

Официален вестник

С 168

на Европейския съюз

Година 50

Издание на български език

Информация и известия

20 юли 2007 г.

Известие №	Съдържание	Страница
	III Подготвителни актове	
	Европейски икономически и социален комитет	
	435-а си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 април 2007 г.	
2007/C 168/01	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Развитие на веригите за създаване на стойност и доставка в европейски и глобален контекст“	1
2007/C 168/02	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Европейските метрополни области: социално-икономическо въздействие за бъдещето на Европа“	10
2007/C 168/03	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Териториалната програма“	16
2007/C 168/04	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Доклад на Комисията: доклад за политиката на конкуренция за 2005 г.“ SEC(2006)761 окончателен	22
2007/C 168/05	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за създаване на рамка за опазване на почвите и за изменение на Директива 2004/35/ЕО“ COM (2006) 232 окончателен — 2006/0086 COD	29
2007/C 168/06	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно — „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета, установяващ обща процедура за разрешаване на хранителните добавки, хранителните ензими и хранителните ароматизанти“ — „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно хранителните ензими, изменящ Директива 83/417/ЕИО на Съвета, Регламент (ЕО) № 1493/1999 на Съвета, Директива 2000/13/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и Директива 2001/112/ЕО на Съвета“ — „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно ароматизантите и някои хранителни съставки с ароматични свойства, предназначени за употреба във и върху хранителни продукти, изменящ Регламент (ЕИО) № 1576/89 на Съвета, Регламент (ЕИО) № 1601/91 на Съвета, Регламент (ЕО) № 2232/96 и Директива 2000/13/ЕО“ — „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно хранителните добавки“ COM(2006) 423 final — 2006/0143 (COD) — COM(2006) 425 final — 2006/0144 (COD) — COM(2006) 427 final — 2006/0147 (COD) — COM(2006) 428 final — 2006/0145 (COD)	34

2007/C 168/07	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Съвета и Европейския парламент — Прилагане на принципа на устойчивост в рибарството в ЕС чрез максимален устойчив добив“ COM(2006) 360 окончателен	38
2007/C 168/08	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение на Европейския парламент и на Съвета за Регламент относно забрана за пускане на пазара, внос в Общността и износ от Общността на кожи с косъм от котки и кучета, както и на продукти, в които те се съдържат“ COM(2006) 684 окончателен — 2006/0236 (COD)	42
2007/C 168/09	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и Съвета за забрана на износа и безопасно съхранение на метален живак“ COM(2006) 636 окончателен — 2006/0206 (COD)	44
2007/C 168/10	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за решение на Съвета относно насоки за политиките по заетостта на държавите-членки“ COM (2006) 815 окончателен — 2006/0271 (CNS)	47
2007/C 168/11	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Към бъдеща морска политика на ЕС: Европейска визия за океаните и моретата“ COM(2006) 275 окончателен	50
2007/C 168/12	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Обща пристанищна политика на ЕС“	57
2007/C 168/13	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Логистиката на превоза на товари в Европа — ключ към устойчивата мобилност“ COM(2006) 336 окончателен	63
2007/C 168/14	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — средносрочен преглед на програмата за насърчаване на морските превози на къси разстояния [COM(2003) 155 окончателен]“ COM(2006) 380 окончателен	68
2007/C 168/15	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение на Европейския парламент и на Съвета за директива относно управлението на безопасността на пътните инфраструктури“ COM(2006) 569 окончателен — 2006/0182 (COD)	71
2007/C 168/16	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 97/67/ЕО относно пълното изграждане на вътрешния пазар на пощенски услуги на Общността“ COM(2006) 594 окончателен 2006/0196 (COD)	74
2007/C 168/17	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Транспорт в градски агломерации и метрополни региони“	77
2007/C 168/18	Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Насърчаване на трансграничния велосипеден транспорт“	86

III

(Подготвителни актове)

ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

435-А СИ ПЛЕНАРНА СЕСИЯ, ПРОВЕДЕНА НА 25 И 26 АПРИЛ 2007 Г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Развитие на веригите за създаване на стойност и доставка в европейски и глобален контекст“

(2007/С 168/01)

На 6 юли 2006 г. Европейският икономически и социален комитет реши, в съответствие с член 29, параграф 2 от Правилника за дейността, да изготви становище относно *Развитието на веригите за създаване на стойност и доставка в европейски и глобален контекст*.

Това решение бе потвърдено на 26 октомври 2006 г.

Консултативната комисия по индустриални промени, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 6 март 2007 г. Докладчик: г-н van IERSEL. Съдокладчик: г-н GIBELLIERI.

На 435-а си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 април 2007 г. (заседание от 25 април), Европейският икономически и социален комитет прие следното становище със 130 гласа „за“, 1 глас „против“ и 4 гласа „въздържал се“.

Част I — Заключение и препоръки

А. ЕИСК настоява за по-голямо внимание от страна на вземащите решения, както и за интерактивен подход от страна на ЕС и държавите-членки по отношение на понятието за развитие на веригите за създаване на стойност и доставка или по-скоро на това за промишленост, работеща в мрежа и взаимодействие между предприятията.

Б. Тези динамични процеси налагат приспособяване и адаптивност в управлението на всички аспекти на предприятията, включително определяне и дизайн на продукта, услуги, маркетинг и управление на финансовите и човешки ресурси. Тези задачи често се възлагат на външни изпълнители. Работа в мрежа означава, че предприятията се преплитат все повече в световен мащаб и производството и услугите все повече се интегрират.

В. Тази ситуация може да се отрази на предприятията по твърде различен начин в зависимост от големината им, от позицията им във веригите/мрежите за доставка и отраслите, в които оперират. Като цяло, големите мултинационални компании са добре позиционирани на всички етапи на този процес на свързване в мрежа. И обратното, относително малките и средни доставчици, които участват в началните или междинните етапи (първи, втори, трети и т.н. доставчик), често се сблъскват с препятствия, като описаните в Част II. В този документ те са

упоменати като НМП (начални и междинни предприятия — термин, създаден конкретно за това становище) ⁽¹⁾.

Г. Преобладаващото мнозинство работни места в частния сектор се осигуряват от „неголеми“ предприятия (виж точка В). Най-иновационните и най-креативните сред тези предприятия са от решаващо значение за мрежовата икономика. Размерът на това явление е толкова значим, че то оказва съществено въздействие не само на микроикономическо, но и на макроикономическо ниво.

Д. ЕИСК смята, че е необходимо да се подобрят условията, в които работят НМП. Настоящото становище (виж точки 3 и 4 на Част II) набелязва основните предизвикателства и представя редица предложения за действие, като например:

— промяна на отношението към НМП;

⁽¹⁾ Следователно настоящото становище не се отнася до малките и средни предприятия (МСП) според дефиницията на Европейската комисия и повечето държави-членки. По-малките предприятия, за които става въпрос, са доставчици, които могат да имат няколко служители, а средните доставчици могат да имат и хиляди служители. И едните, и другите заемат начално или междинно място във веригите за създаване на стойност; с други думи, те не са крайните — обикновено по-големи — производители/доставчици. Тези предприятия се определят не в зависимост от измерими показатели (оборот, брой служители и др.), а в зависимост от мястото, което заемат във веригата за създаване на стойност и доставка. Доставчиците на суровини, които обикновено представляват големи предприятия, не попадат в обхвата на това становище, въпреки че заемат място в началния стадий на производствения процес.

- подобряване на сътрудничеството и взаимното доверие между тези предприятия;
- улесняване на достъпа до финансиране;
- намаляване на ефекта на зависимост или изключване от веригата за доставка;
- налагане на спазването на правата на интелектуална собственост;
- борба срещу нарушенията на конкуренцията чрез последователно, по-ефективно и навременно използване на инструментите на ЕС за търговска защита срещу непоявен внос;
- насърчаване на уменията и предприемаческия дух;
- привличане на квалифицирани млади хора, особено в инженерните специалности, към НМП;
- прилагане на новата индустриална политика на ЕС, включително отрасловия подход;
- оптимално използване на Седмата рамкова програма;
- приемане на конкретно насочено законодателство и опростяване на административните процедури.

Е. При липсата на установена дефиниция на НМП не е лесно да се схване пълното им значение по отношение на индустриалните промени и процесите на глобализация. Би следвало да се направи много повече за постигането на по-голяма информираност относно тяхната роля. Осъществяването на някои/или всички предложения, изброени в т. Д, означава, че редица предварителни условия трябва да бъдат изпълнени от самите предприятия, други — от тези, които разработват съответните политики, а трети — и от двете категории. Във всеки случай изпълнението на което и да е от тях трябва да се осъществява в тясно сътрудничество с всички заинтересовани страни. В същия контекст, комитетите за секторен диалог на европейско и национално ниво би трябвало да осигурят надеждни общи насоки за тези, които разработват съответните политики.

Част II — Изложение на мотивите

1. Въведение

1.1 Да се говори за появата на вериги за доставка като за съвременно явление е заблуда, тъй като те, под една или друга форма, съществуват още от възникването на организираното производство.

1.2 Все пак следва да се отбележи, че силният интерес към веригите за доставка се разви през последните няколко десетилетия в резултат на безмилостната среда, породена от техническия прогрес и глобализацията и всички свързани с тях въздействия върху пазарите. Темата се разглежда пространно в безброй публикации и конференции в целия свят. Традиционната линейна последователност отстъпва място на сложни мрежи и интегрирани производствени процеси, които често протичат в множество предприятия и страни.

1.3 В днешно време веригите за създаване на стойност и доставка все повече се преплитат и понастоящем в много сектори съществува истинска глобална мрежа. Това дава основание да се използва по-скоро термина „мрежи“, отколкото „вериги“, тъй като първият термин несъмнено изразява по-краткотрайно съществуващи явления от втория.

1.4 Самите мрежи за създаване на стойност (или просто „мрежите за стойност“) все повече се разрастват и се глобализират. Част от този процес е паневропейска мрежа за създаване на стойност, засилена от неотдавнашното разширяване на ЕС.

1.5 Понастоящем става ясно, че самоусъвършенстването вече не е достатъчно, за да се отговори на потребностите на предприятията. Ползите от интроспективните програми, осъществявани в предприятията, макар и полезни и похвални, не им позволяват да се възползват от възможностите, предоставяни от една действително глобална система на бизнеса. Предприятията трябва да гледат навън, ако искат да оцелеят в съвременния свят.

1.6 Ето защо управлението на мрежата и логистиката се озовават на преден план и предприятията отделят все повече време и пари, за да осигурят оптимална възвращаемост, като рационализират и координират все по-сложната мрежа от дейности и услуги, които са от решаващо значение за съвременните промишлени и търговски операции.

1.7 Естеството на мениджърските задължения и уменията, изисквани от работната сила на всички равнища, са се променили драстично, тъй като са необходимо решения и нагласи, които да осигуряват оптимални равнища на сътрудничество между купувачи, доставчици и предприятия.

1.8 Тази ситуация важи за всички категории предприятия — големи, средни и малки, независимо от различията и взаимодействията между отделните отрасли. Все пак изглежда, че големите мултинационални компании са в по-добро положение от НМП ⁽²⁾ по отношение на протичащите понастоящем процеси.

1.9 Въсъщност две трети от заетите в частния сектор в Европа работят в малки и средни предприятия. Много от тях са НМП. Следователно просперитетът на този вид предприятия има не само микроикономическо измерение, но и макроикономическо въздействие.

1.10 Въпреки че темата на това становище е развитието на вериги за създаване на стойност и доставка, то е насочено основно към иновационните НМП (НМП използващи високи технологии или произвеждащи висококачествени продукти), които имат потенциал за растеж и дейност в международен план или тези, които вече присъстват на световния пазар ⁽³⁾.

1.11 Следователно трябва да се разработят и усъвършенстват начини и средства за създаване на здравословна и устойчива среда за този тип предприятия, така че те да могат да просперират и да използват максимално потенциала си.

1.12 Въпреки различията между веригите/мрежите за доставка в отделните отрасли, беше преценено за уместно анализът, направен в настоящото становище, да се илюстрира, като се разгледа по-подробно ситуацията в един сектор. Ето защо в Приложение 2 към настоящото становище е представено изследване на отделен случай в автомобилостроенето, който илюстрира добре някои от поставените въпроси. Изборът падна върху този сектор, защото той очевидно се отличава със сложност на веригите/мрежите за доставка, както е посочено в Приложение 1.

⁽²⁾ Виж т. В и бележка 1.

⁽³⁾ Виж бележка 1.

1.13 Европейските предприятия често предпочитат да възлагат на външен изпълнител едно или няколко звена от веригата за доставка. Впоследствие те внасят резултата и му добавят стойност, преди да го прехвърлят към мрежата за създаване на стойност. Важно е да се създадат условия, които да гарантират запазване на максимално високи нива на печалба, заетост и ноу-хау в Европа по време на целия процес. Това е от изключителна важност, тъй като ноу-хау все повече се превръща в пълноправен производствен фактор, който се пренася по мрежите за създаване на стойност предимно чрез финансиране без граници, а не просто чрез трансгранично финансиране ⁽⁴⁾.

1.14 Настоящото становище разглежда начина, по който ЕС може по-добре да допринесе за поддържането на важни (носещи добавена стойност) части на веригата за доставка в Европа ⁽⁵⁾.

2. Мрежите за създаване на стойност и индустриалните промени

2.1 Индустриалните промени са тясно свързани със създаването на стойност в мрежовото общество, което придава значителна роля на услугите — консултантски, инженерингови, логистични или маркетингови. С намаляването на вертикалната интеграция, създаването на стойност в процеса на преработване често се измества към доставчика. Процесът добива още повече измерения, тъй като много от тези доставчици също са част от глобални мрежи, което създава нови взаимозависимости между тях.

2.2 Но какво се подразбира наистина под термина „глобален“? Наред с очевидната роля на САЩ и Япония, други региони в света, като т.н. страни БРИК (Бразилия, Русия, Индия, Китай), също излязоха на сцената през последните десетилетия. Все пак следва да се посочи, че в рамките на тази група съществува двустепенно членство, по-специално под влиянието на Индия и Китай, които „драматично разтърсват цялата верига за доставка и целия процес и обхват на създаването на стойност“ ⁽⁶⁾.

2.3 Като има предвид това, ЕС трябва да засили конкурентоспособността си чрез добавяне на стойност, тъй като конкуренцията, основаваща се само на цената, не е реалистична и не е съвместима със социалните ценности на Европейския съюз и целта за постигане на устойчивост.

⁽⁴⁾ Виж по този повод „The Three Rounds of Globalisation“ от Ashutosh Sheshabalaya в The Globalist, от четвъртък, 19 октомври 2006 г. (<http://www.theglobalist.com/DBWeb/printStoryId.aspx?StoryId=5687>).

⁽⁵⁾ Обхватът на това становище се опира на предишни становища и на становища в процес на изготвяне: „Услугите и европейските производствени индустрии: взаимодействия и въздействие върху заетостта, конкурентоспособността и производителността“ (CCMI/035 — CESE 1146/2006 — ОВ С 318, 23.12.2006 г.); „Иновациите: въздействие върху индустриалните промени и ролята на ЕИБ“ (CCMI/038, в процес на изготвяне); „Териториално управление на индустриалните промени: Ролята на социалните партньори и приносът на Програмата за конкурентоспособност и иновации“ (CCMI/031 — CESE 1144/2006 — ОВ С 318, 23.12.2006 г.); „Европейска политика в областта на логистиката“ (TEN/240, в процес на изготвяне); „Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно сигурността на веригата за доставка — превоз на товари“ (TEN/249 — CESE 1580/2006, все още не е публикувано в ОВ); „Големите дистрибутори на дребно — тенденции и въздействие върху фермерите и потребителите“ (NAT/262 — CESE 381/2005 — ОВ С 255, 14.10.2005 г.).

⁽⁶⁾ Ibid.

2.4 Веригите и мрежите за доставка се разрастват, тъй като индустриалните процеси все повече се характеризират с фрагментиране на производствените линии и специализиране на продуктите с помощта на нови технологии и персонализиране. Производителите могат да стандартизират основните елементи на продуктите си, като същевременно запазят възможност за персонализиране. Това се нарича „масово персонализиране“.

2.5 Тези фактори се стимулират от взаимодействието между производството и услугите ⁽⁷⁾, което води до **размиване на границите между секторите**. Информационните и комуникационни технологии (ИКТ) допринасят за тази ситуация посредством все по-нарастващата операционална съвместимост и предоставяните по електронен път услуги.

2.6 Европейските предприятия следва да се стремят да създават мрежи за доставка, които обработват „разширени продукти“ (продукти-услуги), като се насочват към пазарни ниши с висока добавена стойност. Дори и самите фабрики се превърнаха в комплексни търгуеми продукти.

2.7 Новите технологични цикли наблягат все повече на **управлението на човешките ресурси** на всички нива и подчертават спешната необходимост от учене през целия живот като основен компонент на конкурентоспособността и пригодността за работа.

2.8 **Жизненият цикъл на продуктите** се скъсява и се променя поради нарастващото взаимодействие между услуги и производство, както и поради факта, че конкуренцията и (предшестващото конкуренцията) сътрудничество в много области се глобализират.

2.9 Структурата на предприятията и динамичните взаимоотношения между тях се влияят силно от тези непрекъснати промени. Те изискват постоянна **адаптация и реорганизация**. Специализирането на производствените процеси, персонализирането и развитието на свързаните с производството услуги водят до все по-голямо възлагане на външни изпълнители. И обратното, възлагането на външни изпълнители може да доведе до още по-голяма специализация и децентрализация.

2.10 Едновременно с тези процеси се извършва **концентрация** посредством сливания и придобивания; концентрацията и консолидацията се засилват с отдалечаването от потребителя.

2.11 **Възлагането на външни изпълнители и делокализацията** се извършват в световен мащаб ⁽⁸⁾. Развиващите се икономики в новите държави-членки и в Азия участват активно

⁽⁷⁾ Тази тема беше разгледана изчерпателно в становището на ЕИСК относно „Услугите и европейските производствени индустрии: взаимодействия и въздействие върху заетостта, конкурентоспособността и производителността“ (CCMI/035; CESE 1146/2006).

⁽⁸⁾ CCMI разглежда задълбочено делокализацията на предприятията, нейния мащаб, последици, предизвикателства и възможности. Резултатът от това проучване (становище, информационен доклад, външно проучване, конференция) е представен в публикация, озаглавена „Делокализацията: предизвикателства и възможности“ (ISBN: 92-830-0668-2; http://www.eesc.europa.eu/documents/publications/index_en.asp?culture=EN&id=141&details=1).

в този процес, като всяка от тях предлага свои собствени ценови предимства и собствения си пазарен потенциал. Азия се превръща в безспорен център на производство и предоставяне на услуги с ниска себестойност. В Китай и Индия се разработват независими технологии. Тези процеси могат да доведат до делокализация и реална загуба на работни места. Това може да създаде усещане за несигурност сред служителите. От друга страна делокализацията може да доведе и до значително увеличаване на заетостта в предприятията в Европа ⁽⁹⁾.

2.12 Сложните последици от безбройните транзакции, сливания и придобивания по целия свят показват, че **делокализацията** в резултат на промените, настъпващи в производствените линии и линиите за предоставяне на услуги, не е линеен и еднопосочен процес. Производствените разходи са само част от всички фактори, които следва да се имат предвид. Редица други фактори, които не са предмет на настоящото становище, също трябва да бъдат взети под внимание. Сред тях са сложна логистика, високи транспортни разходи, съображения, свързани с опазване на околната среда, регулаторни рамки, защита на интелектуалната собственост и наличие на суровини, както и на съответните технологии и специализирани знания и опит. Когато се вземат предвид всички тези фактори, понякога се оказва изгодно производството и услугите да се върнат в Европа.

2.13 От друга страна, делокализацията може да засяга и иновационни дейности, което би довело до загуба на ноу-хау за Европа. И наистина, в дългосрочен план делокализацията може да доведе до загуба на част от иновационния капацитет на европейските предприятия, ако научноизследователската база в ЕС не бъде засилена. В този смисъл показателен факт е нарастващият брой инженери в Индия и Китай (45 % от всички инженери в света).

2.14 Освен това фактът, че висококвалифицирани млади хора напускат Европа или изявяват предпочитание да работят в големи предприятия ⁽¹⁰⁾, може да доведе до недостиг на квалифицирана работна сила в европейските НМП.

2.15 Големите предприятия често са в по-добра позиция от НМП, за да се справят с посочените предизвикателства. Като цяло, те имат относително лесен достъп до банки и капиталови пазари, участват в най-различни взаимодействия и имат съвместимост с други предприятия, разполагат с достъп до широк диапазон от пазари и са водещи по отношение на възлагането на външни изпълнители. Те обаче не са толкова гъвкави като по-малките предприятия.

⁽⁹⁾ Offshoring Research Network — трансатлантически консорциум от 6 научноизследователски института, наскоро проведе последното си двугодишно проучване на развитието в делокализацията. Erasmus Strategic Renewal Centre със седалище в Ротердам, който проведе изследване за холандски предприятия, стигна до заключението, че „делокализацията няма последици върху броя на работните места в холандските предприятия за 57 % от делокализацията на предприятия. Все пак в 39 % от случаите тя е довела до загуба на работни места, а нови работни места в Холандия са били създадени само в 4 % от случаите. Изследването показва, че на мястото на делокализация на дейността се създават средно 37,8 нови работни места и се закриват средно 3,5 работни места в Холандия. С други думи, за всяко работно място, което се закрива в Холандия, се откриват 10,8 нови на мястото на делокализация“.

⁽¹⁰⁾ Виж т. 3.22.

3. Предизвикателствата пред НМП

3.1 Всички показатели сочат, че процесът на фрагментация на производството, на персонализиране и развитие на глобалните мрежи ще продължи. В повечето области големите мултинационални компании действат като стратегически лидери, но голяма част от работата се извършва от нарастващ брой НМП.

