списание „Economist“ (от 21 юни 2008 г.) се отбелязва, че при сегашния темп на производство известните ни нефтени запаси би трябвало да стигнат за 42 години (това

време не е малко: какво ли би могло да се случи, особено в областта на научните и технологични иновации, през следващите 42 години?); отбелязва се също така обаче, че запасите на страните от Близкия Изток не се променят от много години, от което може да се направи изводът, пак според същото списание, че новите открития засега компенсират произведения и изгорен нефт, или пък, че оценките на запасите не са много точни. Все пак трябва да се подчертае, че изчислението се опира на настоящите производствени нива. Проблемът, обаче, не е толкова изчерпването на запасите в дългосрочен план, а е по-скоро свързан с перспективите за кризи, произтичащи от дисбаланса между търсене и предлагане в краткосрочен план, и специално в следствие на евентуални прекъсвания на производството в стратегическите зони.

5.5 Търсенето на нови запаси и нови източници е и трябва да остане непрекъснат процес. Събитията, свързани с нефтените шокове от 70-те години, които са сред най-големите през миналия век, са особено показателни и много красноречиви в рамките на този контекст; тези шокове са повече последица от свиванията на предлагането, наложени от страните производителки, отколкото естествени явления на пазара, на които обаче изглежда се дължат настоящите дисбаланси. Във всеки случай настъпилото тогава рязко увеличение на цените доведе до търсенето на нови източници чрез използването на високо иновационни методи на производство.

5.6 Един по-внимателен анализ на промените на пазара, произтичащи от всяко явление на дисбаланс между търсенето и предлагането, не трябва никога да се пренебрегва.

5.7 Вследствие на строгите парични политики, възприети от началото на 80-те години и прилагани най-вече от правителствата на Роналд Рейгън в Съединените щати и от Маргарет Тачър в Обединеното кралство, въз основа на теориите на чикагската монетарна школа на Милтън Фрийдман, бяха достигнати силни повишения на лихвените проценти, които накараха притежателите на запаси да променят своите приоритети и да разглеждат като много вредно съхраняването на наличните нефтени ресурси под земята, тъй като те престанаха да носят големи печалби. Повишаването на лихвените проценти беше една от главните причини за разпадането на нефтения картел в средата на 80-те години.

5.8 В един изчерпателен анализ би трябвало да се вземе под внимание не само събраната информация благодарение на геологичните или технологични знания като цяло, но също и заключенията, които могат да се направят от едно икономическо проучване; въз основа на това проучване, въпреки че недостигът на ресурси и прекалено голямото търсене в сравнение с предлагането води до повишаване на котировките, те имат обратно въздействие върху наличността на самите ресурси и често допринасят за намаляване на дисбалансите. В тези случаи е необходимо да се вземе предвид, че при едно увеличено търсене на нови нефтени запаси може да има взаимозависимост с райони и места, особено чувствителни от екологична гледна точка (например Северния полюс). Такава ситуация трябва да бъде избегната, като се търсят алтернативни източници.

5.9 За да се открият причините за неотдавнашното повишаване на котировките, може да се направи друго проучване от методологично естество. Възможно най-точното познаване на ситуацията, срещу която трябва да се изправим, със сигурност е съществено предварително условие за всяка стратегия за действие. Големият италиански икономист Луиджи Еинауди ни предупреждава, че „знанието е предварително условие за вземане на решение“.

5.10 ЕИСК счита, че едно по-задълбочено познаване на функционирането на нефтения пазар е повече от желателно. Опасенията, предизвикани от силните колебания на цените на нефта се базират на статистическите данни, основани главно на изследването на цените, които се регистрират ежедневно на пазарите. Например една от най-известните методики е използваната от МВФ при изчисляването на така наричаната APSP (*average petroleum spot price*) - средногодишна средна спот цена, която е средна аритметична непрегледена величина на котировките на сорта Брент в Дубай и на американския сорт WTI.

5.11 Би могло да се окаже полезно да се посочват средните котировки за внос на суров нефт, които се получават от статистическите данни за външната търговия поне на основните страни вносителки. Много вероятно е познаването на условията за доставки на суров нефт да е значително по-достоверно, отколкото това, което се основава на изготвянето на пазарните котировки за деня.