3.2 Понякога, въпреки високия си потенциал, НМП по необходимост възприемат по-краткосрочни подходи, налага им се да работят много усърдно, за да навлязат в нови пазари, често зависят от редовните поръчки от някои големи клиенти и често нямат такъв добър достъп до капиталовите пазари. Освен това те са изложени на висок риск от прекъсване на веригата за доставки, освен намаляването на разходите и намаления от друг характер, които големите клиенти изискват непрекъснато. В следващите точки се обръща внимание на най-съществените предизвикателства, пред които са изправени НМП.

Намиране на правилната нагласа

3.3 Много подобрения в рамковите условия за относително малките и средните предприятия зависят просто от нагласите в обществото и в самите предприятия. В някои държави-членки и региони отношението към подобни предприятия е по-положително, отколкото в други. Следователно би трябвало да се насърчи обмен на най-добрите практики.

Взаимно доверие и сътрудничество между НМП

3.4 Трябва да се насърчават НМП да бъдат отворени за сътрудничество и да развиват съвместни проекти. Подобно сътрудничество и проекти могат да укрепят пазарните им позиции и да помогнат в преговорите на доставчиците с големи клиенти. Възможно е също да допринесат за компенсиране на вредните ефекти от зависимостта или изключването от верига за доставки.

3.5 Би трябвало да се насърчава използването на софтуер с отворен код ⁽¹¹⁾ и свободния достъп до инженерингови технологии и стандарти. Много е важно да има ефективна връзка между НМП и изследователските институти.

3.6 Клъстерите и мрежите около водещи компании и индустриални зони във високо индустриализирана и високотехнологична среда могат да допринесат много за тази цел ⁽¹²⁾, тъй като ще насърчат различни форми на сътрудничество между

⁽¹¹⁾ Виж наскоро проведено изследване относно въздействието на софтуера с отворен код върху сектора ИКТ в ЕС, публикувано от MERIT (Маастрихтски център за икономически и социални изследвания и обучение в областта на иновациите и технологиите) за Европейската комисия (ГД „Предприятия и промишленост“) на 26.1.2007 г. (окончателният доклад е изготвен на 20.11.2006 г.): <http://ec.europa.eu/enterprise/ict/policy/doc/2006-11-20-flossimpract.pdf>

⁽¹²⁾ Един от многото примери е регионът на Айнховен-Льовен, където взаимодействието между университетите и предприятията (организирано около водещата мултинационална компания Philips) създават благоприятна среда за голям брой високотехнологични МСП.

предприятията. Решаващо значение има нагласата на откритост към близките университети и технически институти, съчетана с подходящ подход от страна на местните и регионалните власти. „Промислените зони“ около технологичните центрове, научните паркове и университетите могат да бъдат особено полезни за по-малките предприятия.

Финансова среда

3.7 Банките и финансовите участници като цяло би трябвало да бъдат насърчавани да възприемат по-положително отношение към поемането на риск. Статистиката показва, че финансовият свят на САЩ се характеризира с по-голяма готовност за поемане на риск, която се възнаграждава богато. Във всеки случай е необходим открит достъп до капиталовия пазар в Европа, още повече поради факта че в много случаи тенденцията е финансовото бреме в производствените процеси да се прехвърля от големите предприятия към по-малки доставчици.

3.8 В автомобилостроенето например, възлагането на външни изпълнители създава финансови проблеми на много предприятия, тъй като и развойният процес и периодът на възвращаемост са продължителни — развитието често отнема 3 до 5 години, а периодът на възвращаемост — 5 до 7 години. В САЩ този проблем е решен отчасти чрез по-лесен достъп до частен капитал, а в много развиващи се страни — чрез значителни данъчни облекчения и държавни помощи. В тази област условията в Европа спешно се нуждаят от подобрене, особено що се отнася до НМП и техните нужди от финансиране на изследователската и развойната им дейност за технически иновации. Наред с правителствените мерки, банките — включително Европейската инвестиционна банка (ЕИБ), в тясно сътрудничество с банки-партньори в цяла Европа, както и частният капитал трябва да изиграт своята роля.

3.9 ЕИСК отбелязва с голям интерес насоките, залегнали в Съобщението на Комисията озаглавено „Изпълнение на Лисабонската програма на Общността: финансиране на растежа на МСП — добавяне на европейска стойност“⁽¹³⁾. Необходим е по-адаптиран мост между финансовите институции и частния капитал от една страна и МСП от друга.

Ефект на зависимост или изключване от веригите за доставки

3.10 Зависимостта от важни клиенти е причина за притеснение, особено в региони с един развит промишлен отрасъл, когато НМП са поставени в зависимост или са изключени от веригите за доставка. Когато работи с големи предприятия, на доставчика често му се налага да използва изискваната технология. Доставките за един голям клиент могат да принудят доставчика да използва конкретна технология.

⁽¹³⁾ COM(2006) 349, което понастоящем се разглежда от Комитета в рамките на информационен доклад „Потенциалът на предприятията, по-специално на МСП (Лисабонска стратегия)“ (INT/324, в процес на изготвяне). (Бел. пр. неофициален вътрешен превод на заглавието). Този доклад е част от работата в отговор на искането, отправено от Европейския съвет към ЕИСК на 23-24 март 2006 г. (т. 12 от Заключенията на Председателството) за изготвяне на обобщен доклад в подкрепа на Партньорството за растеж и заетост в началото на 2008 г.

3.11 Същото може да се случи на доставчици, които са изключени от веригата за доставка, защото не разполагат с необходимите инструменти за достъп до допълнителни пазари и включване в други вериги или мрежи за доставка.

3.12 Големите предприятия обаче не искат да зависят изцяло от един доставчик, въпреки че това понякога се случва. В редица случаи големите производители на автомобили предпочитат единствени доставчици, особено когато става въпрос за научни изследвания, развитие и производство на нови компоненти и системи за крайния продукт. Обичайният сценарий обаче предвижда безмилостна конкуренция между доставчиците.

3.13 В някои случаи, предимно в автомобилостроенето, се забелязва, че разходите за технологично развитие се прехвърлят на доставчика, от когото освен това се очаква да споделя знанията си с конкуренцията. Това може да бъде проблем, особено за доставчиците, които нямат монополно положение.

3.14 Ефектът на зависимост или изключване от веригите за доставка расте с нарастването на броя на приложенията в информационните и комуникационни технологии, въпреки че това несъмнено е проблем не само в тази област. Често е трудно да се получат лицензи. Липсата на стандартизация и взаимна съвместимост от една страна и слабото използване на технологии с отворен код от друга, възпрепятства инвестициите.

3.15 И тук (виж т. 3.6) сътрудничеството и клъстерите могат да помогнат за преодоляване на недостатъците, породени в резултат на горепосочените процеси, особено в регионите с един развит промишлен отрасъл.

Права на интелектуална собственост (ПИС)

3.16 Интелектуалната собственост е от ключово значение⁽¹⁴⁾. Защитата на интелектуална собственост е особено голямо предизвикателство за НМП, много от които са малки и средни предприятия. Проблемите на тези предприятия по отношение на финансирането на изследователската и развойната им дейност вече бяха споменати в общ план и положението не бива да се влошава със създаването на ситуация, в която конкурентите им да получават печалбата.

3.17 Патентите имат първостепенно значение. ЕИСК вече е изказвал в предходни свои становища дълбоката си загриженост относно „неколкократното отлагане на въвеждането на общостен патент“, което подрони доверието в политиката на ЕС в областта на изследванията и не насърчи „иновационните изследвания, които да доведат до увеличаване на конкурентоспособността“⁽¹⁵⁾. По този важен въпрос не се прави нищо, което оскъпява много защитата на иновациите (в частност, в сравнение със САЩ и Япония) и понякога те стават наистина недостижими за НМП.

⁽¹⁴⁾ Виж т. 16 от Приложение 2, която се отнася до злоупотребите с ПИС/фалшифицирането при доставките в автомобилостроенето.

⁽¹⁵⁾ Виж становища CESE 89/2007 (все още непубликувано в ОВ), т. 1.1.4, и CESE 729/2006 (ОВ C 195, 18.8.2006 г.), т. 3.3.4.

3.18 Проблемът със скъпите процедури за защита на ПИС става още по-сложен поради равнище на неефективност, породено често в резултат на липса на прилагане на законодателството. На фалшифицирането би трябвало да се обърне внимание като на приоритетен въпрос в търговските отношения с Китай. Поради проблема с фалшифицирането много високотехнологични предприятия не желаят да увеличат инвестициите си в Китай или дори ги изтеглят ⁽¹⁶⁾.

3.19 Приложение 2 илюстрира сериозността на злоупотребите с ПИС и фалшифицирането в областта на автомобилните части.

Използване на новите възможности — значението на уменията и предприемаческия дух

3.20 Специализираните НМП имат своите предимства. При преминаването от мащабни операции към децентрализация и пригодени към търсенето подходи изникват нови възможности, при условие че са налице и съответните умения.

3.21 Тревожно явление е, че в цяла Европа повечето дипломиращи се млади хора предпочитат да работят за големи предприятия. Очевидно е необходимо да се насърчават хората да работят в НМП, като се подобрят перспективите за изграждане на кариерата. Проблемът за НМП придобива особена острота, когато общият брой на завършилите дадена специалност се оказва недостатъчен — например в инженерните дисциплини.

3.22 Така наречените „системи за двойно обучение“ — учене и работа — използвани понастоящем в някои държави-членки като Германия, Австрия и Люксембург („duale Ausbildung“) могат да се окажат много ценни за НМП.

3.23 От основно значение е повишаването на квалификацията и уменията на служителите; самите служители, както и предприятията, да могат да допринесат за повишаване на стандартите ⁽¹⁷⁾. В това отношение подобряването на средата на работното място може да има благоприятно въздействие. Съвременните понятия за управление на човешки ресурси, включително и редовният преглед на образователните системи и системите за обучение, могат да допринесат за създаване на работни места. На тези въпроси трябва да се обърне внимание в рамката на секторните подходи, включително и диалога между социалните партньори.

⁽¹⁶⁾ NRC Handelsblad, водещ холандски вестник, 4 ноември 2006 г.

⁽¹⁷⁾ „Знанията трябва да бъдат идентифицирани, придобити, събрани, развити и споделени, за да се увеличи стойността и ефективността на едно предприятие. Това означава, че предприятията трябва да се развият като „организации за обучение“ и работното място да се превърне в среда за непрекъсната работа/обучение“. За тази цел проектът KNOWMOVE „е разработил и тествал пилотни подходи за управление на знанията, които позволяват да се очертаят, организират и съберат опитът на по-възрастните работници и примерите за добри практики, така че тази информация да бъде непосредствено достъпна за всеки служител в предприятието“. (Виж: http://www.clepa.be/html/main/promo%20banner/CLEPA%20events/maintopics_KnowMove%202%20Final%20Event.htm, където е представена конференцията „Осигуряване на растеж, иновации и заетост в променящата се автомобилна индустрия“, организирана от CLEPA като част от последния етап на разпространяване на информацията в рамките на KNOWMOVE).

3.24 Освен пряката зависимост между ефективната образователна система и качеството на уменията на служителите, от огромно значение е триъгълникът образование/иновации/изследователска дейност. В тази връзка новата инициатива на ЕС „Региони за икономическа промяна“ може да бъде изключително полезна, тъй като набляга на значението на регионалното измерение и на влиянието на изследователската дейност, техническите умения и икономическите клъстери ⁽¹⁸⁾.

3.25 За пълното използване на възможностите, които се откриват пред НМП посредством усъвършенстване на уменията и предприемаческия дух, не трябва да се пренебрегва и значението на териториалното измерение. Глобализацията, която предполага все по-голямо интернационализиране, носи със себе си необходимост от укрепване на близостта между регионите. Това би могло да се постигне посредством:

- регионални стратегически програми;
- териториален социален диалог;
- инициативи „отдолу-нагоре“ и регионални партньорства, движени от регионалните особености;
- мобилност на научните работници между предприятията и университетите.

3.26 Предприемаческият дух е от много голямо значение, също както и креативността и гъвкавостта, т.е. способността за бърза адаптация към променящите се обстоятелства. Малките и средни предприятия често имат по-добра способност да реагират на предизвикателствата от големите предприятия. Тези фактори могат да им помогнат да извлекат изгода от фрагментацията и персонализирането на мрежите ⁽¹⁹⁾.

4. Предложения за политики

4.1 За да се увеличи ефективността на веригата за създаване на стойност и доставка е много важно да се създаде стабилна бизнес среда за НМП. ЕИСК смята, че има два основни инструмента, които могат да подкрепят присъствието на европейски НМП в световните мрежи: новата **индустриална политика** (включително секторен подход) и Седма рамкова програма.

Индустриална политика

4.2 НМП би трябвало да бъдат по-системно включвани в рамките на индустриалната политика. Комисията и Съветът следва да правят предварителна и по-точна оценка на въздействието на законодателството, което предстои да бъде прието,

⁽¹⁸⁾ Тази инициатива за периода 2007-2013 г. беше приета на 8 ноември 2006 г. от Европейската комисия в рамките на цел „Териториално сътрудничество“. (http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/interregional/ecochange/index_en.cfm).

⁽¹⁹⁾ Виж например „Hidden Champions, Lessons from 500 of the World's Best Unknown Companies“ („Скрити шампиони“: уроци от 500 от най-добрите неизвестни компании в света), от Hermann Simon (изд. Harvard Business School Press, 1996 г.). „Скрити шампиони“ описва най-вече германски предприятия, водещи на своите пазари, като например за машини за етикетирание на бутилки, влакчета-моделни, тамян, обогатена почва и музейни витрини.

върху високотехнологичните предприятия в области като технологичното развитие и стандартизацията. Понятието „промишленост“ твърде често се ограничава до големите предприятия. НМП, които често са пренебрегвани, следва да бъдат консултирани отделно.

4.3 ЕИСК набляга на значението на ИКТ за НМП. Той напълно споделя целите на Комисията, определени в нейното Съобщение, озаглавено „Засилване на доверието в електронните „бизнес-до-бизнес“⁽²⁰⁾ пазари.“

4.4 Комисията е създадала и Европейска мрежа за подкрепа на електронната търговия за МСП (eBSN). ЕИСК споделя главната цел на Европейската мрежа за подкрепа на електронната търговия за МСП — да събере специалисти по електронна търговия в Европа и да позволи обмен на опит и добри практики.

4.5 Решаващ аспект на индустриалната политика на ЕС е откритият диалог относно бъдещите насоки и технологии от отраслова перспектива, както предвиждат функциониращите понастоящем европейски технологични платформи. Въпреки че границите между секторите се развиват, отрасловият подход все още е напълно подходящ в тази област и предлага добри възможности за НМП.

4.6 Значението на иновациите не може да бъде надценено. ЕИСК подкрепя предложението на Комисията за развитие на благоприятстващи иновациите пазари посредством нова инициатива за пилотни пазари с цел улесняване на създаването и навлизането на пазара на нови иновационни продукти и услуги в перспективни области⁽²¹⁾.

4.7 Важно е НМП да участват в технологичните платформи. Да се надяваме, че ще бъдат открити нови начини и средства за премахване на пречките в тази област. Трябва да се изготви Програма за стратегически изследвания, която да включва НМП. Все пак традиционните слабости на много от тези предприятия, като например липсата на взаимно доверие или време, недостатъчният брой представители, или — нерядко — отсъствието на стратегическа визия, също могат да се забележат в ежедневния опит на тези платформи.

4.8 За да изготви Програма за стратегически изследвания, Групата на високо равнище Manufuture⁽²²⁾ направи анализ, съдържащ сходни идеи за промени, що се отнася до нови

продукти с добавена стойност и съчетание на производство и услуги от една страна и иновационни начини на производство от друга⁽²³⁾.

4.9 Освен това, ефектът на зависимост или изключване от дадена верига за доставка често възпира ефективното участие в платформите, в случаите, когато НМП — дори и разполагащите със значителен потенциал — не могат да участват във взаимно съвместими системи.

4.10 ЕИСК смята, че трябва да се разработи стратегическа визия за НМП, която би могла да помогне за преодоляване на затрудненията в резултат на зависимостта или изключването от вериги за доставка. Целта следва да бъде взаимната съвместимост. Това би могло да се постигне посредством:

- а) специално създадена инициатива за сътрудничество между доставчиците на софтуер, за да обслужват повече клиенти;
- б) намаляване на цената или дори безплатно осигуряване на необходимите на тези предприятия инструменти⁽²⁴⁾, като целта е да се позволи НМП да обслужват повече клиенти⁽²⁵⁾.

4.11 Според ЕИСК, за същата цел може да допринесе създаването на европейски форуми за сътрудничество между НМП, които да обединят креативността и иновациите от цяла Европа.

4.12 Основен въпрос е **улесняването на достъпа до финансовите пазари**.

4.12.1 ЕИСК смята, че банките и другите заинтересовани финансови участници, като фондовете за рисков капитал, следва да бъдат насърчавани да възприемат по-положително отношение спрямо поемането на риск, например чрез инвестиране във високотехнологични НМП.

4.12.2 Конкретен пример за това би било осигуряването на по-лесен достъп за НМП, както до капиталовия пазар, така и до частния капитал, като се адаптират закъсненията, които могат да се получат от дългите срокове на развойна дейност и възвръщаемост и които могат да създадат проблеми. В тази връзка следва

⁽²⁰⁾ COM(2004) 479 окончателен.

⁽²¹⁾ Виж съобщенията на Комисията, озаглавени „Прилагане на знанията на практика: разширена стратегия за иновациите за ЕС“ (COM(2006) 502 окончателен), „Модерна, отворена към иновациите Европа“ (COM(2006) 589 окончателен) и „Икономическата реформа и конкурентоспособността“: най-важното от Европейския доклад за конкурентоспособността 2006 г. (COM(2006) 697 окончателен). От своя страна CSMI разработва становище по собствена инициатива, озаглавено „Иновациите: въздействие върху индустриалните промени и ролята на ЕИБ“ (CSMI/038).

⁽²²⁾ Групата на високо равнище Manufuture е управителният орган на Европейската технологична платформа Manufuture, стартирана през м. декември 2004 г., с цел да предложи стратегия, основана на изследвания и иновации, способна да ускори темпото на индустриални трансформации в Европа, да осигури заетост с висока добавена стойност и да спечели значим дял в световното производство в рамките на бъдещата икономика, движена от знанието. За повече информация: <http://www.manufuture.org/platform.html>

⁽²³⁾ В доклада на Групата на високо равнище Manufuture, публикуван през м. септември 2006 г. (на разположение само на английски език), се твърди, че поради търсенето на персонализирани продукти с кратък срок на доставка, бизнесът трябва да се измести от създаването и продажването на физически продукти към осигуряването на система от продукти и услуги, които да са в състояние съвместно да отговорят на търсенето на потребителите, като същевременно водят до намаляване на общите разходи, свързани с жизнения цикъл и въздействието върху околната среда (виж. т. 4, стр. 15). *Иновационното производство* „възприема нови бизнес модели, нови видове „производствен инженеринг“ и способността да спечели от новите науки и технологии в областта на производството“ (обобщение, стр. 9). *„Мрежовото и интегрираното производство“* замества традиционната линейна последователност на процесите със сложни производствени мрежи, които често включват много предприятия и страни (т. 5, стр. 15).

⁽²⁴⁾ Например Digital Business Eco-systems (бизнес екосистеми).

⁽²⁵⁾ Два успешни примера са *универсалната машина за диагностика*, която осигурява съвместимост между сервизите за ремонт и GSM, чийто успех се дължи на факта, че от самото начало в сектора беше постигнато споразумение относно основните формати, стандарти и методи за обмен.

да се засили ролята на Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) и на Европейския инвестиционен фонд (ЕИФ), за да се улесни достъпът до инструментите за рискови кредити, рисков капитал и гаранционни схеми ⁽²⁶⁾.

4.12.3 ЕИСК смята, че финансовите институции като ЕИБ могат да оказват по-широка подкрепа, особено в консорциуми с местни банки, които познават добре предприятията в техния район.

4.12.4 С оглед на новата индустриална политика и партньорствата между предприятията и изследователските организации, понастоящем ЕИБ работи върху нов съвместен финансов инструмент с Генерална дирекция „Изследвания“, наречен „Финансов инструмент за споделяне на риска“ (ФИСР). Целта му е да подобри достъпа до заемно финансиране, особено за изследователската работа в частния сектор и свързаните с това дейности с по-висок от средния и непокрит пазарен риск.

4.13 **Данъчната политика** се определя от държавите-членки. Въпреки това, би било целесъобразно да се обсъдят на ниво ЕС желателните данъчни мерки, насочени към засилване на позициите на европейските предприятия в световните мрежи за създаване на стойност и доставка.

4.14 ЕС трябва да включи в целите на своята **търговска политика** защитата на правата на интелектуална собственост на малките и средните предприятия, като се има предвид често нелоялното и ненадеждно отношение на (големите) възникващите пазари към европейските предприятия.

4.15 **Човешките ресурси** имат решаващо значение. Повече от всякога образователните системи са незаменима опора на устойчивото икономическо развитие. Образованието, професионалното обучение и ученето през целия живот са споделена отговорност на гражданите, предприятията, социалните партньори и публичните власти ⁽²⁷⁾.

4.16 Дискусиите между социалните партньори в отделните отрасли следва да се съсредоточат върху развитието на конкретно насочени подходи относно управлението на човешките ресурси, включително и развитието на схеми за обучение, които да дават необходимите професионални квалификации. Те следва да отчетат и регионалното измерение на индустриалните промени и инициативата на ЕС „Региони за икономическа промяна“ ⁽²⁸⁾.

⁽²⁶⁾ Достъпът на МСП до финансиране следва да се подобри посредством новите възможности, предлагани от Програмата за конкурентоспособност и иновации (ПКИ) във връзка с рисковия капитал и гаранциите, управлявана от Европейския инвестиционен фонд, както и от новата инициатива, разработена в партньорство между ЕИФ и Генерална дирекция „Регионална политика“ (JEREMIE) за подобряване на достъпа до финансиране за МСП в областта на регионалното развитие.

⁽²⁷⁾ Структурните фондове на ЕС (основно Европейският социален фонд) и програми (като „Учене през целия живот 2007–2013 г.“) възприемат стратегически подход към засилването на човешкия и физическия капитал. Освен това Европейският фонд за адаптиране към глобализацията (EGF) оказва допълнителна подкрепа относно преквалификацията и търсенето на работа за работници, които са изгубили работата си в резултат на важни структурни промени в световните търговски практики.

⁽²⁸⁾ Виж бележка 13.

Седма рамкова програма

4.17 В Седма рамкова програма, която е свързана с целите на новата индустриална политика, следва да се отдаде особено внимание на връзките с малките и средните предприятия, включително и подходящо използване на новия инструмент ФИСР, разработен в сътрудничество с ЕИБ ⁽²⁹⁾. Участието на НМП във високотехнологични проекти в областта на ИКТ, финансирани от Седма рамкова програма, е решаващо, за да могат да се включат във високотехнологичните мрежи и да изградят сътрудничество.

4.18 Според ЕИСК Седмата рамкова програма може да допринесе за създаването на постоянна политика в областта на иновациите, която да изгражда тесни връзки между центровете на знание (университети, технологични институти, училища за професионално обучение) и промишлената дейност. Веригите или мрежите за създаване на стойност и доставка са от решаващо значение за такава политика, тъй като програмата е насочена към подпомагане на развитието на нови „разширени продукти“ (известни също като „продукти/услуги“ или „услуги с интегриран продукт“) и нови процеси. Целта на цялото това начинание е създаването на единна жизнеспособна среда за мрежите в Европа, която е от полза и за НМП.

4.19 ЕИСК отчита, че е трудно да се включат малките и средните предприятия в изследователски и развойни програми поради тежките бюрократични процедури. За тези предприятия процедури на подбор, които траят най-малко една година, са прекалено дълги.

4.20 Много е желателно да се създадат подходящи условия за развитието на солидна мрежа от предприятия с прозрачни взаимосвързани структури. Според ЕИСК Седма рамкова програма следва да спомогне за системното изграждане на оптимално изградени мрежи и операции в динамична и сложна индустриална среда.

4.21 Аналогично трябва да се насърчава изграждането на структури за управление на логистичните вериги и веригите за доставка на стратегическо и оперативни ниво.

4.22 При по-нискотехнологични отрасли, които са физически свързани с Европа, изследователските програми могат да спомогнат за постоянното повишаване на производителността и ефективността, за да останат те конкурентоспособни.

4.23 Значението на изграждането на подходящи мрежи е сред многото аспекти, които предприятията трябва да вземат предвид, за да се възползват напълно от европейските програми в областта на изследванията. Въпреки че още не се е превърнало в част от нагласите на НМП в Европа, сътрудничеството, предшестващо конкуренцията между предприятията, може да се окаже много полезно. Същото важи за насърчаването на отношенията на сътрудничество.

⁽²⁹⁾ С цел разработване на по-рискови финансови продукти, ЕИБ работи върху нов съвместен финансов инструмент заедно с Комисията (ГД „Изследвания“), наречен Финансов инструмент за споделяне на риска (ФИСР). Целта е да се подобри достъпът до заемно финансиране, особено за изследователска работа в частния сектор и свързани с тях дейности с по-висок от средния и непокрит пазарен риск. ФИСР ще може да се използва от бенефициенти, които отговарят на условията, независимо от големината на предприятието и формата на собственост. Този инструмент ще подпомогне и европейски инициативи в областта на изследователската работа като Инфраструктури за изследователска дейност, Европейски технологични платформи (ЕТП) или проекти по програма Eureka.

4.24 В съответствие с това Седма рамкова програма цели да допринесе за ориентирана към знанието мрежова индустрия, основана на европейските стандарти, които представляват важен елемент за сътрудничество, взаимна обвързаност и съвместимост.

4.25 ЕИСК е на мнение, че Седма рамкова програма предлага голяма възможност за засилване на ефективността на мрежите за създаване на стойност и доставка и призовава заинтересованите участници да осигурят пълното ѝ осъществяване. Това се отнася не само до технологиите, които подобряват свързването в мрежа

(предимно ИКТ), но и до други откриващи възможности технологии като нанотехнологията.

4.26 Наред с развитието на индустриалната политика, в Седма рамкова програма са от значение и *регионалните и местните* условия и дейности, особено що се отнася до сътрудничеството на НМП с големи предприятия, близки университети, технологични институти и центрове за професионално обучение ⁽³⁰⁾.

Брюксел, 25 април 2007 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Dimitris DIMITRIADIS

⁽³⁰⁾ Виж Становище на ЕИСК относно „Териториално управление на индустриалните промени: ролята на социалните партньори и приносът на Програмата за конкурентоспособност и иновации“ (ССМІ/031 — СЕСЕ 1144/2006; ОВ С 318, 23.12.2006 г.), по-специално раздел 1 („Заклучения и препоръки“) и раздел 4 („Интегриран териториален подход и системи за прогнозиране за местните и регионалните изследвания и иновации“).

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Европейските метрополитни области: социално-икономическо въздействие за бъдещето на Европа“

(2007/C 168/02)

На 7 ноември 2006 г. Федералното министерство на транспорта, благоустройството и градоустройството поиска от Европейския икономически и социален комитет, от името на германското председателство, да изготви становище относно „Европейските метрополитни области: социално-икономическо въздействие за бъдещето на Европа“.

Специализирана секция „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие становището си на 20 март 2007 г. (докладчик: г-н van IERSEL).

На 435-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 април 2007 г. (заседание на 25 април 2007 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище 125 гласа „за“, без гласове „против“ и 5 гласа „въздържал се“.

Настоящото становище е изготвено като продължение на Становище ECO/120 „Метрополитните области: социално-икономическо въздействие за бъдещето на Европа“⁽¹⁾. Двете становища представляват логически свързано цяло.

1. Заключение

1.1 В течение на последните 50 години европейското пространство се преобразува и глобализацията ускорява този процес със съществени последици за центровете на тежестта в Европа, каквито са метрополитните области⁽²⁾. Те са в най-добра позиция, за да отговорят на предизвикателствата и да извлекат най-голяма полза от възможностите, произтичащи от тези промени.

1.2 ЕИСК смята, че развитието на метрополитните области, както и националните инициативи в тази област, трябва да бъдат разгледани от Съвета и Комисията, които следва да дадат общи насоки в тази област. Добре структурирана дискусия на европейско равнище ще постави националните подходи в обща перспектива, което би могло да насърчи също и действащите лица на регионално ниво.

1.3 ЕИСК смята, че по-добре структуриран дебат за и между метрополитните области в Европа би допринесъл за насърчаването на тези региони те самите да осъществят успешно дневния ред от Лисабон и Гьотеборг, който би могъл да намери отражение в националните програми за реформа.

1.4 ЕИСК констатира, че от няколко години се води оживен дебат. Връзката между големите метрополиси и Лисабонската стратегия поставя акцента, повече отколкото преди, върху социално-икономическото въздействие на тези големи метрополиси. Това е крачка напред.

1.5 В много страни и региони публичните власти, както и частният сектор и гражданското общество, се опитват да създадат необходимите условия за устойчиво развитие на метрополитните области и да обезпечат тяхната конкурентоспособност в Европа и света. По-специално внимание заслужава развитието, което се наблюдава в Германия. Университетски и други, проведени на

федерално ниво изследвания, допринасят за обективността на дискусиата. Националните и регионални власти взеха участие в Междуминистерски конференции за метрополитните области.

1.6 Градоустройствената политика на Комисията, както и проектът за Териториална програма на Съвета представляват крачки напред. Те предлагат рамка за амбициозна политика по отношение на градовете. В Програмата се изтъкват няколко специфични характеристики на големите метрополиси. Същевременно ЕИСК констатира, че в проекта за Териториална програма все още има твърде много колебания в това отношение.

1.7 Въпреки различията в структурите и подходите в отделните страни, предизвикателствата и амбициите на големите градски региони са до голяма степен едни и същи.

1.8 Липсата на идентичност и отсъствието на адекватно управление са пречките за балансирано развитие на метрополитните области. Съществуващите административни единици често са твърде остарели. Те затрудняват гъвкавото адаптиране.

1.9 За успеха на метрополитните области е необходима ангажираност на няколко нива — национално, регионално и градско, което изисква легитимност на децентрализираните инстанции и ще улесни инициативите в частния сектор и тези на неправителствените институции.

1.10 ЕИСК отново констатира отсъствието на съпоставими на европейско равнище социалноикономически данни и данни за околната среда по отношение на метрополитните области. ЕИСК смята, че тъй като това следва да се прави на европейско и национално равнище, е необходим годишен мониторинг на показателите на европейските метрополитни области, за да се опознае по-добре състоянието на всяка от тях и да се мобилизират заинтересованите действащи лица в тези области.

⁽¹⁾ ОВ С 302 от 7.12.2004 г., стр. 101.

⁽²⁾ Трябва да се прави разграничение между „метрополис“ и „метрополитна област“. Обикновено под метрополис се разбира голям град или агломерация, докато метрополитна област означава съвкупността от много голям град или големи полицентрични градове и околните общини или селски райони. Следователно метрополитните области са много по-обширни от метрополисите.

2. Препоръки

2.1 ЕИСК се обявява за това Комисията да изготви Бяла книга за метрополните области в допълнение към Териториалната програма, за да насърчи европейския дебат въз основа на обективен анализ.

2.2 ЕИСК се обявява за това предизвикателствата и амбициите на големите метрополиси, както и знанията и опитът в държавите-членки да бъдат поставени в обща европейска перспектива и добрите практики да бъдат разпространявани.

2.3 ЕИСК счита, че е необходимо Комисията да вземе политическо решение да се възложи на Евростат ежегодно изготвяне на надеждни и съпоставими данни за всички метрополни области на Европейския съюз и да се предоставят допълнителни кредити на Евростат, за да може той да изпълни тази нова задача.

2.4 За да може Евростат да изпълни тази задача възможно най-бързо, ЕИСК предлага да се възложи на ESPON* или на друга компетентна организация експериментално проучване, за да тества различните възможни методи за определянето на метрополните области посредством общи критерии, да предложи ограничен списък с данни, чието изготвяне би могло да започне незабавно, за метрополните области с над един милион души население за периода 1995-2005 г., като се използват, в частност, наличните подробни данни от Европейските анкети за работната сила⁽³⁾.

3. Изложение на мотивите

3.1 В становището си от 2004 г. ЕИСК привлече вниманието върху социалноикономическото въздействие на метрополните области⁽⁴⁾, които, според него, бяха силно подценявани.

3.2 Становището имаше за цел да обърне внимание на институциите на Общността върху постоянното и понякога впечатляващо развитие на концентрацията на населението и на икономическите дейности в метрополните области в Европа и света.

3.3 В становището си от 2004 г. ЕИСК се обявява за включването на развитието на европейските метрополиси в дневния ред на Общността. ЕИСК бе сред първите, които подчертаха пряката връзка между ролята на метрополисите и изпълнението на Лисабонската стратегия. Метрополните области са лабораториите на световната икономика. Те са двигателите на икономиката и центровете на креативността и на иновационната дейност.

⁽³⁾ В рамките на програмата INTERREG II С през 2000 г. вече бе проведен първи успешен експеримент. Той обхващаше 14 метрополни области в северозападна Европа. Има се предвид проучването, осъществено от GEMACA (Група за сравнителен анализ на европейските метрополни области).

⁽⁴⁾ Становище относно „Метрополните области: социално-икономическо въздействие за бъдещето на Европа“ (Б. Пр. — Неофициален вътрешен превод на заглавието), (ОВ С 302, 7.12.2004 г., стр. 101).

3.4 Същевременно в метрополисите са съсредоточени основните предизвикателства, които Европа ще трябва да преодолее през следващите години. Те се сблъскват, по-специално, с явления като бедност и социално изключване и териториална сегрегация, които имат последици по отношение на заетостта и (международната) престъпност⁽⁵⁾.

3.5 Влиянието на метрополисите се засилва поради нарастването на обмена от всякакво естество помежду им, както в Европа, така и на световно ниво. Мрежите, в които участват метрополисите, допринасят за задълбочаването на европейската интеграция.

3.6 В становището си от 2004 г. ЕИСК констатира, че липсват сравнителни анализи, които да представят по удовлетворителен начин техните силни и слаби страни, техните ограничения и възможностите, които предлагат.

3.7 Ето защо през 2004 г. ЕИСК настоя върху необходимостта от дефиниране на европейските метрополни области и върху изготвянето на целесъобразно определени и съпоставими данни за всеки метрополис, включително и оценка на основните показатели по отношение на Лисабонската стратегия.

3.8 Икономиката на знанието и обществото, функциониращо в мрежи, повишават привлекателността на метрополисите за хората и за икономическите дейности. В някои държави-членки се води оживен дебат на национално и регионално ниво относно политиката, която да бъде следвана по отношение на големите метрополиси, и тяхното управление. Тези дискусии понякога са последвани от конкретни действия „отдолу“ и „отгоре“.

4. Реакцията на Комисията през 2004 г.

4.1 През 2004 г. ЕИСК прикани Комисията да изготви интегрирани анализи с участието на всички имащи отношение към въпроса комисари и да представя редовно доклади относно социално-икономическата ситуация на метрополните области и позиционирането им в европейски мащаб. По този начин би се постигнала по-добра оценка на предимствата и недостатъците на големите метрополиси с цел по-добро определяне на политиките и улесняване на разпространението на добрите практики.

4.2 В реакцията си на предложенията на ЕИСК Комисията „споделя двойната констатация на ЕИСК относно ключовата роля на метрополните области за изпълнението на целите на Лисабонската стратегия и относно отсъствието на надеждни и съпоставими в европейски мащаб данни за тези териториални единици“⁽⁶⁾.

4.3 Въпреки споделянето на тази констатация, все още не е разработен по-целенасочен и интегриран подход от страна на Комисията по отношение на метрополните области. Постепенно се въвежда градоустройствена политика, но в тази рамка липсва разграничаване между „градове и метрополни области“. Данните, предоставяни от статистическите институти, са непълни, и тъй като са изготвени в съответствие с национални дефиниции, не винаги са съпоставими в европейски мащаб.

⁽⁵⁾ Становище на ЕИСК относно „Имиграцията в ЕС и политиките на интеграция: сътрудничеството между регионалните и местни органи на управление и организациите на гражданското общество“, (ОВ С 318 от 23.12.2006 г., стр. 128).

⁽⁶⁾ Позоваване на реакцията на Комисията, ГД Регионална политика, на становище по собствена инициатива на ЕИСК относно „Метрополните области: социално-икономическо въздействие за бъдещето на Европа“ (Бел. пр. — Неофициален вътрешен превод на заглавието), (ОВ С 302, 7.12.2004 г., стр. 101).

5. Дебати и инициативи на национално ниво

5.1 Неотдавна на национално и регионално ниво бяха предприети няколко инициативи, които ясно показват начина, по който се развиват метрополисите. Тези инициативи често обхващат различни мерки за подпомагане на по-хармонично развитие по отношение на инфраструктурите, териториалното устройство, икономиката и социалните аспекти, както и развитието на инфраструктурите на транспорта и телекомуникациите между самите метрополиси. Като пример могат да послужат представените по-долу няколко инициативи, осъществени в няколко страни. Този преглед, разбира се, не е изчерпателен.

5.1.1 От 1993 г. в **Германия** тече задълбочена дискусия за метрополните области. Проведените проучвания и университетски дискусии имаха за цел да дефинират по подходящ и обективен начин списък на функциите, упражнявани от големите метрополиси и да идентифицират последните спрямо този списък.

5.1.1.1 Германският анализ премина от традиционен подход на национална карта на градовете и общините, както и на федералните провинции, към по-различен подход, който представя нова карта на Германия с нови „Leitbilder“, т.е. насочващи модели. На базата на насоки и програми за действие в областта на териториалното устройство (датиращи от 1992 г. и 1995 г.), в които беше подчертано значението и задачите на метрополните области, вследствие на решението на Междуминистерската конференция на министрите на териториалното устройство на федерално и провинциално ниво от 30 юни 2006 г., в Германия са идентифицирани 11 метрополни области. Първата Междуминистерска конференция в тази област се проведе през 2003 г.

5.1.1.2 Картата на немските метрополни области показва несъответствие между съществуващата административна организация и географските граници на метрополните области. Например, метрополната област на Нюрнберг обхваща самия град Нюрнберг и съвкупност от съседни градски и селски общини. Други пък покриват частично няколко федерални провинции, например Франкфурт-Рейн-Майн и Хамбург. Трети представляват част от една федерална провинция, например Мюнхен и Рургебит. В много случаи вече е въведена тематична регионализация, например в областта на културата, спорта, устойчивото развитие, ландшафта. Във всички случаи територията обхваща както градове, големи и малки, така и селски райони. По този начин се постига добро очертаване на територията на въпросните метрополни области.

5.1.1.3 Не се предвиждат (все още) специфични мерки на национално ниво. Метрополните области бяха приканени да дефинират и изтъкнат своята собствена специфика. Преследваната цел е развитието на германските метрополни области като автономни действащи лица в европейски и международен контекст. Разбира се, национални политики, като например политиката в областта на железопътния транспорт или въздухоплаването, ще могат да подкрепят амбициите на тези области.

5.1.1.4 За да се подкрепи легитимността на този нов подход, метрополните области са приканени да въведат системи за демократично представителство, в зависимост от спецификата и визията на всяка една от тях. Те са свободни да изберат начина, по който да стане това, било чрез преки избори, както например

в региона на Шутгарт, било чрез непряко представителство на градовете и общините, както е случаят в региона на Нюрнберг.

5.1.1.5 Политическите цели, които следва да се обсъдят и осъществят в рамките на тези метрополни области, които впрочем имат разнообразни характеристики, са следните: гарантиране на необходимата за конкурентоспособността критична маса; създаване на условия за ефективно управление; изясняване на разделението на отговорностите; развитие на полицентрична териториална организация; намиране на удовлетворителен баланс между урбанизацията и опазването на селските райони; развитие на транспортните инфраструктури и осигуряване на мобилността; подкрепяне на иновацията и икономическите клъстери; управление на технологичните „рискове“ и природните рискове; предоставяне на необходимите за публичните инвестиции ресурси; подобряване на международния достъп; осигуряване на популяризирането на региона.

5.1.2 Във Великобритания интересът към засилено развитие на метрополисите датира от началото на века. През 2004 г. бе публикувана правителствена нота относно конкурентоспособността на метрополните области освен Лондон (?). Целта беше да се създадат условия за засилване на автономията на „градовете-региони“ („city-regions“) в международен контекст. Замисленият процес обаче беше блокиран, в частност поради отрицателния резултат от проведената референдум за създаването на регионална асамблея в региона на Нюкасл.

5.1.2.1 Понастоящем дискусията във Великобритания е съсредоточена върху разпределянето на правомощията, от една страна, между националното и регионално ниво, а от друга — между градовете и общините в най-гъсто населените региони, идентифицирани като бъдещи метрополни области. Идеята за създаване на „градове-региони“ е все така актуална. Въпреки неопределеността на текущия дебат, в близко бъдеще ще бъде публикувана Бяла книга по тази тема и се подготвя нова териториална организация въз основа на признати критерии, сравними с тази в Германия.

5.1.2.2 Трябва да се прави разграничение между политическа децентрализация и подкрепа за развитието на метрополисите. Последното се характеризира с гъвкавост и съюзи между общини, с цел да се изтъкнат възможностите и да се посрещнат заедно предизвикателствата. Добър пример е развитието в северната част на Англия (Manchester, Liverpool, Leeds, Sheffield, Newcastle и York), инициатива „отдолу-нагоре“, наречена Northern Way („Северният път“). Това развитие се характеризира с известен брой споразумения в рамките на метрополната област.

5.1.2.3 Подход „отгоре-надолу“, в отговор на местните и регионални инициативи, се счита за необходим, тъй като редица стратегически решения могат да бъдат взети единствено по взаимно споразумение. Тези решения могат да бъдат включени в три плана: План за конкурентоспособността, целящ осигуряването на подкрепа за регионите с най-добри показатели и за най-слабо развитите региони; План за социално сближаване в подкрепа на населението в неравностойно положение и План за околната среда, включващ мерки, насочени, в частност, към повишаването на качеството на живот и опазването на природните ресурси. В тези три области метрополните области се считат за най-подходящото от географска гледна точка ниво за провеждане на съответните политики.

(?) Competitive Cities: where do the core cities stand? (Конкурентоспособни градове: къде са градовете-ядра?) (Градове-ядра означава метрополисите извън Лондон, в частност тези в северозападната част на страната).

5.1.3 Във **Франция** тече дебат от 1960 г. досега. Съвсем доскоро броят на конкретно предприетите мерки бе твърде малък, тъй като се подценяваше политическото измерение на дебата. По-общо казано, това отсъствие на политическо измерение бе характерно за цяла Европа.

5.1.3.1 През 2004 г. DIACT⁽⁸⁾ обяви покана за представяне на предложения за проекти, свързани с метрополисите, с цел насърчаване на сътрудничеството между големите градове и подкрепа на икономическото развитие на метрополни области. Петнадесет свързани с метрополиси проекта, изготвени от местните власти, бяха селектирани от жури, съставено от ръководители от съответните министерства и експерти. Проектите бяха уточнени през 2006 г. През 2007 г. ще бъдат сключени договори с метрополиси, които ще получат финансова помощ от държавата, за изпълнението на структурни мерки. Чрез тази инициатива DIACT признава значението на метрополните области като ключови действащи лица по отношение на конкурентоспособността на териториите.

5.1.4 В **Италия**, както и в **Испания**, регионализацията отбелязва напредък. Това развитие, което не засяга пряко метрополните области, същевременно създава нови (законови) възможности за тяхното управление.