5.12 ЕИСК счита, че е правилно да се твърди, че един точен анализ на причините за неотдавнашното рязко повишаване на цената на нефта и за още по-скорошното ѝ драстично понижаване трябва да се базира на проучване на реалните тенденции в световната икономика.

5.13 Комитетът обаче отбелязва, че в съобщението изобщо не се споменава за влиянието, което изключително силните спекулативни действия със сигурност оказаха върху неконтролираното повишаване на цените на нефта. Ако те липсваха много трудно би могло да се достигне котировка от 147 долара за барел през юли и котировка от около 60 долара през октомври 2008 г.

5.14 Изхождайки обаче от движенията на основните структурни данни, може да се констатира, че световното енергийно потребление надхвърли вече устойчивите 10 милиарда тона нефтен еквивалент и че този растеж се стимулира от повишаване на световния БВП, който, както в абсолютна стойност, така и по относителна интензивност, е безпрецедентен в историята.

5.15 Необходимо е все пак да се оцени важността на изгледите за рецесия, предизвикана от кризата на световните финансови пазари; във всеки случай не може да се подценява факта, че за период от четири години, от 2004 до 2007 г., световното производство се увеличаваше с 5 % годишно, най-вече поради упражнявания от възникващите икономики

натиск, на първо място от Китай и Индия, но не само: Африка също се пробуди и показва годишен растеж от 6-7 %. Необходимо е също така да се отчете, че Русия е на път отново да завоюва мястото на световен гигант, което заемаше преди, и че новите участници на международната сцена са много на брой.

5.16 Световният БВП, изчислен в реални стойности по цени от 2007 г., нарасна от 53 трилиона долара през 2003 г. (изчислени, както според нас е правилно, по отношение на паритета на покупателната способност или ППС, а не въз основа на пазарния обменен курс) на 65 трилиона през 2007 г., като по този начин отбеляза увеличение от 12 трилиона долара - все едно към световната икономика за период от четири години е била добавена стойност на икономическото производство, равняваща се на тази на Съединените щати.

5.17 Увеличение с 5 % годишно означава, че ако се запази този темп на растеж (което не е абсолютно невъзможно), за четиринадесет години световното производство би се удвоило, а за двадесет и осем би се увеличило четири пъти, период от време, който се равнява на едно поколение. Тази перспектива може да изглежда невероятна, но показва, че навлизаме в съвсем нова фаза на икономическата история.

5.18 В съобщението с право се припомня, че както във всички исторически епохи, основен фактор на икономическия растеж е енергията. Ето защо една от основните последици от сегашното изключително силно икономическо развитие, на което сме свидетели, е огромният натиск върху енергийните източници.

5.19 Както вече споменахме, необходимо е да се обърне внимание на последиците, предизвикани от спекулациите, които се извършват в голям мащаб на пазара на нефт и засилват процеси, основните причини за които обаче несъмнено са структурни.

5.20 За да се разбере явлението „колебания на цените“, е необходимо да се отчете факта, че понастоящем една трета от консумираната енергия произлиза от нефта!

5.21 Ако разгледаме по-внимателно наличните данни относно цените на нефтения пазар, ще стигнем до изненадващи резултати, които не съвпадат с твърденията на Комисията (източник: [http://inflationdata.com/inflation/inflation\\_Rate/Historical\\_Oil\\_Price\\_Table.asp](http://inflationdata.com/inflation/inflation_Rate/Historical_Oil_Price_Table.asp) на „Financial Trend Forecaster“).

5.22 Този анализ на данните дава възможност да се установи, че от края на 40-те до средата на 70-те години цената на нефта, изразена в реални стойности, т.е. независимо от общата инфлация, свързана с общото движение на цените, по същество остана непроменена, надхвърляща с малко една средна стойност от 20 долара за барел! Тази тенденция произтича от всички източници, които могат да бъдат консултирани в тази сфера.



5.23 В продължение на почти тридесет години (период, по-късно наречен „златния век“ на съвременния капитализъм, който големият историк Eric Hobsbawm окачестви като най-интензивната и мащабна преживяна досега от човечеството фаза на икономическо развитие) изключително силното развитие на световната икономика не беше възпрепятствано от недостига на енергийни източници: предлагането очевидно беше в състояние да отговори на изключително повишеното търсене.