5.1.4.1 В Италия през 1990 г. със закон се определи подход „отгоре-надолу“, като се идентифицираха 14 метрополни области. Подходът не бе осъществен на практика. През 1999 г. нов закон позволи инициативи „отдолу-нагоре“ за създаването на метрополни области. В региона на Болоня бе създадена единна асамблея, с един общ бюджет, обединяваща 20 общини. И накрая, конституционна реформа през 2001 г. позволи създаването на три метрополни области около Рим, Неапол и Милано. Осъществяването на тази реформа неотдавна бе лансирано отново.

5.1.4.2 В Испания териториалният дебат е обусловен от териториалната автономия. Автономните области имат изключителни правомощия в тази сфера. Вследствие на това отговарят за метрополните области. В същото време протича и процес на укрепване на големите градове, както и „мерене на силите“ между централното правителство, автономните области и метрополните области като Мадрид, Барселона и Валенсия. Особен модел представлява Билбао, който се оказва успешен от гледна точка на метрополизицията с добро партньорство между публичния и частния сектор.

5.1.4.3 Идентифицирането на метрополните области не се ограничава само до големите страни, нито до страните като такива. Примерите за метрополни области в Централна Европа, тоест Виена-Братислава-Бърно-Гьор — региони, разположени в четири страни (!), и на Копенхаген-Малмьо (Дания и Швеция) са сред най-добре познатите. И двете са в напредък. Понастоящем в Нидерландия се провежда задълбочена дискусия относно най-подходящото управление за Рандстад, с оглед преодоляване на административното разпокъсване, спиращо неговото инфраструктурно, териториално и социално-икономическо развитие.

⁽⁸⁾ DIACT: Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires (ex DATAR) (Междуминистерска делегация за териториално устройство и конкурентоспособност (бивша DATAR)).

5.1.5 Развитието в новите държави-членки е сравнимо с това в горепосочените страни. В Полша правителството идентифицира определен брой метрополни области или „градове-региони“. Показателен пример е регионът на Катовице, който неотдавна получи специфичен статут на метрополна област. Въпреки това урбанизацията и развитието на метрополисите като правило протичат без контрол и следователно по произволен начин поради липсата на подходящо регионално управление. Ето защо понастоящем някои метрополиси се насочват към практиките и опита на страните с традиции в областта на децентрализираните политики.

5.1.6 Търговско-промишлените камари, като популярни и активни представители на бизнеса на местно и регионално ниво, също са въввлечени в процеса на метрополизиция, по-специално камарите в столиците и тези в „градовете-региони“. Те навсякъде допринасят за привлекателността и икономическото и културното влияние на своите територии, като същевременно взимат под внимание изискванията за качество на живот и опазване на околната среда.

6. Тенденции в развитието на европейско ниво

6.1 На ниво ЕС изпълнението на Лисабонската стратегия е приоритетната цел на Комисията под председателството на г-н Барозу. Това се отнася до всички комисари. Генерална дирекция „Регионална политика“ постави Лисабонската стратегия в центъра на регионалната политика от „нов стил“, чието основно оръжие е развитието на градовете.

6.1.1 „Лисабон“ и развитието на градовете се превърнаха в приоритети във всички региони, ползващи се от програмите на Общността. Тези програми не се отнасят експлицитно до метрополните области. За последните програмата URBACT е сред тези с най-голямо значение⁽⁹⁾.

6.1.2 Наред с Генерална дирекция „Регионална политика“ от значение за метрополните области често са специфични програми, управлявани от други генерални дирекции (ГД), например ГД „Изследвания“ и ГД „Околна среда“ и ГД „Транспорт“, тъй като те също са вдъхновени повече отколкото преди, от целите на Лисабонската стратегия. Те не се отнасят непосредствено до метрополните области като такива, но всички програми, които целят утвърждаването на успешното функциониране на градовете, се отнасят и до метрополисите.

6.1.3 През м. юни 2006 г. работна група на Съвета публикува първи проект за Териториална програма⁽¹⁰⁾. В него са добре описани тенденциите в урбанизацията на европейското общество. Същевременно все още липсва ясно разграничение между градовете и метрополните области.

⁽⁹⁾ Понастоящем Комисията подготвя насоки относно въпроси, свързани с градовете.

⁽¹⁰⁾ The Territorial State and Perspectives of the European Union Document, Towards a Stronger European Territorial Cohesion in the Light of the Lisbon and Gothenburg Ambitions, First Draft, 26 June 2006. („Състояние и перспективи на териториалното устройство в Европейския съюз: към засилено териториално сближаване в светлината на амбициите от Лисабон и Гьотеборг“), предварителен проектодокумент, 26 юни 2006 г.

6.2 Няколко неформални срещи на Съвета на министрите на териториалното устройство бяха посветени на предизвикателствата на (големите) градове ⁽¹¹⁾. Териториалното устройство е от правомощията на Европейския съюз според действащия договор, Дял „Околна среда“, член 175, параграф 2 ⁽¹²⁾.

6.3 **Европейският парламент** подчертава ⁽¹³⁾, че „градовете и агломерациите или градските зони обхващат 78 % от населението на Съюза, и че те представляват едновременно място, в което се концентрират трудностите и място, където се гради бъдещето“. Той счита, че те са ключовите актьори на регионалното развитие и на изпълнението на целите от Лисабон и Гьотеборг.

6.3.1 Европейският парламент отправя искане към всички генерални дирекции на Комисията, които се занимават пряко или непряко с въпросите, свързани с градовете, да се координират за набелязване на конкретните проблеми на градската действителност във всяка област на действие и да представят съвместно положителните ефекти от провежданите политики. Той предлага създаването на междуведомствена работна група (task-force interservices) и се обявява за установяването на териториален диалог.

6.4 **Комитетът на регионите** все по-настоятелно привлича вниманието на европейските институции към предизвикателствата, пред които са изправени градските региони. Неговите заключения са породени от същата загриженост и същите принципи като тези на ЕП и на ЕИСК.

6.4.1 Комитетът на регионите подчертава реалностите на „функционалните региони“ и сътрудничеството между партньори отвъд административните граници — национални, регионални и местни, което би трябвало да бъде подкрепяно от общностните политики посредством специални насърчителни мерки, като например насърчаване на проекти за стратегическо развитие за обширни райони. От особено значение е създаването на нови мрежи за сътрудничество и засилването на съществуващите мрежи между метрополните и градските зони, в частност чрез

⁽¹¹⁾ Първият неформален Съвет на министрите на териториалното устройство и вътрешните работи, на който бяха задълбочено обсъдени предизвикателствата пред градовете, се състоя в Ротердам през м. ноември 2004 г. Той бе последван от неформалната среща на Съвета в Люксембург през м. май 2005 г. относно „Състоянието и перспективите на териториалното устройство на ЕС“. Следващият Неформален съвет ще се състои в Лайпциг през м. май 2007 г.

⁽¹²⁾ Член 175

„1. Съветът, в съответствие с процедурата, посочена в член 251, и след като се консултира с Икономическия и социален комитет и с Комитета за регионите, взема решение какво действие следва да бъде извършено от Общността, за да бъдат постигнати целите, посочени в член 174.

2. Чрез дерогация от процедурата за вземане на решение, предвидена в параграф 1 и без да се накърнява член 95, Съветът, с единодушие, по предложение на Комисията, след като се консултира с Европейския парламент, Икономическия и социален комитет и с Комитета на регионите, приема:

а) разпоредби преди всичко от фискален характер;

б) мерки, отнасящи се до:

— до планирането на градове и села,

— до използването на земята, с изключение на управлението на отпадъците и мерки от общ характер,

— както и до управлението на водните ресурси;

в) мерки, които съществено влияят върху избора на държавателка измежду различни източници на енергия и на общата структура на нейните енергийни доставки“.

⁽¹³⁾ Европейски парламент: резолюция от 13 ноември 2005 г. относно измерението на града в контекста на разширяването, ОВ С 233 от 28.9.2006 г., стр. 127.

сега действащото сътрудничество в рамките на инициативата Interreg III, което през периода 2007-2013 г. ще се съсредоточи върху целта за териториално сътрудничество ⁽¹⁴⁾.

6.5 В декларациите си от м. март и м. септември 2006 г. мрежата METREX ⁽¹⁵⁾ подчертава, че е необходимо метрополните области да бъдат дефинирани и признати като ключови компоненти на Териториалната програма на Европейския съюз. Тя призовава за изготвянето на съпоставими в европейски мащаб данни относно метрополните области. Тя отправя искане към Комисията да подготви Зелена книга с три основни компонента: икономическа конкурентоспособност, социално сближаване и опазване на околната среда. Тя счита, че за редица важни проблеми като климатичните промени, застаряването на населението или имиграцията, пред които е изправена Европа, ефикасно и комплексно решение може да бъде намерено само с помощта на метрополисите. И накрая, тя смята, че метрополните области могат да играят важна роля за осъществяването на целите от Лисабон, а именно да обезпечат конкурентоспособността на Европа на световната сцена.

6.6 Броят на **регионите, представени в Брюксел**, силно нарасна в течение на последните 15 години ⁽¹⁶⁾. На организирани от тях конференции развитието и постиженията на метрополните области често са сред най-оживено дискутираните теми.

6.7 Група представени в Брюксел региони се организира именно под названието „Лисабонските региони“.

6.8 В рамките на програмата ESPON през последните години бяха изготвени голям брой сведения, данни, показатели и доклади относно европейските региони. Същевременно като се има предвид, че регионалните административни граници са твърде различни от тези на метрополните области, резултатите от тези висококачествени трудове не предоставят на лицата, отговорни за развитието, благоустройството и управлението на метрополните зони информацията и анализите, необходими за определяне на най-подходящите политики за пълното използване на целия наличен потенциал в метрополисите.

6.9 ГД „Регионална политика“ и Евростат стартираха проект за „Градски одит“ с цел предоставяне на надеждни и съпоставими показатели за известен брой градове ⁽¹⁷⁾. ЕИСК се поздравява за усилията, положени за изготвяне на данни за градските зони. Но спецификата на предоставените данни все още не позволява широкото им използване ⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁴⁾ Становище на Комитета на регионите относно „Политиката на сближаване и градовете: приносът на градовете и агломерациите за растеж и работни места в регионите“, ОВ С 206 от 29.8.2006, стр. 17.

⁽¹⁵⁾ METREX, The Network of European Metropolitan Regions and Areas („Мрежа на европейските метрополни региони и области“) е асоциация, обединяваща близо 50 големи градски региони.

⁽¹⁶⁾ От 20 през 1990 г. на 199 през 2006 г.

⁽¹⁷⁾ Прави се разграничение между 3 географски нива: център на града, по-обширна градска зона (ОГЗ) и суб-градска зона. Според отговарящите за проекта, ОГЗ отговаря приблизително на функционалния градски регион.

⁽¹⁸⁾ И наистина, при малък брой показатели съществуват данни за всички ОГЗ за една и съща година. Географските граници на ОГЗ са дефинирани в зависимост от националните критерии, което не гарантира съпоставимост на показателите на европейско ниво. Информацията за тези граници досега не е била публикувана. Показателите се отнасят до по-стари години (най-новата е 2001 г.). Предоставените понастоящем средства на Евростат за този важен проект, който обхваща 27 страни, 258 градове, 260 ОГЗ и 150 показатели, очевидно са твърде недостатъчни.

7. Оживени дискусии в ход

7.1 ЕИСК констатира, че дебатът по отношение на метрополните области е много по-оживен в сравнение с този от преди няколко години поради две основни причини. От една страна увеличаването на броя на метрополисите по света показва много бързото установяване на нова организация на градовете ⁽¹⁹⁾. От друга страна признаването на връзката между икономическото, социалното и екологичното развитие на големите метрополиси и Лисабонската стратегия допринесе за подхранването на дискусията.

7.2 Във всички държави-членки, големи и малки, развити и по-малко развити, текат политически и социални дискусии относно най-подходящия подход.

7.3 Тези дискусии се провеждат първо в национален контекст. Въпреки това, в много случаи властите признават, че истинското измерение на някои метрополни области не се ограничава до националната територия. Вече бяха споменати примерите на Копенхаген-Малмьо и Виена-Братислава, но трябва да бъдат посочени и метрополните области, идентифицирани от френските власти, като Мец-Люксембург-Саарбрюкен и Лил-Куртре. На територията на целия Европейски съюз нараства броят на трансграничните региони, които притежават характеристиките на метрополни области.

7.4 Въпреки засилването на дебата от няколко години насам, ЕИСК констатира, че тези нови структури все още прохождат.

7.5 По-голямата част от градовете и метрополните области, които желаят да изтъкнат своето значение в европейски и световен мащаб, представят своята собствена реалност посредством цифрови измерения от национален и регионален мащаб, без да си дават винаги сметка за реалния размер на територията, за която говорят. Това е едно от последствията от съществуващата разлика между метрополната област и административния регион или региони, към които тя принадлежи.

7.6 Въпреки разликите в националните и регионалните подходи и структури, ЕИСК констатира очевидно сходство по отношение на проблематиката. Сред най-дискутираните теми са:

- критичната маса на една метрополна област, или на един *град-регион* (city-region) или на мрежа от градове и общини;
- балансът между градските и селските зони, които съставляват метрополната област;
- функциите на метрополните области;
- образованието и професионалното обучение;

- креативността, изследванията и иновациите;
- клъстерите и конкурентоспособността на предприятията на международните пазари;
- привличането и задържането на чуждестранни инвестиции;
- големите инфраструктури, тяхното финансиране и партньорството между публичния и частния сектор;
- транспортните и телекомуникационните мрежи, свързващи големите метрополиси в Европа и света;
- културното излъчване;
- мултикултурното общество (имиграция) и предизвикателствата, свързани с бедността и социалното изключване;
- пригодността за труд на работната сила и създаването на работни места;
- промишленото производство, изискващо по-висока квалификация и услугите с висока добавена стойност;
- изменението на климата, енергийната ефективност, намаляването на вредните въздействия и управлението на отпадъците;
- санирането и преустройството на изоставени промишлени зони, свързани с реструктурирането на производствените дейности;
- намаляването на несигурността, на престъпността и на рисковете, свързани с международния тероризъм;
- намаляването на неравенствата между териториите в рамките на регионите и сътрудничество между центъра и периферията;
- деликатния въпрос за управлението.

7.7 Населението не винаги има усещането за принадлежност към някой метрополис. Европейските метрополни области нямат политическа легитимност. Едновременно административни структури вече не са достатъчни — те датират от историческите цикли на миналото, а националните правителства проявяват силна чувствителност към съпротива срещу установяването на нови структури, оказвана от страна на засегнатите страни, в частност от съществуващите териториални политически и административни органи. В замяна на това, предизвикателствата, пред които са изправени метрополните области, са огромни. За тяхното преодоляване и за доброто управление на развитието почти навсякъде е необходима нова организация на управлението.

Брюксел, 25 април 2007 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁹⁾ Понастоящем градското население в света надхвърля 3 милиарда души. Населението на 400 метрополиси надхвърля 1 милион души, докато преди един век броят им е бил 16.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Териториалната програма“

(2007/C 168/03)

На 7 ноември 2007 г. германското Федерално министерство на транспорта, благоустройството и градоустройството се обърна към Европейския икономически и социален комитет от името на бъдещото германско председателство с искане за изготвяне на становище относно „Териториалната програма“.

Специализирана секция „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“, на която бе възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие становището си на 20 март 2007 г. (докладчик: г-н Pariza).

На 435-та си пленарна сесия на 25 и 26 април (заседание от 25 април 2007 г.), Европейският икономически и социален комитет прие единодушно настоящото становище.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК благодари на германското председателство и го поздравява за извършената подготвителна работа и за положеното усилие за постигане на прозрачност и провеждане на консултации във връзка с Териториалната програма.

1.2 ЕИСК смята, че е настъпил моментът за преминаване от настоящата фаза на неформално координиране в Съвета към нов етап на по-голямо политическо сътрудничество. Въз основа на извършената работа и на новия принос, предвиден от Европейската мрежа за наблюдение на устройството на територията (ESPON) следва да се предприемат нови стъпки за интеграция, като на Комисията се даде ясен мандат, за да може тя да упражни правото си на инициатива.

1.3 ЕИСК смята, че дебатите в Съвета относно Териториалната програма следва да доведат до по-конкретни политически решения. Затова е необходимо Европейската комисия да вземе по-голямо участие, тъй като именно тя може да гарантира последователност и съвместимост на различните подходи към териториалното сближаване в ЕС.

1.4 За постигането на целта на териториалното сближаване на равнище ЕС е необходимо Комисията да създаде специализирана и добре подготвена служба, която да анализира, да направи оценка и да изготви политически предложения в подкрепа на добавената стойност на европейския подход към териториалното сближаване.

1.5 ЕИСК предлага да се осигури непрекъснатост на работата след приключване на германското председателство. Комисията би следвало да анализира, да обобщи и да приложи на практика Териториалната програма посредством програма за действие, съобразена с правомощията на държавите-членки и регионите по отношение на политиките за териториално устройство.

1.6 Четвъртият доклад за сближаването, в процес на изготвяне от Европейската комисия, следва да анализира териториалното въздействие на фондовете на Общността и да установи връзки между политиката на сближаване и целите на Териториалната програма. ЕИСК смята, че следва да се засилят програмите за трансгранично сътрудничество.

1.7 При управлението на Териториалната програма следва да се постигне равновесие между различните нива на администрация, които действат на място: на местно, регионално, национално и на ниво ЕС, както и организираното гражданско общество, чието мнение следва да бъде потърсено предварително.

1.8 ЕИСК предлага на Съвета на министрите да предприеме открит метод на координиране по отношение на Териториалната програма, който да съдържа като първа стъпка конкретни насоки за включването на тези въпроси в общностния метод след приемането на Конституционния договор.

1.9 ЕИСК би желал ЕС да приеме в най-близко бъдеще Договора за създаване на Конституция за Европа, в който се съдържа целта за териториалното сближаване и предлага въз основа на постигнатия консенсус по отношение на Териториалната програма, в заключенията на неформалния Съвет на министрите в Лайпциг да се отправят препоръки за постепенното започване на изпълнението на програмата, вместо да се изтъква необвързващият ѝ характер.

1.10 В тази връзка, ЕИСК би желал Европейската комисия да предложи на Съвета на министрите да придвижат напред въпроса с изпълнението на Териториалната програма на основата на действащата нормативна уредба.

2. Сесиране от германското председателство

2.1 На 7 ноември 2007 г. германското Федерално министерство на транспорта, благоустройството и градоустройството се обърна към Европейския икономически и социален комитет от името на бъдещото германско председателство с искане за изготвяне на **проучвателно становище относно Териториалната програма**.

2.2 На неформалната среща по въпросите на териториалното сближаване и градското развитие, която ще се проведе на 24 и 25 май 2007 г. в Лайпциг, европейските министри ще приемат политически документ — **Териториална програма на ЕС** ⁽¹⁾, въз основа на доклада, озаглавен „**Състояние на територията и перспективи за Европейския съюз**“ ⁽²⁾. В този документ се прави анализ на основните предизвикателства, които стоят пред ЕС в областта на териториалното устройство и посредством примери се показва как би могъл да се използва по-добре потенциалът на териториалното многообразие в Европа за създаване на благоприятни условия за устойчив икономически растеж. Териториалната програма на ЕС се състои от серия **препоръки**, с цел по-доброто използване на териториалното многообразие на ЕС, както и **предложения** относно програма за действие в областта на политиката на териториалното устройство.

⁽¹⁾ <http://www.bmvbs.de/territorial-agenda>

⁽²⁾ http://www.bmvbs.de/Anlage/original_978555/The-Territorial-State-and-Perspectives-of-the-European-Union-Dokument.pdf

2.3 От 1995 г. досега ЕИСК се е произнасял в подкрепа на засиленото сътрудничество в областта на политиката на териториалното устройство на Европа:

- „Европа 2000 + — Сътрудничество относно устройството на европейската територия“ — ОВ С 133, 31.5.1995 г., стр. 4;
- „Териториално устройство и междурегионално сътрудничество в Средиземноморския регион“ — ОВ С 133, 31.5.1995 г., стр. 32 и Приложение (CES 629/94 окончателен);
- „Европа 2000 + — Сътрудничество относно устройството на европейската територия“ — ОВ С 301, 31.11.1995 г., стр. 10.

В други, по-скорошни становища също се подкрепя идеята за придаване на повече значение и по-голяма роля на териториалното измерение на европейската интеграция:

- „Европейските метрополни области: социално-икономическо въздействие върху бъдещето на Европа“ — ОВ С 302, 7.12.2004 г., стр. 101;
- „Тематична стратегия за градско развитие“ — ОВ С 318, 23.12.2006 г., стр. 86;
- „Въздействието и последствията на структурните политики върху сближаването в Европейския съюз“ — CESE 84/2007;
- „Жилища и регионална политика“ — CESE 42/2007.

3. Териториалната програма: от размисъл към действия

3.1 Първата неформална среща на министрите на териториалното устройство и на териториалните политики се проведе в Nantes през 1989 г.

3.2 Този род срещи се организират по инициатива на последователните шестмесечни председателства на ЕС. На срещата в Liège през 1993 г. беше взето решение за изготвянето на **Европейски план за развитие на територията (ЕПРТ)**⁽³⁾, приет през 1999 г. в Potsdam и представляващ **обща референтна рамка** за неформалните срещи на министрите, отговарящи за териториалното устройство и териториалните политики.

3.3 На неформалната среща на министрите на териториалното сближаване, състояла се през м. ноември 2004 г. в Rotterdam, министрите се споразумяха да включат в политическата си програма за периода до 2007 г. изготвянето на обобщен документ на тема **„Състояние на територията и перспективи за Европейския съюз“**, който представлява отправния документ за Териториалната програма.

3.4 **Териториалната програма представлява стратегическа рамка**, която определя приоритетите за териториално развитие на Европейския съюз. Тя допринася за икономическия растеж и за устойчивото развитие, като засилва **териториалното сближаване**, което може да се определи като способността на политиката на сближаване да се адаптира към специфичните нужди и особености на географските предизвикателства и възможности за постигане на балансирано и устойчиво териториално развитие.

3.5 **Целта за териториално сближаване** беше включена в проекта за Договор за създаване на Конституция за Европа от

м. юни 2003 г. като трето измерение на икономическото и социално сближаване в член III-116. Териториалното измерение на политиките на Общността е предмет на анализ и в Третия доклад за сближаването, представен от Комисията през 2005 г. Стратегическите насоки на Общността относно сближаването, приети през 2006 г., също включват това ново измерение на сближаването.

3.6 На неформалната среща на министрите, проведена в Люксембург през м. май 2005 г., министрите одобриха следните **теми и приоритети на Териториалната програма**:

- насърчаване на градското развитие, при следване на полицентричен модел;
- засилване на партньорството между градските и селските райони;
- насърчаване на създаването на конкурентноспособни и иновационни транснационални „кълъстери“;
- укрепване на трансевропейските технологични мрежи;
- насърчаване на трансевропейското управление на риска;
- укрепване на екологичните структури и културните ресурси;

3.7 **Ключовите дейности** включват:

- действия за насърчаване на по-последователни териториални политики на ЕС;
- действия, които да осигуряват инструменти на ЕС за териториалното сближаване;
- действия, които да засилват териториалното сближаване в държавите-членки;
- съвместни дейности на министрите.

4. Европейски план за развитие на територията (ЕПРТ)

4.1 ЕПРТ представлява **обща референтна рамка** за различните участници в развитието и устройството на територията (ЕС, държави-членки, региони и други регионални и местни органи), която подкрепя териториалното измерение на полицентрична Европа и така необходимия „териториален аспект“ на секторните политики на ЕС. Става въпрос за междуправителствена инициатива, която беше приета на срещата на министрите в Potsdam през 1999 г. и която няма задължителен характер. На практика ЕПРТ се прилага единствено във връзка със стартирането на Европейската мрежа за наблюдение на устройството на територията (ESPON⁽⁴⁾) и, косвено, чрез трите програми INTERREG.

4.2 ЕПРТ има следните **цели**:

- определяне на равнище ЕС на общите принципи на териториално действие с цел да се гарантира балансирано и устойчиво развитие на европейската територия;
- принос към икономическото и социално сближаване, което се оформя и конкретизира на териториално ниво;
- опазване на природните ресурси на Европа и на културното наследство;
- постигане на по-балансирана конкурентноспособност на европейската територия.

⁽³⁾ <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/g24401.htm>

⁽⁴⁾ <http://www.espon.eu>

4.3 Четири **основни области** си взаимодействат помежду си и упражняват значителен натиск върху териториалното развитие, а именно:

- развитие на градските райони — повече от три четвърти от населението на Европа живее в градовете;
- развитие на селските и планинските райони, които представляват близо три четвърти от територията на Европа;
- транспорт и разпределение на инфраструктурите в рамките на територията;
- съхраняване на природното и културно наследство.

4.4 Въз основа на посочените по-горе елементи ЕПРТ определи следните **насоки**:

- полицентрично териториално развитие;
- засилено партньорство между градските и селските райони;
- равен достъп до транспортните и телекомуникационните инфраструктури и до тези, свързани с разпространяването на знания;
- внимателно управление на природното и културно наследство.

4.5 Сред **конкретните предвидени действия** са:

- вземане под внимание на политическите насоки на ЕПРТ при използването на структурните фондове и на политиката за териториално устройство във всяка държава-членка;
- експериментално прилагане на трансграничното, транснационалното и междурегионалното сътрудничество в рамките на INTERREG;
- отчитане на териториалното въздействие на други секторни политики, като например политиката в областта на транспорта;
- засилване на европейското сътрудничество в областта на градоустройствената политика;
- стартиране на ESPON — Европейска мрежа за наблюдение на устройството на територията.

4.6 ESPON — *Европейска мрежа за наблюдение на устройството на територията*

4.6.1 Европейската мрежа за наблюдение на устройството на територията (ESPON) е изследователска програма в областта на териториалното развитие, финансирана от INTERREG и от държавите-членки. Чрез нея се цели предоставяне на онези, които отговарят за изработването на националните и регионални политики на Европа, на систематизирани и актуализирани данни за тенденциите в териториалното развитие и за въздействието на политиките върху регионите и териториите в Европа — данни, които могат пряко да спомогнат за изготвянето и осъществяването на тези политики.

4.6.2 Всички приложни изследвания в рамките на програмата ESPON обхващат територията на 29 европейски държави, между които 27-те държави-членки на ЕС и Норвегия и Швейцария.

4.6.3 Предвидено е значително увеличение на бюджета: от EUR 7 милиона за периода 2000-2006 г. на EUR 34 милиона в новата програма ESPON за периода 2007-2013 г., които заедно с националните вноски биха могли да достигнат до EUR 45 милиона.

5. Бележки

5.1 Правна основа и метод на Общността

5.1.1 По отношение на всички свързани с територията въпроси добавената стойност, която може да донесе общ европейски подход, е от изключително значение. Опитът, натрупан през последните десетилетия и необходимостта да се вземе предвид териториалното измерение на европейската интеграция, изискват постепенно включване в общностния метод на политиките, касаещи общ подход към европейската територия.

5.1.2 В Европейския съюз се прилагат редица общностни политики, свързани с територията, които оказват въздействие върху нея: това са политиката в областта на конкуренцията, трансевропейските транспортни мрежи, телекомуникациите и енергетиката, политиката в областта на околната среда, селскостопанската политика, политиката за научни изследвания и технологично развитие, регионалната политика, инвестиционната политика на ЕИБ и др. Въпреки това в ЕС не съществува общ подход, който да интегрира, оценява и координира последиците от тези политики върху европейската територия.

5.1.3 Общ подход към европейската територия изисква общи цели и насоки. Очевидна е добавената стойност, която носят такива общи европейски насоки, когато става въпрос за цели като опазването на околната среда, полицентричното и устойчиво развитие на градските райони, трансевропейските мрежи и европейски планове за предотвратяването на природни бедствия, технологични аварии и бедствия, свързани с климатичните промени.

5.1.4 Така нареченият „общностен метод“^(?) е метод, при който по собствена инициатива или по инициатива на други европейски институции, Комисията изготвя конкретни предложения, които да бъдат приети от Съвета на министрите и, при необходимост, съгласно процедурата по съвместно взимане на решение с Европейския парламент.

5.1.5 За някои политики Съветът предприе така наречения „открит метод на координиране“, който предполага не толкова стриктна и конкретна процедура на политическо действие като общностния метод. ЕИСК смята, че за въпросите на Териториалната програма, откритият метод на координиране може да се окаже полезен като предварителна стъпка към общностния метод. Откритият метод на координиране би могъл да се използва до приемането на Договора за създаване на Конституция за Европа, който ще позволи използването на общностния метод.

5.1.6 Но, както европейският опит в други политики показва, тази система е полезна единствено когато Комисията играе много активна роля и са определени много точни цели и насоки.

5.1.7 Независимо от решението, което бъде взето по отношение на проекта за Договор за създаване на Конституция за Европа, който включва териториалното сближаване в заглавието на Раздел 3, следните членове от сегашния договор (ДЕО) би следвало да служат за правна основа при изграждането на общ подход към европейската територия, като се изхожда от принципа, че това е в правомощията на Европейския съюз:

- в член 2 се посочва, че Общността има за задача „да насърчава в рамките на Общността хармонично, балансирано и устойчиво развитие на стопанските дейности“;

(?) MEMO/02/102 — <http://europa.eu/rapid/searchAction.do>

- в член 16 се отбелязва социалното и териториално сближаване във връзка с услугите от общ икономически интерес;
- член 71 — в рамките на общата транспортна политика;
- в член 158 се посочва: „За да насърчи цялостното си хармонично развитие, Общността разработва и осъществява свои инициативи, които водят до укрепването на нейното икономическо и социално сближаване“.
- в член 175, параграф 2, буква б) се предвижда Съветът, по предложение на Комисията, да приема мерки по отношение на териториалното устройство.

5.2 Регионална политика

5.2.1 Регионалната политика на Общността е ключов инструмент за икономическото и социално сближаване, за икономическата конвергенция и, като цяло; за процеса на европейска интеграция.

5.2.2 ЕИСК винаги е подкрепял политиката, която цели и постига намаляване на различията между европейските региони.

5.2.3 Регионалната политика, която е сред най-успешните политики на Общността, трябва да продължи да действа в контекста на новите различия, появили се вследствие на процеса на разширяване.

5.2.4 Тя не е несъвместима — всъщност точно обратното — с ефективната политика на териториално сближаване, предложена в Териториалната програма, която ще се развива в рамките на новия период 2007-2013 г.

5.3 Разширяване

5.3.1 Последните две разширявания поставят нови предизвикателства по отношение на европейската територия; от 2004 г. досега ЕС се увеличи от 15 на 27 държави-членки, като населението му нарасна с 28 % (от 382 млн. на 490 млн. жители), а територията му с 34 % (от 3,2 на 4,3 млн. кв²). Поради това ново измерение и разнообразието на характеристиките на неговата територия възниква неотложна необходимост от нов цялостен поглед върху тази териториална и географска действителност и върху възможното ѝ развитие.

5.3.2 Последните две разширявания представляват сериозно териториално предизвикателство, което изисква задълбочен анализ от страна на Европейската комисия.

5.3.3 Броят на вътрешните и външни гранични региони се увеличи значително. Граничните региони представляват предизвикателство, но също и конкретна възможност процесът на интеграция да намери израз в реални промени.

5.4 Европейска територия

5.4.1 Към предизвикателствата и рисковете, свързани с европейската територия, трябва да се подходи на ниво ЕС. Добавената стойност на обща визия за европейската територия е безспорна и тя би следвало да бъде призната за ключова стратегическа необходимост.

5.4.2 Редно е да се посочат някои характеристики на тази територия:

- **непрекъснатост:** не познава граници;
- **ограниченост:** не е възобновяема;
- **разнородност:** не е хомогенна;
- **стабилност:** не подлежи на внезапни изменения;
- **уязвимост:** може да бъде изложена на рискове и катастрофи;
- **необратимост:** предназначението ѝ не може да бъде лесно променено.

Ето защо територията като физическа и географска структура е от основно стратегическо значение. В оценките на въздействието, изготвяни от Комисията, следва да се включи този териториален подход, за което е необходимо сътрудничество с Европейската мрежа ESPON.

5.5 Система на управление

5.5.1 Европейският съюз следва да създаде подходяща система на управление, в която различните нива на териториално управление да бъдат адекватно балансирани, тъй като в рамките на територията действат органите на управление на местно и регионално ниво и на ниво ЕС. Трябва да се спазва принципът на субсидиарност, като същевременно се осигури последователност и се възприеме цялостен, общ и съвместен подход.

5.5.2 Също така е необходимо гражданското общество да участва на различните нива чрез структурирани процедури на социален и граждански диалог. В редица държави-членки и в много европейски региони съществуват икономически и социални съвети (или подобни органи), които следва да бъдат насърчени да участват активно, съвместно със социалните партньори и други организации на гражданското общество, в системите за консултиране и управление на териториалните въпроси.

6. Териториалната програма: състояние и перспективи на територията на Европейския съюз

6.1 Териториалната програма се основава на документа „Състояние и перспективи на територията на Европейския съюз“, който освен обобщителен документ е и документ, в който се съдържа приносът на последователните шестмесечни председателства на ЕС. В документа, в 197 параграфа, се представят всички предизвикателства, свързани с територията, и в този смисъл той представлява много ценно ръководство, на чиято основа Комисията би следвало да предложи план за действие.

6.2 Териториалната програма би трябвало да включва териториалните стратегии на държавите-членки и да вземе предвид териториалното измерение на останалите политики на Общността, като търси допълняемост и синергийно взаимодействие за постигането на синтез в европейски план посредством насоки за териториална стратегия за ЕС, които са предложени в точка 8.

6.3 Развитието на Териториалната програма на ЕС трябва да се съсредоточи върху подход, основаващ се на икономическа и социална устойчивост, и устойчивост на околната среда.

7. Цели на Териториалната програма

7.1 Териториално сближаване

7.1.1 Чрез териториалното сближаване се цели въвеждането на териториален подход на ниво ЕС, който да служи като рамка за териториалните стратегии, изготвени и осъществявани от държавите-членки и от регионите и да ги направи съвместими.

7.1.2 Териториалното сближаване следва да се съсредоточи върху онези въпроси, които засягат, на първо място, устройството на територията и, на второ място, градоустройственото и регионално планиране. Както посочи СЕМАТ ⁽⁶⁾ през 1994 г., „устройството на територията е най-подходящият инструмент за постигане на устойчивото развитие на териториално равнище“.

7.1.3 В този смисъл е необходимо да се работи за концептуалното, методологично и езиково изясняване на устройството на територията. Териториалното устройство изисква интердисциплинарен подход и представлява трансверсален приоритет, оказващ въздействие в редица области и най-вече в областта на околната среда, транспорта и комуникациите, жилищната политика и населените места, и промишлените зони и др.

7.2 Икономическо и социално сближаване

7.2.1 В рамките на Лисабонската стратегия ЕИСК предлага по-балансирано икономическо развитие на европейската територия, за да могат всички граждани и всички територии да се възползват от развитието, включително регионите с трайно неблагоприятни природни и структурни условия ⁽⁷⁾.

7.2.2 Всички европейски политики трябва да работят за насърчаване на социалното сближаване. ЕИСК предлага сред целите на Териториалната програма да се включат и целите за социалното сближаване, защото територията е мястото, където хората живеят, намират възможности и се сблъскват с проблеми.

7.2.3 Полицентрично развитие на градските и метрополните райони и установяването на адекватна връзка между тях и периферните и селските райони могат да допринесат за по-голям икономически и социален баланс в Европа. Борбата с бедността и социалното изключване, интегрирането на имигрантите ⁽⁸⁾, подкрепата на жилищната политика, политиката на равни възможности и развиването на качествени обществени услуги следва да бъдат сред основните цели на териториалния подход.

7.3 Климатични изменения и природни рискове

7.3.1 Най-новите доклади за климатичните изменения подчертават единодушно сериозността на проблема. Глобалното затопляне е факт, а не въпрос на мнение. Много от последствията от изменението на климата започват да имат отражение и върху

територията. Устройството на територията трябва да се изправи пред това ново предизвикателство, за да се опита да предотврати и да коригира някои последствия за територията, причинени от климатичните изменения.

7.3.2 Необходимо е да се състави европейски план за посрещане на природните рискове и бедствия. Не става въпрос за научнофантастични съчинения. Неотдавнашният доклад на икономиста Stern ⁽⁹⁾, изготвен по поръчка на британското правителство, показва мащаба на риска за планетата: необходимо е да се инвестира поне 1 % от световния БВП в борбата с климатичните изменения, за да не се допусне общите разходи и свързаните с тях рискове да доведат до намаляване с 5 % на световния БВП, което може да достигне дори до 20 % от БВП, ако най-вредните последствия от затоплянето продължат да нарастват в същата прогресия както понастоящем.

7.3.3 Климатичните изменения биха могли да имат негативни последствия за сближаването и за конкурентоспособността, за качеството на живота и за устойчивото развитие в по-скоро от предвиждания досега срок, както потвърждава докладът на експертната група на ООН за климатичните изменения, представен на 2 февруари 2007 г. в Париж. ЕИСК предлага да се вземат предвид последствията от климатичните изменения върху териториалното устройство.

7.3.4 Сред рисковете, които е уместно да се разгледат, следва да се включат свързаните с технологични катастрофи (радиоактивни, химически или бактериологични кризи), катастрофите, предизвикани от аварии или терористични атаки, и да се предвидят евентуални масови евакуации на населението.

7.4 Трансевропейски мрежи

7.4.1 Идеята за трансевропейските транспортни мрежи (TEN-T) се появява в края на осемдесетте години във връзка с единния пазар. Идеята за единен пазар и за свободно движение имаше смисъл единствено, ако различните национални и регионални транспортни мрежи са свързани помежду си чрез европейска система с модерна и ефективна структура.

7.4.2 От 1992 г. Дял XV от договора (членове 154, 155 и 156) е посветен на трансевропейските мрежи. Петнадесет години по-късно равнотежът е разочароващ и дори обезпокоителен. Затруднения във финансирането и липса на политическа воля отчасти обясняват тази незадоволителна равнотежка. ЕИСК изразява съжаление за това, че правителствата забравиха и допуснаха политическа небрежност по отношение на Инициативата за растеж от 2003 г. ⁽¹⁰⁾, включваща изграждането на големи трансевропейски мрежи. ЕИСК поставя въпроса: доколко липсата на глобална визия за европейската територия и за нейните инфраструктури стои в основата на незадоволителната равнотежка относно европейските транспортни, телекомуникационни и енергийни мрежи?

7.4.3 ЕИСК би желал да посочи, че адекватната възможност за достъп и връзка с транспортните мрежи на всички хора и всички територии трябва да бъде една от основните цели. Това изисква балансирана паневропейска мрежа и добри връзки с малките градове, селските и островните райони.

⁽⁶⁾ Европейска конференция на министрите, отговарящи за териториалното устройство на Съвета на Европа.

⁽⁷⁾ Становище на ЕИСК „Как да се гарантира по-голяма интеграция на регионите с трайно неблагоприятни природни и структурни условия“ — ОВ С 221, 8.9.2005, стр. 141.

⁽⁸⁾ Становище на ЕИСК „Имиграцията в ЕС и политиката на интеграция: сътрудничество между регионалните и местни правителства и организациите на гражданското общество“ — ОВ С 318, 12.12.2006, стр. 128.

⁽⁹⁾ Доклад STERN — Sir Nicolas Stern — 30.12.2006 г. — „Stern Review executive summary“ — New Economics Foundation.

⁽¹⁰⁾ Заключение на Европейския съвет в Брюксел от 12 декември 2003 г., точки 2, 3, 4 и 5.

7.4.4 Понастоящем Европа не разполага с адекватна енергийна мрежа (електроенергия, нефт, газ). Липсата на подобна мрежа може да блокира икономическата дейност. В допълнение това обуславя голяма неравнопоставеност между регионите и териториите, които понастоящем нямат достъп до тези мрежи.

7.4.5 Изключително важно е в европейската енергийна политика да се следва териториален подход, както от гледна точка на защитата на природните ресурси, така и относно социалното и териториално сближаване.

7.4.6 Също така, за прилагането на Лисабонската стратегия е необходимо всички територии и всички граждани да имат достъп до информационното общество и неговите мрежи, до движението на знанието и до информацията. Този подход трябва да има приоритет в териториалната програма на ЕС.

7.5 Защита на околната среда

7.5.1 Постигането на целта за опазване на околната среда, съхранението на природната среда и биологичното разнообразие в Европа е възможно единствено ако се възприеме общ политически подход по отношение на територията. От тази гледна точка добавената стойност на европейско ниво е изключително важна.

7.5.2 Териториалната програма следва да постави основите за нова, по-ефективна европейска политика за опазване на околната среда и за съхраняване на биологичното разнообразие ⁽¹¹⁾.

7.6 Културно наследство

7.6.1 Европа разполага с огромно културно наследство, което ЕС трябва да съхрани. Европейските региони предлагат голямо културно разнообразие, което е в основата на историята и на идентичността на европейците.

7.6.2 Териториалната програма следва да насърчава съхраняването на това богато и разнообразно културно наследство, което

в допълнение трябва да се развива като фактор за икономическо развитие и социално сближаване.

8. Насоки за териториална стратегия на ЕС

8.1 Насоките за териториална стратегия на ЕС следва да се стремят към максимална икономическа ефективност, социално сближаване и устойчивост на околната среда при спазване на принципите на субсидиарност и пропорционалност.

8.2 Без да се засягат правомощията на държавите-членки и регионите относно политиките за териториално устройство, насоките за устойчива териториална стратегия за територията на Общността съставляват референтна рамка за европейската територия и трябва да придадат съдържание и смисъл на териториалното сближаване.

8.3 Насоките за териториална стратегия, целящи икономическото, социалното и териториално сближаване, би следвало да разгледат приоритетно следните въпроси:

- европейски подход относно транспортна и комуникационна инфраструктура за да се създаде възможност за осъществяването на Трансевропейските транспортни мрежи (TEN-T);
- европейски подход относно енергийната политика и по-специално относно Трансевропейските енергийни мрежи (TEN-E);
- европейски подход относно защитата и опазването на физическата и естествената околна среда с отделяне на особено внимание на биологичното разнообразие и културното наследство;
- европейски подход относно борбата с негативните последици от изменението на климата и за обща политика за борба с потенциалните рискове и катастрофи на европейската територия;
- полицентричен и устойчив подход относно регионалното и градоустройствено планиране.

Брюксел, 25 април 2007 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹¹⁾ Становище на ЕИСК относно „Съобщение на Комисията: Спиране на намаляването на биоразнообразието до 2010 г. и откъдето — запазване на услугите, предлагани от екосистемите за благото на човека“ COM(2006) 216 final, ОВ С ...

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Доклад на Комисията: доклад за политиката на конкуренция за 2005 г.“

SEC(2006)761 окончателен

(2007/C 168/04)

На 15 юни 2006 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 „Доклад за политиката на конкуренция за 2005 г.“

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие становището си на 27 март 2007 г. (докладчик: г-н GARAI).