5.24 Както е известно обаче, нефтените шокове от 70-те години, първият от които съвпадна с войната „Йом Кипур“ през октомври 1973 г., а вторият с революцията на Хомейни в Иран, предизвикаха рязко покачване на цените, което може да бъде приписано, както Комисията твърди, на контролираща производството дейност, осъществена успешно от картела ОПЕК.

5.25 Според ЕИСК, напротив, тази криза и рязкото повишаване на котировките бяха причинени и от други фактори, по-специално фазата на голям монетарен безпорядък, чиято кулминационна точка беше декларацията за неконвертируемостта на долара от август 1971 г. Този безпорядък беше предизвикан от прекомерния дефицит на платежния баланс на Съединените щати, който не позволи да се запази паричния режим със стабилни обменни курсове на споразуменията от Брегън Уудс. Кризата на долара се прояви чрез силни инфлационни напрежения, които накрая се отразиха до голяма степен на нефтения пазар. На последно място е необходимо да се припомним, че в началото на 70-те години световната икономическа конюнктура се характеризираше с много силен подем на производството, който доведе до голям натиск върху търсенето на целия пазар на суровини.

5.26 Струва ни се, че различията с настоящата ситуация са по-големи, отколкото приликите. Общото е единствено много силният растеж на световната икономика. И напротив, изглежда, че не можем да наблюдаваме значителни пазарни манипулации освен спекулативните маневри, които се различават значително от действията на нефтения картел ОПЕК, който официално играеше ролята си на истински международни конференции.

5.27 ЕИСК счита, че настоящото натрупване на доларови резерви, най-вече в Китай и Япония, също има малко общи елементи с разпространяването на подобни валутни резерви между края на 60-те и началото на 70-те години. Китай и Япония избягват да ликвидират наведнъж и необмислено значителните си резерви от долари на пазара.

5.28 Изключително стриктната парична политика на големите западни държави доведе, най-вече от 1986 г. насам, до срив на цените. Интересно е да се отбележи, че, отново в реално изражение, средната стойност на котировките през седемгодишния период от 1993 до 1999 г. възлизаше на 23 долара за барел, т. е. същата средна стойност като тази отпреди четирисет години (1953-1959 г.), след изключителен растеж на световната икономика и на търсенето на нефт.

5.29 ЕИСК споделя позицията на Комисията, която твърди, че ускоряването на световния икономически растеж, въпреки че неговият център вече не е в развитите, а в нововъзникващите икономики, е не по-малко показателно. Това развитие изглежда постави началото на една съществена тенденция за растеж на номиналните и реалните котировки на нефта от една умерена стойност от около 30 долара за барел през 2003 г. (година, от която започва „силната“ фаза на световната конюнктура) до сегашната стойност, надхвърляща 60 долара, която на практика е двойно по-голяма. Вярно е обаче, че от 2003 до 2007 г. доларът загуби една четвърт от стойността си по отношение на еврото, поради което котировките на нефта в евро не се удвоиха, но все пак се увеличиха с 50 %.

5.30 Това твърдение е вярно, въпреки че „пикът“ от 147 долара през юли миналата година вероятно е в резултат на един спекулативен „балон“; и въпреки че този пик е от такова естество, ние би трябвало да очакваме покачване на цените в близко бъдеще, когато спекулантите отново ще започнат да купуват нефт на цена, която ще бъде считана за ниска. Главните участници в световната нефтена индустрия, чиято възможност за влияние би трябвало поне да бъде ограничена и да стане по-прозрачна, в действителност понастоящем считат за „естествена“ една цена от около 80 долара за барел, т. е. равнище, което е значително по-високо от това на котировките, регистрирани по време на фазата на възстановяване (около 30 долара за периода 2002-2003 г.).

Брюксел, 25 февруари 2009 година.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Mario SEPI



**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1083/2006 за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд по отношение на някои разпоредби относно финансовото управление“**

COM(2008) 803 *окончателен* — 2008/0233 (AVC)

**„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1080/2006 относно Европейския фонд за регионално развитие по отношение на допустимостта на инвестиране в енергийна ефективност и енергия от възобновяеми източници в жилищното строителство“**

COM(2008) 838 *окончателен* — 2008/0245 (COD)

**„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1081/2006 относно Европейския социален фонд с оглед разширяване кръга на видовете разходи, допустими за финансиране от ЕСФ“**

COM(2008) 813 *окончателен* — 2008/0232 (COD)

(2009/C 218/21)

На 9 и 15 декември 2008 г. Съветът реши, в съответствие с член 262 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно следните предложения:

*„Предложение за регламент на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1083/2006 за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд по отношение на някои разпоредби относно финансовото управление“*

*„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1080/2006 относно Европейския фонд за регионално развитие по отношение на допустимостта на инвестиране в енергийна ефективност и енергия от възобновяеми източници в жилищното строителство“*

*„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1081/2006 относно Европейския социален фонд с оглед разширяване кръга на видовете разходи, допустими за финансиране от ЕСФ“*

Специализирана секция „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 2 февруари 2009 г. (докладчик: г-н CEDRONE)

На 451-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 февруари 2009 г. (заседание от 25 февруари 2009 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 164 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 14 гласа „въздържал се“.

## 1. **Заключения и препоръки:**

1.1 ЕИСК се запозна с трите горепосочени предложения, направени от Комисията в условията на настоящата финансова криза и имащи за цел да стимулират реалната икономика в сегашния период на икономически спад, посредством адаптиране и опростяване на някои разпоредби относно структурните фондове.

1.2 ЕИСК подкрепя тези предложения, формулирайки долу-посочените забележки.

## 2. **Обосновка**

2.1 От много години насам ЕИСК призовава настоятелно за административно опростяване на законодателството на Общността и за неговото приспособяване към нуждите по места. Във връзка с това, ЕИСК приветства предложенията на

Комисията, които ще позволят на Европейския съюз чрез структурните фондове да отговори по по-подходящ начин на предизвикателствата, породени от настоящата финансова и икономическа криза.

2.2 ЕИСК припомня, че съществуват и други административни и финансови проблеми, свързани с управлението на структурните фондове. Комитетът насърчава Комисията да изготви предложения за разрешаване на тези проблеми, свързани с предварителното финансиране на проектите; с прекалено дългите срокове на плащанията; с устойчивостта на предложените проекти и с правилата *de minimis*.

2.3 ЕИСК подчертава необходимостта търсеното административно опростяване действително да доведе до бързо освобождаване на наличните средства, за да се получи положителен и незабавен ефект за възстановяването на реална икономика.

2.4 ЕИСК изразява също така пожеланието от освободените чрез тези мерки средства да могат да се възползват, в рамките на възможното, (приоритетно) МСП (например МСП от строителния сектор, що се отнася до предложението за енергийната ефективност на жилищата), както и организациите от сферата на социалната икономика.

2.5 Накрая, ЕИСК отправя искане Комисията бързо да допълни своите обсъждания относно опростяването в областта на структурните фондове, за да може да се активизира политиката на сближаване с оглед на настоящата икономическа криза и дори отвъд нея.

Брюксел, 25 февруари 2009 година.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Mario SEPI

---

2009/C 218/12	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно търговията с тюленови продукти“ .....	55
2009/C 218/13	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и Съвета относно доброволното участие на организации в Схема на Общността по управление на околната среда и одитиране (EMAS)“ .....	59
2009/C 218/14	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Съвета относно защитата на животните по време на умишлено убийство“ .....	65
2009/C 218/15	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — обща имиграционна политика за Европа: принципи, действия и инструменти“ .....	69
2009/C 218/16	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — План за политика в областта на убежището: интегриран подход към закрилата в целия ЕС“ .....	78
2009/C 218/17	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Зелена книга — Миграция и мобилност: предизвикателствата и възможностите за образователните системи в ЕС“ .....	85
2009/C 218/18	Становище на Европейския икономически и социален комитет „Предложение за препоръка на Съвета за европейски действия в областта на редките заболявания“ .....	91
2009/C 218/19	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за Директива на Съвета за изменение на Директива 2006/112/ЕО по отношение на намалените ставки на данъка върху добавената стойност“ .....	96
2009/C 218/20	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на Регионите — Да посрещнем предизвикателството на по-високите цени на петрола“ .....	101
2009/C 218/21	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1083/2006 за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд по отношение на някои разпоредби относно финансовото управление“ — „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1080/2006 относно Европейския фонд за регионално развитие по отношение на допустимостта на инвестиране в енергийна ефективност и енергия от възобновяеми източници в жилищното строителство“ — „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1081/2006 относно Европейския социален фонд с оглед разширяване кръга на видовете разходи, допустими за финансиране от ЕСФ“ .....	107