На 435-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 април 2007 г. (заседание от 26 април), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 115 гласа „за“, 40 гласа „против“ и 12 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Настоящото становище не успя да обхване цялата дейност на ГД „Конкуренция“⁽¹⁾. Само ограничен брой избрани въпроси можаха да бъдат разгледани накратко; решенията на съдилищата по делата за споразумения и злоупотреби с господстващо положение, за сливания/концентрации и за държавни помощи изобщо не можаха да бъдат разгледани, тъй като подобен анализ предполага задълбочено изследване на пазарното поведение на предприятията и на начина, по който органите гледат на него. Все пак от доклада става ясно, че подходът, прилаган от ГД „Конкуренция“ при разглеждането на делата и провеждането на процедурите, се характеризира с истинско постоянство и стремеж за намиране на подходящи и функционални решения на възникналите проблеми. Ако нещо заслужава все пак да бъде разкритикувано, биха могли да се споменат някои въпроси, за които, значението на сектора не оправдава отделеното им от Комисията внимание, с оглед да се отговори на изискванията на международната конкуренция, описани в Лисабонската стратегия и съпътстващите я документи. Според ЕИСК, примери за това са документът за мониторинг към доклада за 2005 г., озаглавен: „Професионални услуги — да продължи реформата“ и работният документ на Комисията със заглавие „Напредъкът на държавите-членки при разглеждането и премахването на ограниченията на конкуренцията в областта на професионалните услуги“. ЕИСК смята, че либерализацията на услугите, цитирана по повод на Лисабонската стратегия, трябва да се разбира като включваща преди всичко услугите с международно значение (инфраструктури, телекомуникации, транспорт и др.) и в много по-малка степен това, което се разбира под свободни професии (архитекти, адвокати, лекари, инженери, експерт-счетоводители и фармацевти), доколкото последните упражняват дейността си през по-голямата част от времето в рамките на микропредприятия от местно значение и които по тази причина са, по силата на принципа на субсидиарността, от компетенциите на държавите-членки (виж Решение на Съда на ЕО по свързаните дела C-94/04 и C-202/04, Cipolla-Macrino⁽²⁾). Не може да се отрече, че известни нормативни ограничения са наистина необходими, за да се отговори на очакванията на обществото, свързани с високите изисквания към равнището на експертни познания, опит и доверие. ЕИСК изразява задоволство от факта, че различните засегнати пазари на свободните професии в държавите-членки са били предмет на подробни анализи, с които се измерва обхватът и силата на действащите ограничения. Въпреки това е уместно да се подчертае, че е важно да се анализират не само решаващото икономическо въздействие върху структурата на конкуренцията, но и възможното отражение на предложената либерализация върху социалната тъкан. Това все

пак не изключва прилагането на процедури за нарушения на правилата за споразумение и злоупотреба с господстващо положение, насочени преди всичко срещу усилията на професионалните сдружения да фиксират цени, процедури, чието провеждане спада към задълженията на НОК.

1.2 На ЕИСК бе предложено да се опира повече на широките експертни познания и на сериозния професионален опит на сдруженията и организациите на гражданското общество, които имат свое представителство в него, за да проследява дейността на ГД „Конкуренция“ и дори да провежда от време на време проверки по прилагането на процедурите при дела за споразумения, злоупотреби с господстващо положение, както и с държавните помощи. ГД „Конкуренция“ на Комисията би могла да допринесе за това, като предоставя редовно на ЕИСК информация за политическите си цели и евентуално, за дейността си по делата, доколкото позволяват изискванията за поверителност.

1.3 Би било целесъобразно да се провеждат редовни срещи между представителите на ЕИСК и лицето за контакти, отговарящо за потребителите към ГД „Конкуренция“. Обменът на информация може да съдейства за осигуряване на постоянен диалог с организациите за защита на потребителите. Щом бъдат отразени в отчет отрасловите проверки на ГД „Конкуренция“⁽³⁾ относно енергетиката (газ и електроенергия) и финансовите услуги (банковите услуги на дребно и застраховките на предприятията), резултатите от тях би трябвало да бъдат предоставени на представителите на ЕИСК, за да могат те да ги разгледат и коментират (по възможност в рамките на работна група).

1.4 ЕИСК отбелязва, че е необходимо да синтезира гледните си точки относно начина, по който политиката на конкуренция влияе върху икономическите и социални ценности, формулирани в неговите задачи. За тази цел скоро ще започне работа по изработването на проучване, което, в духа на Лисабонския дневен ред, да представи понятията за конкуренция и конкурентоспособност, да обясни какво включват наистина и да направи оценка на предвидимото им социално въздействие в държавите-членки.

1.5 Когато ГД „Конкуренция“ откри серия от дискусии по въпроса за прилагането на член 82 от Договора за ЕО (злоупотреба с господстващо положение), тя публикува изследване върху начините, по които предприятия с господстващо положение се държат, за да отстранят конкурентите си, с което вредят на своите конкуренти и на конкуренцията като такава. Този документ предизвиква големи дебати. Комисията обеща да

⁽¹⁾ В този контекст е интересно да се отбележи дейността ѝ на международната сцена, тъй като в редица области и по голям брой въпроси тя е изиграла роля на „приложна икономическа дипломация“ на Европейския съюз.

⁽²⁾ ОВ C 94, 17.4.2004 г. и ОВ C 179, 10.7.2004 г.

⁽³⁾ Виж страница 24, параграф 35 и страница 45, параграф 115 от доклада.

продължи да анализира въпроса за злоупотребата с господстващо положение — въпрос, който, от гледна точка на потребителите и на доставчиците на предприятията с господстващо положение на пазара (МСП), си остава по-чувствителен. ЕИСК е на мнение, че Комисията би трябвало още сега да пристъпи към изготвяне на документ за размисъл върху формите на поведение, които, в съответствие с член 82, могат да бъдат разглеждани като злоупотреба с господстващо положение; след това би трябвало да се проведат дискусии по повод на този документ и след като бъдат дефинирани в достатъчна степен характеристиките на двата вида неправомерно поведение — а именно, поведението, целящо отстраняване на конкурентите и злоупотребата с господстващо положение — би трябвало, в рамките на единните насоки, да бъдат изведени заключения по въпроса за тълкуването на правилата относно злоупотребата с господстващо положение.

2. Въведение

2.1 Свободният пазар не винаги води до най-добрите възможни резултати. Изкривяванията в конкуренцията засягат работниците и потребителите, както и предприятията и икономиката като цяло. Политиката на конкуренция и конкурентното право представляват инструмент, който позволява на правителствата да определят справедливи пазарни практики и да гарантират прилагането им посредством материалноправните и процедурни правила на административното право.

2.2. В момента, в който ЕИСК трябва да изрази становището си по отношение на доклада, е интересно да се отбележи, че съвременните демократични държави с пазарна икономика разполагат с две основни серии от инструменти за оказване на влияние върху икономиката:

- Индустриалната политика, упражняваща влияние върху действащите на пазара играчи чрез данъчни облекчения, субсидии и други помощи, която представлява пряка намеса в икономиката.
- Политиката на конкуренция (*в тесен смисъл*), която не само определя кои видове практики се считат за нежелателни, но и за да осигури равнопоставени пазарни условия, открива път за законни подходи и по-точно — за въвеждане на право, предвиждащо прилагане на санкции.

2.2.1 Генерална дирекция „Конкуренция“ може да прилага и двете политики: прилагането на членове 81, 82 и 86 ⁽⁴⁾ от Договора за създаване на Европейската общност (Договор за ЕО) отговаря на дейностите, присъщи на орган в областта на конкуренцията.

2.3 Може да се формулира и друга важна забележка: до голяма степен се приема, че лоялната конкуренция, при която няма изкривявания и която се практикува от играчите на пазара, е вероятно най-добрата гаранция за потребителите, че качеството на блага и изборът, които са им предоставени, ще бъдат на очакваното от тях равнище. Все пак не бива да се забравя, че много други фактори също упражняват влияние „в полза на потребителя“: общото състояние на обществото, на материалните, духовни или морални фактори или празнините в тази област и др. Европейският икономически и социален комитет (наричан по-долу „ЕИСК“ или „Комитетът“) поставя доклада на Генералната дирекция „Конкуренция“ в един общ контекст, който ще бъде разгледан от гледна точка на ценностите на Комитета, такива, каквито те са определени в неговите задачи.

3. Приложение на членове 81 и 82 от Договора за ЕО

3.1 Когато, по силата на членове 81 и 82 от Римския договор относно споразуменията и злоупотребите с господстващо

положение (относно ограниченията на конкуренцията), Комисията упражнява правомощията си във връзка с прилагането на правото, последните се отнасят до предприятията в държавите-членки ⁽⁵⁾ и могат да бъдат сравнени с правомощия за упражняване на квасисъдебна компетенция, доколкото Комисията се произнася, *ex-post*, по пазарните практики на предприятията, в съответствие с правилата на конкурентното право. Провеждана от Генерална дирекция „Конкуренция“ на Комисията (ГД „Конкуренция“) от началото на 1960-те години, тази дейност се материализира посредством решенията на Комисията, които, заедно с постановленията на Първоинстанционния съд и на Съда на европейските общности (в случай на обжалване), за 45 години създадоха съвкупност от авторитетни в тази област съдебни прецеденти. Тази съдебна практика, натрупана постепенно чрез решенията, произнесени по различни пазарни ситуации, съставлява един от най-важните елементи на достиганията на правото на Европейския съюз.

3.2 Като се вземе предвид докладът за 2005 г., става ясно, че ГД „Конкуренция“ добре съзнава всички важни аспекти на икономическата конкуренция в рамките на Европейския съюз и извън него и задачите, които трябва да се изпълнят за осигуряване на правна сигурност в тази област, особено като се има предвид, че националните институции и съдилища по конкуренцията също могат да прилагат основната съдебна практика на Европейския съюз. Ето защо тези правила непрекъснато оформят европейските и национални юридически практики.

Относно 2005 г. ЕИСК желае да коментира следните инициативи, предложения и проверки:

3.2.1 Регламент относно правилата за достъп до преписките на Комисията по делата за споразумения, злоупотреби с господстващо положение и концентрации: винаги става дума за чувствителен процедурен въпрос и Комисията непрекъснато внася подобрения в детайлите. Европейската комисия смята, че е важно да се осигури на предприятията, засегнати от процедури за споразумение, злоупотреба с господстващо положение или концентрация, достъп до документите, които тя изработва, т.е. както до преписките, така и до електронните им варианти. Новият регламент замества по-стар текст, приет през 1997 г.

3.2.2. Покана до потенциалните жалбоподатели да подават сведения, за да съдействат за ефективното прилагане на правилата за конкуренция: интересно е да се отбележи, че тази покана е поместена в текста на доклада, разглеждан в настоящото становище. Докладът показва трудностите, възникващи при надзора над пазарите от страна на органите по конкуренцията и представлява покана към организациите на гражданското общество и към професионалните сдружения да допринасят активно за започване и провеждане на разследванията (например, чрез събиране на информация), целящи санкционирането на сериозни нарушения на конкурентното право.

3.2.3 Документ за размисъл върху прилагането на член 82 от Договора за ЕО (относно злоупотребите с господстващо положение): ГД „Конкуренция“ целеше да предизвика дебат между специалистите по въпроса за практиките, ограничаващи конкуренцията, до които прибегват фирмите, разполагащи с пазарна мощ, позволяваща им да въздействат така върху поведението на конкурентите си, че да извлекат едностранни изгоди. Документът за размисъл (който ще послужи за основа при определяне на бъдещите ръководни насоки) предизвика повече от 100 мнения. В повечето от тях се подчертава необходимостта от икономически анализ на пазарите и на важните действащи на тях играчи. Не можем да не се съгласим с тази констатация. Много от участниците обаче са подчертали, че е важно да се

⁽⁴⁾ Комисията прилага разпоредбите на член 86 (Договор за ЕО) спрямо държавите-членки, а не спрямо предприятията.

⁽⁵⁾ За тази цел не е необходимо предприятието да се намира на територията на държава-членка. Едно от големите предимства на европейското право в областта на конкуренцията е възможността да се наложи санкция, включително въз основа на последиците от определено поведение или споразумение, които ограничават конкуренцията.

възприеме принципът, според който не бива да се пречи на ефективните предприятия да прилагат своите пазарни стратегии. Това означава, че вместо да се забранява строго използването на неправомерни пазарни практики, тази модна теория призовава за проява на по-голяма снизходителност (за прилагане на правилото на разума, на принципа, според който трябва да се прави „оценка от позицията на здравия разум“) към агресивните, но ефективни стратегии, прилагани от предприятията. Обаче, от гледна точка на европейската съдебна практика ⁽⁶⁾, такъв подход влиза в противоречие с преобладаващия на европейско равнище възглед, че не могат да бъдат толерирани неправомерните пазарни практики, целящи отстраняване на нежеланите конкуренти ⁽⁷⁾. Няма съмнение, че тази дилема е в центъра на политиката на конкуренция: къде са границите, които основните играчи на пазара не трябва да прекриват? Тъй като ЕИСК желае да защитава интересите на гражданското общество (МСП ⁽⁸⁾, работници, потребители и др.), той е сериозно заинтересован да узнае какъв е резултатът от този дебат.

3.2.4 В насоките за анализ на въздействието се предвижда всички законодателни и политически инициативи в годишната работна програма на Комисията да се разглеждат откъм техните вероятни, положителни или отрицателни, отражения върху конкуренцията. Става дума за инициатива, целяща „да се избегнат излишни или прекомерни ограничения на конкуренцията“ още на етапа на законодателната дейност на Европейския съюз. Това отчитане на вероятните последици върху пазарите (върху кои от тях?) показва колко дълбоко е залегнало понятието „интензивна“ или „перфектна“ (т.е. лоялна и без изкривявания) конкуренция подхода на Комисията. ЕИСК смята, че „конкуренцията“ би трябвало да се разглежда в много по-широк смисъл и че дългосрочните интереси, особено тези на потребителите, работниците и на малките и средни предприятия, могат значително да се различават от непосредствените интереси в една ситуация на „перфектна“ конкуренция ⁽⁹⁾.

3.2.5 Зелена книга относно съдебните действия за обезщетение при нарушения на правилата на Общността относно споразуменията и злоупотребите с господстващо положение: наскоро в своето становище от 26 октомври 2006 г. ЕИСК излезе с положителна оценка в тази област. Представянето, направено от Комисията на нейната Зелена книга относно съдебните действия за обезщетение при нарушения на правилата на Общността относно споразуменията и злоупотребите с господстващо положение, беше добре прието и предизвика широки разисквания поради необходимостта жертвите на антиконкурентни търговски практики да могат да претендират за обезщетения за претърпените от тях загуби. В свое скорошно становище INT/306 ЕИСК заявява между другото, че целта е да се защитават всички засегнати играчи на вътрешния пазар. Поради свободното движение на стоки е необходимо да се гарантира известна степен на уеднаквеност във всички страни по отношение на произтичащите от договорите права и задължения. Всъщност, при трансграничната търговия трябва да се даде предимство на известна степен на хармонизация между съответните нормативни уредби на различните държави.

3.2.5.1 На второ място, трябва да се взимат предвид европейските органи по конкуренцията и националните органи по конкуренцията (НОК), чиято задача е да определят забранените

търговски практики, както и приложимите в тази област санкции, налагани към предприятията, които не спазват законодателството.

3.2.6 Провеждане на секторни проверки в неотдавна либерализираните отрасли на природния газ и електроенергията: тези проучвания несъмнено ще допринесат за изясняване на истинското положение в тези отрасли, които имат голяма важност, значителен обхват и за които отдавна се твърди, че либерализацията е панацеята. Крайно време е съществуващите на местно, национално, а и на по-високо равнище пазари да бъдат проучени по безпристрастен начин за изясняване на редица монополни ситуации с отрицателни последици за потребителите, работниците и предприятията.

3.2.7 Електронни комуникации: европейските пазари на електронните комуникации, които все повече се интегрират, предизвикват все по-нарастващо недоволство. Прилаганите от операторите на мобилни мрежи на равнище търговия на едро тарифи за разходите за използването на мобилни телефони в чужбина са прекалено високи. По тази причина ГД „Конкуренция“ предприе проверки, предоставяйки на операторите оплакванията срещу тях. Предварителните заключения от проверката сочат, че две от трите главни германски фирми са злоупотребили с господстващото си положение, прилагайки „неполярни и прекалено високи“ тарифи.

3.2.7.1 ЕИСК желае да използва тази възможност, за да заяви без заобикалки, че изразът „прекалено високи тарифи“ и идеята, върху която той почива, постепенно се наложи при тълкуването на член 82 от Договора за ЕО ⁽¹⁰⁾, тъй като в неговата формулировка, договорът упоменава само „налагане на несправедливи цени“, което с други думи означава неправилно определени или необосновани цени. Ако досега Комисията отказваше да прави проверки на пазарните практики, състоящи се в прилагане на все по-високи тарифи в резултат от злоупотреба от страна на предприятията с господстващо положение и да установява нарушения, допуснати в тази област, то е, защото тя не желаше да определя „добри“ и „лоши“ цени ⁽¹¹⁾ (става дума предимно за цените на услугите, оказвани във вътрешността на различните страни). Все пак, мобилните оператори задоволяват все по-нарастващо търсене на услуги за международна връзка (роуминг) и потребителите проявяват все по-голяма чувствителност по отношение на цените, които им се налага да плащат. Те възприемат с основание дори леки повишения на цените като възможно „несправедливи“, без при това тези повишения да са „прекалени“. ЕИСК очаква с интерес резултатите и решенията на Комисията по този и други подобни случаи.

3.2.8 Решение, с което се осъжда дружеството AstraZeneca да заплати глоба за неправомерно прилагане на публичноправните процедури и разпоредби: Комисията възприе нов подход при тълкуването на член 82 от Договора за ЕО като осъди AstraZeneca AB и AstraZeneca Plc (AZ) да заплатят глоба от 60 милиона еуро за нарушение на разпоредбите на член 82 от Договора за ЕО (и на член 54 от Договора за Европейското икономическо пространство). Допусната е била следната злоупотреба: за да запази защитата на правата на интелектуална собственост, позволяваща им да продължат да предлагат продуктите си на висока цена на много пазари, двете взаимно обвързани дружества са прилагали по непозволен начин процедурите и разпоредбите, позовавайки се на Регламент на Съвета и са успели да си издействат допълнително свидетелство за защита на патента за своя продукт за лечение на язва, наречен Losec. Извършили са тази злоупотреба чрез подаване на заблуждаваща информация на съответните власти и органи, компетентни да вземат решение. Молбата им е довела до удължаване на срока на патента. В

⁽⁶⁾ Сравни точка 341 от Решението на Първоинстанционния съд (трети състав) от 28 февруари 2002 г. по делото *Compagnie générale maritime* и други срещу Комисията на Европейските общности, *European Court Reports* 2002, стр. II-01011.

⁽⁷⁾ Сравни делото *AKZO, OV L 374/1*, 31.12.1985 г., точки от 74 до 79.

⁽⁸⁾ Твърде често те са жертва на ненаказани действия от страна на предприятията, притежаващи надмощие на пазара.

⁽⁹⁾ Виж становището на *Zentralverband Gewerblicher Verbundgruppen e. V.* (Централната федерация на интегрираните промишлени групи), Берлин: „*Stellungnahme zum Diskussionspapier der Kommission zur Anwendung von Art 82 EG auf Behinderungsmissbräuche*“ (Становище относно документа за размисъл на Комисията по въпроса за прилагане на член 82 от Договора за ЕО спрямо практиките на отстраняване), 21.3.2006 г.

⁽¹⁰⁾ Виж: член 82 на Договора за ЕО.

⁽¹¹⁾ Виж „*Commission practice concerning excessive pricing in Telecommunications*“ (Практика на Комисията по отношение на прекалено високите тарифи, прилагани в областта на телекомуникациите), *Competition policy* (Уведомително писмо относно политиката на конкуренцията), 1998 г., № 2, стр. 36.

резултат от това, срокът на валидност на патента за Losec не е могъл да се счита за изтекъл. Така се оказало невъзможно Losec да стане генеричен медикамент, което е попречило на по-малки предприятия да произвеждат и продават това лекарство срещу язва на цена, много по-ниска от тази, предлагана от дружествата AstraZeneca. По този начин последиците от удължаването на срока на валидност на патента са навредили косвено на потребителите.

3.2.8.1 Новото в тази процедура за нарушение на правилата на Общността относно споразуменията и злоупотребите с господстващо положение се състои в това, че в решението си Комисията е отсъдила, че дори ако конкурентите разполагат със средство за обжалване в рамките на процедурата по удължаване на срока на патента, това не изключва прилагането на член 82 от Договора за ЕО. Дружествата AstraZeneca са се намирали в ситуация на господстващо положение на съответните европейски пазари (както и на други пазари) и злоупотребата е била извършена чрез процедури, задействани по измамен начин.

3.2.8.2 ЕИСК държи да подчертае по този повод, че подобни пазарни практики биха се вписали много по-добре сред „нелоялните търговски практики“⁽¹²⁾, които до днес не са от компетенцията на ГД „Конкуренция“. В този конкретен случай, допуснатата злоупотреба се основава на господстващо положение, но в много други случаи предприятия проявяват подобно поведение независимо от пазарната мощ, с която разполагат и остават ненаказани. Ако мислим с категориите на интегрираните пазари на общността, трябва да следим също за осигуряване на по-добра защита на потребителите и на конкурентите, които в много случаи са МСП. Решението на Комисията по делото с AstraZeneca свидетелства за напредък, отбелязан в това отношение.

3.2.9 Решение относно пълномощника по контрола в старото дело с „Майкрософт“: това станало прочуто дело породило отзвучи и американските предприятия извикали поуки от него. Те разбраха, че европейската правна система играе роля на „зорък пазител“ дори и по отношение на най-мощните пазарни играчи извън рамките на Европейския съюз. Това последно решение показва до каква степен Комисията се стреми да намира и разработва взаимно приемливи решения, така че предприятието, нарушило европейското законодателство, да може да се върне в рамките на нормалната конкуренция. Назначаването на пълномощник⁽¹³⁾ за осигуряване на надзор над усилията на гиганта на информационната индустрия да се съобразява с предписаните от решението коригиращи мерки е на практика инструмент, използван от процедурите за контрол над концентрациите. То отразява добрата воля на ГД „Конкуренция“, проявена в рамките на сътрудничество, целящо конфликтът да бъде уреден.