## ЦЕНИ ЗА АБОНАМЕНТ ЗА 2009 г. (без ДДС, с включени разходи за стандартна доставка)

Официален вестник на ЕС, серии L+C, единствено на хартиен носител	на 22 официални езика на ЕС	1 000 EUR за годишен абонамент (*)
Официален вестник на ЕС, серии L+C, единствено на хартиен носител	на 22 официални езика на ЕС	100 EUR за месечен абонамент (*)
Официален вестник на ЕС, серии L+C, на хартиен носител + годишно сборно издание на CD-ROM	на 22 официални езика на ЕС	1 200 EUR за годишен абонамент
Официален вестник на ЕС, серия L, единствено на хартиен носител	на 22 официални езика на ЕС	700 EUR за годишен абонамент
Официален вестник на ЕС, серия L, единствено на хартиен носител	на 22 официални езика на ЕС	70 EUR за месечен абонамент
Официален вестник на ЕС, серия C, единствено на хартиен носител	на 22 официални езика на ЕС	400 EUR за годишен абонамент
Официален вестник на ЕС, серия C, единствено на хартиен носител	на 22 официални езика на ЕС	40 EUR за месечен абонамент
Официален вестник на ЕС, серии L+C, месечно издание на CD-ROM (сборно издание)	на 22 официални езика на ЕС	500 EUR за годишен абонамент
Притурка към Официален вестник (серия S — Договори за обществени поръчки и процедури по възлагане), CD-ROM, две издания на седмица	многоезичен: на 23 официални езика на ЕС	360 EUR за годишен абонамент (= 30 EUR за месечен абонамент)
Официален вестник на ЕС, серия C — Конкурси	на език (езици) в зависимост от конкурса	50 EUR за годишен абонамент

(\*) Цена на отделен брой: до 32 страници: 6 EUR  
от 33 до 64 страници: 12 EUR  
над 64 страници: цена, фиксирана според случая

Абонамент за *Официален вестник на Европейския съюз*, издаван на официалните езици на Европейския съюз, може да се направи за 22 езикови версии. Един абонамент включва сериите L (Законодателство) и C (Информация и известия).

За всяка езикова версия се прави отделен абонамент.

Съгласно Регламент (ЕО) № 920/2005 на Съвета, публикуван в Официален вестник L 156 от 18 юни 2005 г., според който институциите на Европейския съюз временно не са задължени да съставят всички актове на ирландски език и да ги публикуват на този език, изданията на Официален вестник на ирландски език се разпространяват отделно.

Абонаментът за притурката към Официален вестник (серия S — Договори за обществени поръчки и процедури по възлагане) включва всички 23 официални езикови версии в един общноезиков CD-ROM.

Абонатите на *Официален вестник на Европейския съюз* имат право, след заявка, да получат различните приложения към Официален вестник без допълнително заплащане. Информация за публикуването на приложенията се предоставя чрез съобщения за читателите, включени в *Официален вестник на Европейския съюз*.

## Продажби и абонаменти

Платените издания на Службата за публикации могат да бъдат закупени от всички наши търговски представители.

Списъкът на търговските представители е достъпен на адрес:

[http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_bg.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_bg.htm)

**EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) предлага директен безплатен достъп до законодателството на Европейския съюз. Този интернет сайт дава възможност за справка с *Официален вестник на Европейския съюз* и включва договорите, законодателството, юриспруденцията и подготвителните законодателни актове.**

**За подробна информация за Европейския съюз посетете интернет сайта: <http://europa.eu>**