3.2.10 Предприемане на отраслови проверки в областта на финансовите услуги: Комитетът подкрепя започналите проверки по отношение на картите за плащане и услугите на дребно в банковия сектор (текущите сметки, инструментите за финансиране на малки и средни предприятия), както и по отношение на едно специфично явление в областта на застраховките на дружества (виж т. 2.2.10.2).

3.2.10.1 По отношение на гореспоменатите банкови услуги, конкуренцията е отслабена от съществуващите бариери на входа, от липсата на действителен избор и вероятно от съществуването на господстващи положения.

3.2.10.2 По отношение на застраховането на дружества, отрасловата проверка „ще проследи по-точно степента на сътрудничество между застрахователите и сдруженията от застрахователи в области като определянето на типови условия за

застраховане⁽¹⁴⁾. Докато в много случаи такова сътрудничество може да доведе до повишена ефективност, някои форми на сътрудничество, водещи до изкривяване на конкуренцията, могат да доведат, по отношение на търсенето, до ограничаване на възможностите за договаряне на условията на покритие, както и до ограничение на конкуренцията и иновациите на пазара“.

3.2.11 Предложение на Комисията относно задълженията и договорите за обществени услуги за железопътен, автомобилен и воден превоз на пътници: преразглежданото предложение относно задълженията и договорите за обществени услуги за железопътен, автомобилен и воден превоз на пътници може да насърчи участието на МСП, развиващи дейност в тази област и по този начин да ги постави в по-добро положение при осигуряване на част от местните превози.

3.2.12 Създаване на нова дирекция „Картели“, специализирана в борбата срещу типичните картели: ЕИСК поддържа напълно напредъка, постигнат в професионалното разглеждане на делата за незаконни споразумения.

3.2.13 От 1 май 2004 г. Регламенти № 1/2003 и 773/2004 относно процедурите, прилагани при нарушения на правилата на общността, засягащи споразуменията и злоупотребите с господстващо положение, въведоха нова система, целяща разпознаване на споразуменията с намерения, потенциално насочени срещу конкуренцията, които пазарни играчи се готвят да сключат, както и предвиждане на потенциалните последици от тези договори. Предприятията вече нямат възможност да нотифицират Комисията, нито органите по конкуренцията на държавите-членки за планирано сключване на договори за съвместни предприятия и на договори за сътрудничество (хоризонтално и вертикално), за да си издействат предварително становище от органа по конкуренцията относно евентуалния антиконкурентен характер на подготвяното споразумение. Това означава, че вместо да получат индивидуално освобождаване от правилото, „писмо за ненамеса“, или „отрицателно решение“ от ГД „Конкуренция“, както ставаше преди 1 май 2004 г., предприятията трябва сами да упражнят контрол над всички страни на подготвеното споразумение, за да се уверят, че то отговаря на всички или на част от критериите, позволяващи да се твърди, че то ще окаже положителен ефект върху съответните пазари, в съответствие с член 81, алинея трета⁽¹⁵⁾ от Договора за ЕО. В тези условия се уточнява по-специално, че ако подобно споразумение (отнасящо се най-често до създаване на съвместно предприятие), е сключено на даден пазар и създава предимства за договарящите се страни, част от тези предимства трябва да бъдат ползвани от потребителите.

3.2.13.1 ЕИСК желае да подчертае, че неспособността да се изпълни условието, формулирано в последното изречение на предходния параграф, трябва да представлява основание дадена практика да се счита за антиконкурентна. При оценката на договорите, противоречащи на разпоредбите на член 81, алинея първа, Комисията би трябвало да смята за утежняващо обстоятелство всяко доказателство, че практиките на фирмите са били насочени към накърняване на интересите на потребителите.

⁽¹⁴⁾ http://europa.eu.int/comm/competition/antitrust/others/sector_inquiries/financial_services/decision_insurance_fr.pdf

⁽¹⁵⁾ Член 81, алинея трета „Параграф 1 може, обаче, да бъде обявен за неприложим по отношение на:

- всяко споразумение или категория споразумения между предприятия,
- всяко решение или категория решения на сдружения на предприятия, и
- всяка съгласувана практика или категория съгласувани практики, които допринасят за подобряване на производството или дистрибуцията на стоките или за насърчване на техническия и икономическия прогрес, като **същевременно осигуряват на потребителите справедлив дял от получената полза** и които:

- a) не налагат на участващите предприятия ограничения, които не са необходими за постигането на тези цели;
- b) не предоставят на такива предприятия възможността да елиминират конкуренцията по отношение на съществена част от съответните стоки“.

⁽¹²⁾ Сравни съображение 8 на Директива 2005/29/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 11 май 2005 г. относно нелоялни търговски практики от страна на търговци към потребители на вътрешния пазар.

⁽¹³⁾ Изборът на пълномощник бе извършен по взаимно споразумение с „Майкрософт“ и фирмата ще поеме дори разходите, свързани с това.

4. Контрол на концентрациите

4.1 Важна функция на Комисията е да изследва структурата на пазара и предвидимото господстващо положение, което може да породят концентрациите, извършени от предприятията, желаещи да обединят възможностите си за развитие и производство и търговските си възможности, за да придобият още повече пазарна мощ и по-добри позиции на пазара. Като водещи до концентрация могат да се разглеждат не само сливанията на предприятия, но и създаването на смесени предприятия, ако основните правомощия за вземане на решение водят до единно, обединено ръководство и дейността на различните участници съответства на тази на един единствен играч на дадения пазар. Концентрациите целят именно повишаване на ефективността, ускоряване на развитието на продукти, намаляване на себестойността, както и извличане на изгоди от управлението. При все това, от гледна точка на конкуренцията, концентрациите могат да доведат до отрицателни последици, защото обединяването на пазарна мощ често поражда господстващо положение и в този случай опасностите от злоупотреби са големи. Понякога сливанията имат отрицателно въздействие. Множество изследвания показват, че сливанията не винаги облагодетелстват ефикасността или растежа. В дългосрочен план те дори биха могли да имат отрицателно въздействие върху печалбата и стойността на предприятието. Същевременно може да се наложи съкращаването на голям брой работни места. Затова е важно при оценката на сливания да се взимат предвид въпросите на заетостта и на социалната политика (например работните места). Най-добрият начин да се прецени дали желаната концентрация може да доведе до изкривяване на конкуренцията, се състои в това да се проверят характеристиките на проекта за сливане от гледна точка на разпоредбите на член 81, алинея трета от Договора за ЕО (виж бележка под линия № 12). Ако концентрацията отговаря на цитираните там критерии от гледна точка на структурата на пазара и на пазарната мощ на предприятията, засегнати от сливането, то тя се счита за приемлива. В случая става дума за важна връзка между контрола на концентрациите (който спада главно към инструментите на индустриалната политика) и правилата, засягащи споразуменията и злоупотребите с господстващо положение, на които се основават органите при прилагането на политиката на конкуренция в тесния смисъл на думата.

4.1.1 Ако годишният размер на техните продажби надвишава някои прагови стойности в рамките на Европейския съюз и/или в световен мащаб, предприятията са задължени да нотифицират Комисията за официалното си намерение да формират съвместна пазарна мощ и в този случай ГД „Конкуренция“ провежда процедури от първи, а понякога — и от втори етап. Пазарната мощ не обуславя задължението за нотифициране: Комисията проучва дали въпросната концентрация ограничава или не конкуренцията в значима степен — например чрез създаването или засилването на господстващо положение.

4.2 Една от основните цели (и очаквани резултати) на контрола на концентрациите е преди всичко да се съдейства за повишаване на конкурентоспособността на европейските производители и разпространители на международната сцена (¹⁶). Проблемът, свързан с практиката на Европейския съюз, е в това, че в резултат от концентрациите предприятията придобиват толкова силна пазарна позиция, че тя може да ги подтикне към изкривяване на конкуренцията в рамките на общия пазар. Може да се отбележи, че Комисията прави усилия за намаляване на тази опасност, като поставя редица условия за получаване на разрешение (става дума за „корективни мерки“), например, предприятието да се съгласи да преотстъпи някои активи, да продаде права над интелектуална собственост, да се откаже от

дистрибуция в някои страни и т. н. Така или иначе едно внушително статистическо изследване върху концентрациите навежда на мисълта, че е невъзможно от него да се заключи дали:

- всички или по-голямата част от концентрациите, които действително са били осъществени и са довели до достигане на праговите суми, са били или не предмет на нотифициране от страна на предприятията;
- ГД „Конкуренция“ е способна или не да определи дали предприятията, конкретизирали своите проекти за концентрация след получаване на разрешение през последните години, са злоупотребили или не с нарасналата си пазарна мощ.

4.3 През октомври 2005 г. ГД „Конкуренция“ публикува изследване по въпроса за задълженията, поети в рамките на делата за концентрация. То включва задълженията, предписани на предприятията от Комисията като предварително условие за получаване на разрешение и целящи ограничаване на предполагаемите последици, вредящи на конкуренцията, както и подробни оценки на резултатите от действията [ex-post]. В повече от 40 % от случаите на получено разрешение са възникнали сериозни и неразрешени проблеми (непълно прехвърляне на преотстъпените предприятия, неправилно дефиниране на компонентите на активите, подлежащи на преотстъпване и т.н.). Можем да разглеждаме това като предупреждение, напомнящо колко е необходимо да се проучват практиките, способни да доведат до ограничение на конкуренцията по смисъла на член 82, като се взема предвид порасналата пазарна мощ на заинтересованите страни, участващи в разрешените концентрации.

5. Държавни помощи

5.1 Една от главните задачи на ГД „Конкуренция“ е да следи дейността на държавите-членки по отношение на това на кои предприятия те оказват финансова помощ и на какво основание. Тъй като Европейският съюз се стреми да „осигури справедливи условия за конкуренция“ на всички предприятия, упражняващи дейността си в рамките на вътрешния пазар, политиката „държавна помощ“ бе грижливо дефинирана и защитено по подходящ начин по отношение на публичните индустриални политики. На проучване се подлагат не само преките финансови намеси: данъчните и всякакъв друг вид преференции, придобити от предприятията по селективен начин, могат да бъдат преценени като неприемливи от Комисията, ако водят до изкривяване на конкуренцията.

5.2 През 2005 г. ГД „Конкуренция“ се постара в рамките на дейността си по-добре да изясни целите и правилата, приложими при отпускане на държавни помощи в страните от Европейския съюз. Чрез това си действие тя искаше да помогне за успешното провеждане на Лисабонската стратегия, като съдейства за това, помощите да се използват за насърчаване на конкурентоспособността на цялата европейска икономика. С цел да се подобри координацията между заинтересованите страни (тоест, публичните органи, предприятията и техните организации) и да се насочат публичните средства към отраслите, където могат да бъдат използвани ефективно, тя предложи план за действие в областта на държавните помощи (¹⁷). Ръководните принципи на този план не предвиждат скъсване с досега прилаганите практики, а целят въвеждане на добри практики, към които държавите-членки биха могли да се придържат. Няколко забележки:

5.2.1 „Добрите и лоши“ примери, приведени в доклада, свидетелстват за разнообразието от причини, които могат да подтикнат предприятията да прибегнат до финансова помощ. ЕИСК е разбира се, напълно съгласен с мисълта, че „парите на държавата трябва да се използват по ефективен начин, в интерес на гражданите на Съюза, като целта е да се повиши

(¹⁶) Основната цел на контрола над сливанията е да се гарантира, че определена концентрация няма да доведе до ограничаване на конкуренцията в значителен дял от общия пазар. Така например, съгласно правото на Общността в областта на конкуренцията, не може да се даде разрешение за сливане под претекст, че това ще направи даденото предприятие по-конкурентоспособно на световния пазар, при положение че в рамките на ЕС това сливане би ограничило конкуренцията.

(¹⁷) http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/others/action_plan/

икономическата ефективност, да се предизвика по-голям растеж и трайна трудова заетост, да се заздравят социалното и регионално сближаване, да се подобрят услугите от общ икономически интерес и да се насърчи устойчивото развитие и културното многообразие"⁽¹⁸⁾. При все това, с оглед на лошите условия, свързани със слабостта на инфраструктурите, с неблагоприятния за малките и средни предприятия бизнес климат, особено в новите държави-членки, ЕИСК не може да подкрепи цел като намаляване на държавните помощи.

5.2.2 Изглежда, че в редица държави-членки продължава да се смята за важно да се създават преференциални условия за изпадналите в криза традиционни предприятия и за тази цел да се отпускат помощи за тяхното подпомагане и реструктуриране. От гледна точка на заетостта ЕИСК няма възражения срещу този подход. Но от друга страна, могат да се приведат редица примери, в които самата Комисия е изразявала съмнение относно ефективността на помощ, предназначена да помогне на предприятията, спасени от фалит, да възстановят икономическата си стабилност.

5.2.3 В съответствие с поредицата от мерки, предприети през м. юли, съгласувани с плана за действие в областта на държавните помощи, „дружествата ще могат на получават публична подкрепа, която да им позволи да поемат съвкупността от поети финансови задължения, като същевременно се държи сметка за това да получат разумна печалба в рамките на обществените услуги, оказвани от тях, определени и поверени им от публичните органи“. Доколкото могат да помогнат за преодоляване на финансови затруднения (изпитвани най-вероятно от МСП с местно значение), тези помощи могат да се смятат за добър пример на ефективно приложение на публичните средства в полза на гражданите и на предприятията от Европейския съюз.

6. Функциониране на Европейската мрежа за конкуренция

6.1 2005 г. бе първата пълна финансова година, през която се прилагаха процедурите относно споразуменията и злоупотребите с господстващо положение с измененията, внесени в тях от Регламент № 1/2003 на Съвета. Това означава, че:

- ако е засегната търговията между държавите-членки, институциите по конкуренцията и съдилищата на държавите-членки трябва да прилагат материалноправните правила на Европейския съюз относно споразуменията и злоупотребите с господстващо положение (членове 81 и 82), които са пряко приложими по отношение на предприятията, както и съдебната практика.
- успоредно с това, Комисията положи усилия за установяване на постоянни, тесни и взаимни връзки с всеки национален орган по конкуренцията, както и контакти между отделните НОК, за да се изгради подходящ форум за общи въпроси на политиката на конкуренция и за да се предоставят подходящи инструменти за сътрудничество при разглеждане на конкретни дела.

Брюксел, 26 април 2007 г.

6.2 С оглед на доклада, на който се позовава настоящото становище, става ясно, че участието на националните съдилища в прилагането на европейското конкурентно право е ограничено, а и в близко бъдеще не се очаква да стане безпрепятствено. Едно от основните обяснения за това може да е, че първоинстанционните съдилища, компетентни по въпросите на конкуренцията, имат различна юрисдикция в различните страни. Друго обяснение, което може да се даде, е, че досега е съществувало единствено национално право по въпросите на конкуренцията и въпреки че хармонизирането на законодателствата е дало отражение в дълбочина в правните системи на държавите-членки, все още има разлики между правото на ЕС и националното право на много от държавите-членки. Засага изглежда, че и самите жалбоподатели се въздържат да отнасят делата до националните съдилища⁽¹⁹⁾.

6.3 Съществува и друга скрита причина: държавите-членки нямат реален достъп до европейската съдебна практика, която всъщност е истински източник на конкурентно право. Що се отнася до процедурното право, съществуват кратки обяснения на различните процедурни ситуации, към които се добавят отправки към прецедентите в тази материя, но нито Комисията, нито Съдът на европейските общности не са разработили досега подобно помагало по въпросите на материалното право⁽²⁰⁾. Ако желаем съдилищата на държавите-членки да разпространяват осъществяваното понастоящем прилагане на членовете от законодателството на ЕС относно споразуменията и злоупотребите с господстващо положение, би трябвало най-напред да се съберат примери от най-важните дела, илюстриращи съдебната практика (и които най-често се цитират) под формата на ръководство, което да бъде допълнено с обяснения на концепции и определения, както и със заявления и заключения, фигуриращи в решенията на Първоинстанционния съд и на Съда на европейските общности. Този сборник ще трябва очевидно да бъде преведен на всички национални езици, а след това редовно да се актуализира. Комитетът е убеден, че няма да има напредък по отношение на правилното приложение на правилата на ЕС относно конкуренцията, освен ако не се съставят и публикуват сборници със съдебна практика на всички езици, ползвани в държавите-членки и не се организират обучения по конкурентно право, в частност за всички заинтересовани национални съдии, адвокати и експерти.

6.4 Що се отнася до изграждането на мрежа за комуникация и сътрудничество с националните органи по конкуренцията, Комисията (и естествено, по-специално ГД „Конкуренция“) успя в относително кратък срок да постави на здрави основи началото на Европейска мрежа за конкуренцията. Форумите и работните групи, описани в доклада, представляват звена от веригата на една добре изградена система за сътрудничество, в рамките на която НОК влизат твърде често в пряка връзка с колегите си от другите страни (и то на равнището на лицата, натоварени с разглеждане на делата) без да е необходима намесата на Брюксел в качеството на посредник. Справедливо е да се каже, че в никоя друга област на формалното устройство на Европейския съюз интеграцията не е достигнала такава степен.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁸⁾ SEC(2006) 761 окончателен.

⁽¹⁹⁾ Ако участващите в съдебния спор предприятия са регистрирани в няколко държави-членки и пазарната практика е била приложена в различни страни, самото определяне на това, кой национален съд е компетентен, може да породи спор.

⁽²⁰⁾ Главните адвокатски кантори вече са събрали подобни текстове, не те, по разбираеми причини, са предназначени за тяхно лично ползване.

ПРИЛОЖЕНИЕ

към Становището на Европейския икономически и социален комитет

Следните изменения, които получиха най-малко една четвърт от подадените гласове, бяха отхвърлени по време на разискванията:

Точка 3.2.10.1

Точката се заличава:

~~„3.2.10.1. По отношение на гореспоменатите банкови услуги, конкуренцията е отслабена от съществуващите бариери на входа, от липсата на действителен избор и, освен това, от съществуващото господстващо положение.“~~

Изложение на мотивите от г-н SARTORIUS:

Точката е неясна, тъй като не се разбира за какви бариери, нито за какъв действителен избор и господстващи положения се отнася. Това може да доведе до объркване, освен ако не се приведе подробно обяснение вместо обобщение.

Европейският банков сектор несъмнено е един от най-конкурентоспособните сектори на европейската икономика. Тази конкурентоспособност е от полза както за потребителите, така и за банковия сектор.

Ако става въпрос за пречките за постигане на по-голяма вътрешноевропейска интеграция в сектора на банковите услуги на дребно (retail banking), то основните пречки се коренят във липсата на хармонизация на нормативните уредби по отношение на защитата на потребителите и на режимите на данъчно облагане. Трябва да се наблегне на тази хармонизация. Важна стъпка ще бъде въвеждането на Единната европейска платежна зона (SEPA), която ще промени из основи областта на кредитните карти и трансграничните плащания.

Изложение на мотивите от г-н PATER:

Предлага се точката да бъде заличена по следните причини:

- Текстът е неясен и поради това може да породи съмнение, че ЕИСК се противопоставя на естествените бариери пред навлизането на пазара на банковите услуги, които имат за цел да гарантират подходящо ниво на сигурност.
- Не е ясно към какви действителни факти препраща изразът „липсата на действителен избор“, след като пазарът на банковите услуги е един от най-конкурентоспособните сектори от европейската икономика.
- Ако в сектора наистина съществуваше господстващо положение (в ущърб на клиентите), ГД „Конкуренция“, към която настоящото становище отправя похвали над 20 пъти, разбира се, веднага би предприела необходимите стъпки за предотвратяване на отрицателните последици.
- Тази точка се отклонява от водещата нишка на становището, така че заличаването ѝ не само няма да доведе до допълнителното му усложняване, а напротив, ще направи текста по-стегнат и ясен.

Изложение на мотивите от г-н BURANI:

Твърдението, че конкуренцията в областта на банковите услуги е „отслабена“, не се подкрепя от фактите, както всеки може лесно да провери. Не се посочва за какви и от какво естество „бариери на входа“ става въпрос — такива във всеки случай не съществуват (ако съществуват, следва да се посочат). Що се отнася до „свободата на избор“, в ЕС има хиляди банки, които яростно се конкурират помежду си, както по отношение на качеството на услугите, така и по отношение на цените. По отношение на „господстващото положение“, потребителите продължават да имат избор между банки от всякакъв вид и големина, от многонационални банки до частни банки и местни кооперативи. Ако подобни господстващи положения наистина съществуват, и националните, и европейските органи в областта на защитата на конкуренцията със сигурност отдавна щяха да са предприели мерки: до днес това не се е случило. Цялата точка просто повтаря поредица клишета относно ограничаването на свободното предоставяне на услуги по отношение на договорите за обществените поръчки, без да привежда доказателства или примери в подкрепа на тези твърдения.

Резултати от гласуването:

Гласове „за“: 66

Гласове „против“: 71

Гласове „въздържал се“: 25

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за създаване на рамка за опазване на почвите и за изменение на Директива 2004/35/ЕО“

COM (2006) 232 окончателен — 2006/0086 COD

(2007/C 168/05)

На 10 ноември 2006 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 горе-поставено.

Специализираната секция „Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 21 март 2007 г. Докладчик: г-н Nilsson.

На 435-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 април 2007 г. (заседание на 25 април) Европейският икономически и социален комитет прие следното становище с 118 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 7 гласа „въздържал се“:

1. Обобщение

1.1 Европейският икономически и социален комитет приветства тематичната стратегия за опазване на почвите на ниво ЕС и подкрепя по принцип създаването на рамкова директива.

1.2 Стратегията на ЕС трябва да бъде насочена към тези области, в които проблемът е най-сериозен и опасността за обработваемата земя е най-голяма, например при променено предназначение на земята (когато земеделска земя се използва за застрояване и изграждане на пътища), замърсяване на индустриални зони и непроницаемост на почвата. Стратегията на ЕС трябва да взема предвид принципа на субсидиарност.

1.3 Разходите, свързани с деградиране на почвите трябва да бъдат поети от причинителя на щетите, когато те са пропорционални, а не най-вече от ползвателя на земята.

1.4 Ако целта на една рамкова директива е да гарантира създаването на обща основа, степента на ангажираност на държавите-членки трябва също така да е подобна, за да се избегне нарушение на конкуренцията.

1.5 Земеделие и горско стопанство, които прилагат добри селскостопански практики, допринасят за запазването и подобряването на качеството на почвата.

1.6 Използването на земеделска земя за производство на храни предполага, по дефиниция, че е била използвана необработваема земя за обработване и че поради това е неизбежно известно въздействие.

1.7 ЕИСК остро критикува Европейската комисия за това, че тя все още не е представила преработеното предложение за нова, преразгледана директива за утайки от пречистване на отпадъчни води. Комитетът призовава Комисията да го представи възможно най-бързо, тъй като това е един от най-важните елементи за гарантиране опазването на земеделските земи и ограничаване замърсяването им с опасни вещества.

1.8 Възстановяването на почвите в съответствие с член 1 („предмет и обхват“) трябва да се извършва с оглед на специфичната ситуация и да се оценява поотделно за всеки отделен случай.

1.9 Изготвянето на национални секторни политики в съответствие с член 3 не трябва да води до нарушаване на конкуренцията между държавите-членки.

1.10 Изискванията на държавите-членки в съответствие с член 4 трябва да бъдат в разумни пропорции.

1.11 Член 12, съгласно който потенциалните купувачи могат в някои случаи да бъдат задължени да представят отчет за състоянието на почвите, трябва да бъде преформулиран.

1.12 Предвидените в член 22 санкции, също трябва да бъдат в пропорционални разумни граници спрямо причинените щети. ЕИСК смята за неприемливо, че една и съща щета може да води до различни санкции.

1.13 Мерките за отстраняване на щетите, които в съответствие с член 23 могат да бъдат изисквани от операторите, са оправдани само тогава, когато и щетите са нанесени от тях.

1.14 Създаването на независим експертен комитет, съставен от експерти от частния и публичния сектор, би могло да улесни изпълнението на тематичната стратегия за опазване на почвите.

2. Същност на предложението на Комисията

2.1 Почвата е невъзобновяем ресурс. Качеството на почвата се влошава бързо на много места в ЕС в резултат на човешки дейности като промишлеността, туризма, градското развитие, транспортната инфраструктура, както и някои практики в областта на селското и горското стопанство.

2.2 Почвата е ресурс от общ интерес за ЕС и ако не бъде опазена на ниво на ЕС, това ще застраши устойчивостта и дългосрочната конкурентоспособност в Европа. Различни политики на ЕС вече допринасят за опазването на почвите, но все още не съществува последователна политика. Само девет държави-членки са приели конкретно законодателство за опазване на почвите, което често се отнася до конкретна заплаха като замърсяването на почвите. Деградацията на почвите има сериозни последици и в други области от общ интерес за ЕС като водите, човешкото здраве, изменението на климата, опазването на природата и биоразнообразието, както и безопасността на храните.

2.3 В тази връзка Комисията предлага стратегия за почвите в Европа. Тя е изложена в едно Съобщение, което се придружава от предложение за рамкова директива и оценка на въздействието. В рамковата директива се определят общи принципи, цели и действия. Тя изисква държавите-членки да възприемат системен подход при определянето и борбата с деградирането на почвата, предприемането на предпазни мерки и включването на опазването на почвата в други политики. Тя обаче позволява определена гъвкавост, така че държавите-членки да решат до каква степен те желаят да се ангажират, какви конкретни цели желаят да постигнат и какви мерки да предприемат за постигането им. Причината за това е, че деградацията на почвата в Европа, където съществуват 320 основни вида почви, предлага много разнообразна картина.

2.4 От държавите-членки се изисква да определят зоните, в които съществува риск от ерозия, обедняване на почвите откъм органични вещества, слягане, засоляване и свлачища. Те трябва да набележат цели за намаляване на риска в тези зони и да изготвят програми от мерки за постигането на тези цели. Те трябва също така да предотвратят по-нататъшно замърсяване, да съставят списъци със замърсени места на тяхна територия и да изготвят национални стратегии за саниране. В случай, че се продава обект, в който се е извършвала или се извършва водеща до потенциално замърсяване дейност, продавачът или купувачът следва да представи на властите и на другата страна по сделката доклад за състоянието на почвите. На последно място, от държавите-членки се изисква също да ограничат или намалят последиците от непроницаемостта на почвите, например чрез саниране на изоставени земи, използвани в миналото за индустриални цели.

3. Общи бележки

3.1 ЕИСК приветства Съобщението на Комисията относно „Тематична стратегия за опазване на почвите“, която представлява продължение на предходното съобщение от 2002 г.⁽¹⁾ и предложението за „рамкова директива за опазване на почвите“. Още през 2000 г. ЕИСК призовава Европейската комисия в свое становище по собствена инициатива относно използването на утайки от пречистване на отпадъчни води в селското стопанство⁽²⁾, да въведе минимални изисквания на Общността за опазване на почвите.

3.2 По време на продължилата почти четири години открита и всеобхватна процедура на Европейската комисия се проведеха обсъждания и различни консултации по тематичната стратегия за опазване на почвите. ЕИСК също имаше възможност да следи този процес. Бележките, съдържащи се в настоящето становище, се отнасят преди всичко до предложената рамкова директива, по отношение на която бе поискано становището на ЕИСК, но и когато е приложимо, до Съобщението на Комисията.

3.3 Почвата и нейните функции са безценен ресурс за природата и оселяването на човека и на екосистемата. Човешката дейност се отразява по различен начин върху функциите на почвата и нейното използване. Стратегията на ЕС трябва да бъде насочена към тези области, в които заплахата за обработваемата земя е най-голяма — при променено предназначение на земята, замърсени индустриални зони и при непроницаемост и ерозия.

3.4 Почвата и нейните функции са свързани с няколко други политики, които се регулират както от общностното, така и от националните законодателства: например директивата за водите и директивата за нитратите, директивата в областта на химикалите и др. В някои държави вече съществуват различни разпоредби за регулиране, наблюдение и определяне на почвите и замърсяването им, поради което предложението на Комисията не трябва да води до влошаване на ситуацията, а да предостави на тези държави достатъчна гъвкавост.

3.5 Комисията посочва, че разходите, причинени от деградацията на почвата, не се поемат от ползвателя на земята, а от дружеството или други участници. ЕИСК посочва, че отговорността за щетите трябва да се поеме от причинителя, който по принцип не винаги е ползвател на земята. В много случаи ползвателите на земя са подложени на въздействието на атмосферно замърсяване, замърсяване от други сектори чрез промишлени емисии, наводнения или други замърсяващи емисии, при което те са изложени на вредни въздействия, за които по никакъв начин не носят отговорност.

3.6 ЕИСК отбелязва, че Комисията системно подчертава, че мерки за опазване трябва да се прилагат при източника. ЕИСК подкрепя този подход, който също води до подходящо решение на въпроса за отговорността. Този подход ще даде отражение и върху други законодателни области, освен тези, които са пряко свързани с почвите.

3.7 ЕИСК подкрепя приемането на специфична стратегия за опазване на почвите и нейното изготвяне въз основа на специална рамкова директива. По този начин се създава основа за еднакво опазване на почвите чрез общи основни правила по отношение на проблеми, които по своето естество могат да бъдат валидни и в другите държави-членки. Въпреки това, ако наистина трябва да се гарантира по-добро опазване на почвите, е необходимо тази политическа област да бъде също интегрирана в друго законодателство.

3.8 Комисията посочва по-нататък, че съотношението между разходите и ползите ще зависи от степента на ангажиране и използване възможностите, които например се предлагат от разпоредбите в областта на околната среда в рамките на общата селскостопанска политика. ЕИСК посочва, че продължава да е неясно по какъв начин държавите-членки следва да тълкуват и прилагат еднакво и със същата правна сигурност изискванията за „кръстосано спазване“, въведени в общата селскостопанска политика. Ако целта на рамковата директива е да гарантира обща основа за опазване на почвите и по-специално да се избегне операторите да са подчинени на съвсем различни финансови задължения, степените на ангажираност трябва също да са подобни, за да се предотвратява нарушаване на конкуренцията.

3.9 Комисията посочва като първи пример на човешка дейност, която може да доведе до деградация на почвата, неподходящи практики в селското и горското стопанство. Прилагането на добри земеделски практики в селското и горско стопанство допринася за запазване и подобряване на качеството на почвата. Заплахата за обработваемите земи идва от промяната в начина на обработване на земята, разширяването на индустриалните зони, транспортната инфраструктура, атмосферното замърсяване, тропосферния озон и други замърсители. Макар и териториалното устройство (градоустройство) да попада в обхвата на правомощия на държавите-членки, а не на ЕС, тази област трябва също да бъде взета предвид.

⁽¹⁾ COM(2002) 179 окончателен.

⁽²⁾ CES 1199/2000, ОВ С 14, 16.1.2001 г., стр. 141-150.

3.10 Пазарните сили и настоящата селскостопанска политика също допринесоха за засилване на структурното развитие и специализацията, и в голяма степен за разделянето на растение-въдството от животновъдството, което може да доведе до намаляване на количеството органичен материал в почвата. Новата обща селскостопанска политика с отделяне на плащанията от произведената продукция засилва още повече тази тенденция.

3.11 Комисията счита, че селското стопанство може да има положително въздействие върху състоянието на почвата, ако тя се обработва екологично, екстензивно или като се използва интегриран подход. Това е до известна степен опростена гледна точка. Всичко зависи от това какви професионални знания и технологии се използват при обработването на почвата. Използването на земеделска земя за производство на храни по дефиниция означава, че е използвана необработваема земя. Това отново предполага, че е неизбежно известно въздействие и следователно трябва да се приеме, за да може да се произвеждат храни. Последиците за земеделската земя зависят от специфични за съответния годишен сезон метеорологични и климатични влияния и от климата като цяло, което обаче от друга страна не означава, че трябва да се приемат натрупването на вещества от торове, ерозията и намаляването на хумусния слой. Обичайната земеделска дейност, при която се използва днешното ниво на познания, може по-скоро да допринесе за запазване и подобряване на качеството на почвата. Малко предприемачи прилагат такъв дългосрочен подход по отношение на инвестициите и поддържането на почвите като земеделските и горски стопани. Следва да се подкрепи и допълни високата степен на информираност на земеделските стопани относно опазването на почвите чрез създаването на механизми за консултации, както и чрез насърчаването на доброволни мерки и други стимули.

3.12 Комисията счита също така, че директивата относно екологичната отговорност по отношение на предотвратяването и отстраняването на екологични щети ⁽³⁾ допринася за засилване на опазването на околната среда. Комитетът споделя това разбиране. Едновременно с това трябва да се отбележи, че е несъвместимо с обичайно приета правна концепция една и съща щета, какъвто е понастоящем случаят, да води до три различни санкции — прекратяване изплащането на помощи, наказателна отговорност и административни такси.

3.13 ЕИСК подкрепя разбирането, че устойчивото използване на почвите изисква обща стратегия за опазване на почвите на ЕС.

3.14 Изпълнението на стратегията би могло да бъде засилено чрез създаването на независим експертен комитет по въпросите на опазване на почвите, съставен от експерти от частния и публичния сектор.

4. Специфични бележки

4.1 ЕИСК остро критикува Европейската комисия за това, че тя все още не е представила предложението за изменение на директивата за утайките от пречистване на отпадъчни води в селското стопанство и допустимите концентрации на тежки метали, по което тя работи от няколко години. В съобщението си за опазване на почвите Комисията заявява намерението си да представи това предложение най-после през 2007 г. В първото съобщение относно тематична стратегия за опазване на почвите от 2002 г. се посочва, че преразглеждането ще бъде включено в стратегията за почвите. Така една от най-важните мерки за подобро опазване на почвите и по-безопасно производство на

храни бе значително забавена. Ето защо изменената директива за използване на утайката от пречистването на отпадъчни води трябва задължително да се публикува едновременно с приемането на стратегията за опазването на почвите.

4.1.1 Настоящата директива за утайките от отпадъчни води ⁽⁴⁾ все още допуска високи концентрации на тежки метали и други замърсители в утайките от пречистване на отпадъчни води, които могат да бъдат разпръснати върху земеделска земя. ЕИСК напомня за становището по собствена инициатива, което прие още през 2000 г., относно „Преразглеждане на Директива 86/278/ЕО на Съвета за използване на утайките от отпадъчни води в селското стопанство“, в което призовава за по-строги норми на пределно допустими количества тежки метали. Недостатъчна е и информацията за съдържанието на останалите химически замърсители, както и за тяхното взаимодействие и влиянието им върху почвата и безопасността на храните, когато бъдат разпръснати върху земеделска земя.

4.1.2 ЕИСК приема това много сериозно и припомня едно изследване, което беше публикувано от двама учени в специализираното медицинско списание „The Lancet“ през м. ноември 2006 г. Въпреки че става дума за едно единствено изследване, то доказва, че познатите отрови в околната среда могат да имат незабелязан досега ефект върху развитието на мозъка на фетуса и на малки деца. Изследователите са на мнение, че в този случай би могла да съществува връзка със сериозни болестни състояния като аутизъм, синдром на хиперактивност с дефицит на вниманието (ADHD) и забавено развитие. Много от тези химикали се съдържат също и в домакински продукти. Отровите в околната среда стигат до канализацията по различен път и досега не е достатъчно ясно какъв ефект имат върху земеделските земи, когато утайки от пречистване на отпадъчни води се използват като тор.

4.1.3 ЕИСК приветства факта, че Комисията явно е променила своето досегашно виждане, съгласно което най-доброто използване на утайките от пречистване на отпадъчни води, от екологична и техническа гледна точка, е да бъдат разпръснати върху земеделска земя. Формулировката в Съобщението за тематичната стратегия за отпадъците ⁽⁵⁾ изглежда показва именно това. В нея Комисията потвърждава и намерението след приемане на стратегия за опазване на почвите да представи предложение за изменение на директивата за утайки от отпадъчни води. ЕИСК смята обаче, че Комисията не е трябвало да изчака тази стратегия, а отдавна да е представила радикално преразгледана директива относно пределно допустимите концентрации на тежки метали и други замърсители в утайките от пречистване на отпадъчни води, още повече, че Комисията посочва в предложението за директива, че това е необходимо, за да се ограничи въвеждането на опасни вещества в почвата.

4.1.4 Използването на утайките от пречистването на отпадъчни води в селското стопанство и съдържащите се в тях замърсители е един от най-важните въпроси, свързани с опазването на почвите и безопасността на храните. Оттук следва и въпросът, дали ползвателите на земя или производителите на утайки от пречистване на отпадъчни води, т.е. градовете и общините, следва да носят отговорност за евентуална деградация на почвите. Въпросите, свързани с отговорността и обезщетенията за причинени щети, трябва да бъдат изяснени в една преразгледана директива за утайките от пречистване на отпадъчни води.

⁽³⁾ Директива 2004/35/ЕО.

⁽⁴⁾ 86/278/ЕО.

⁽⁵⁾ COM(2005) 666 окончателен.

4.1.5 Ново законодателство, което да е по-безопасно в областта на химикалите, е от решаващо значение за опазването на почвите по принцип, но най-вече от гледна точка на въпроса, как обществото се освобождава от утайките от пречистване на отпадъчни води чрез тяхното разпръскване върху почвите. Опасните химикали трябва непременно да бъдат заменени с по-малко опасни, за да се постигне желаното ниво на опазване на почвите.

4.1.6 ЕИСК призовава Комисията незабавно да представи предложение за преразглеждана директива и освен това да извърши анализ на риска от използването на повече вещества, отколкото са обхванати в настоящата директива. Това следва да бъде един от най-важните фактори за опазването на почвата на обработваемите земи, за да се избегне увеличаване на замърсяването и да се гарантира по-голяма безопасност на храните.

4.2 Член 1 на директивата относно опазване на почвите предвижда, че увредените почви трябва да бъдат възстановени до степен на използваемост, съответстваща най-малко на настоящата и бъдеща утвърдена употреба. ЕИСК подкрепя този принцип, но поставя въпроса дали е наистина необходимо в рамковата директива да се използва изразът „най-малко“. Този въпрос следва да се разглежда в зависимост от специфичната ситуация и да се решава за всеки отделен случай.

4.3 ЕИСК смята, че сегашната формулировка на член 3 би дала възможност на държавите-членки да изготвят национална секторна политика, която нарушава конкуренцията. Важно е този член да се ограничи до анализ. Някои мерки трябва да останат в съответствие с условията за добре функциониращ вътрешен пазар, за общи правила и лоялна конкуренция.

4.4 Освен това ЕИСК смята, че член 4 предоставя почти неограничени възможности за намеса. По отношение на земеделската земя, ЕИСК ясно посочи в своите бележки по-горе, че земеделската земя е изложена на въздействието на различни

фактори, върху които ползвателите на земя нямат влияние, например специфични за съответния годишен сезон метеорологични и климатични влияния, и като цяло от климата като цяло, и др. Изискванията на държавите-членки трябва да бъдат в пропорционални на това разумни граници. По същия начин трябва да има разумно съответствие между мерките на държавите-членки. Това отговаря и на разпоредбите на член 9, които предвиждат пропорционални мерки за запазване на функциите на почвата.

4.5 Съгласно член 12 собствениците на земя или потенциалните купувачи трябва в определени случаи да представят отчет за състоянието на почвите. Комитетът счита за погрешно да се изисква от потенциален купувач да представя такъв отчет. Ако предвид различията в законодателствата на държавите-членки е необходима известна гъвкавост, това би трябвало да може да се постигне чрез друга формулировка.

4.6 Член 17 предвижда доброволна платформа, която Комисията възнамерява да създаде. Комисията трябва да направи всичко, за да гарантира, че чрез тази платформа действително се извършва обмен на подобни методи, за да бъде подходът еднакъв и да се осигурят неутрални условия за конкуренция. Тъй като обменът на информация е доброволен, той изисква активно участие от страна на Комисията.

4.7 Член 22 предвижда държавите-членки да определят режима на санкции. ЕИСК смята, че от гледна точка на правната сигурност е важно санкциите да са пропорционални спрямо възникналата щета. Неприемливо е също така една и съща щета да води до няколко различни санкции.

4.8 В член 23 се предлага изменение на Директива 2004/35/ЕО и се предвижда публичните власти да изискват от оператора мерки за отстраняване на щетата. Според ЕИСК тази разпоредба може да е действителна, само ако щетата е причинена от оператора, което обаче не става ясно от текста.

Брюксел, 25 април 2007 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Dimitris DIMITRIADIS

ПРИЛОЖЕНИЕ

към становището на Комитета

Беше отхвърлено следното изменение от асамблеята, но което получи повече от една четвърт от гласовете:

Точка 1.1

Изменя се както следва:

„Европейският икономически и социален комитет приветства тематичната стратегия за опазване на почвите на ниво ЕС и подкрепя целта на предложението на Комисията, а именно опазване и устойчиво използване на почвите. ЕИСК желае в предложената рамкова директива изцяло да бъдат взети под внимание принципите на субсидиарност и пропорционалност ~~принципно изказа подкрепа за една рамкова директива.~~“

Резултати от гласуване:

„за“ 47

„против“ 54

„въздържал се“ 13

Следният текст от Становището на секцията беше отхвърлен в полза на прието от асамблеята изменение, но който получи повече от една четвърт от гласовете:

Точка 1.15

„ЕИСК приканва националните и регионалните законодатели и Комисията да извършат систематична оценка на съществуващото законодателство в областта на опазване на почвите.“

Резултат:

74 гласа „за“ заличаване на изречението, 33 гласа „против“ и 15 гласа „въздържал се“.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно

- „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета, установяващ обща процедура за разрешаване на хранителните добавки, хранителните ензими и хранителните ароматизанти“
- „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно хранителните ензими, изменящ Директива 83/417/ЕИО на Съвета, Регламент (ЕО) № 1493/1999 на Съвета, Директива 2000/13/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и Директива 2001/112/ЕО на Съвета“
- „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно ароматизантите и някои хранителни съставки с ароматични свойства, предназначени за употреба във и върху хранителни продукти, изменящ Регламент (ЕИО) № 1576/89 на Съвета, Регламент (ЕИО) № 1601/91 на Съвета, Регламент (ЕО) № 2232/96 и Директива 2000/13/ЕО“
- „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно хранителните добавки“

COM(2006) 423 final — 2006/0143 (COD)

COM(2006) 425 final — 2006/0144 (COD)

COM(2006) 427 final — 2006/0147 (COD)

COM(2006) 428 final — 2006/0145 (COD)

(2007/C 168/06)

На 11 септември 2006 г. Съветът реши, в съответствие с член 37 и член 95 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно предложението горе-поставено.

Специализирана секция „Селско стопанство, развитие на селските райони, околна среда“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие становището си на 21 март 2007 г. (докладчик: г-н PEZZINI).

На 435-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 април 2007 г. (заседание на 25 април) Европейският икономически и социален комитет прие следното становище с 127 гласа „за“ и 4 гласа „въздържал се“:

1. Заключение и препоръки

1.1 Комитетът приветства пакета с предложения относно хранителните добавки, ензими и ароматизанти и относно общите процедури за разрешаване, в контекста на създаване на действащ и конкурентноспособен вътрешен пазар, в който да бъде гарантирано високо равнище на защита на човешкия живот и здраве.

1.2 Комитетът е на мнение, че серия от ясни и хармонизирани правила относно начините за извършване на оценките за безопасност, придружена от сигурен календарен план, и при разумни разходи, е от полза както за потребителите, така и за производителите, и особено за дребните производители.

1.3 Комитетът приветства плана на Комисията за опростяване и хармонизиране на сектора на добавките, ароматизантите и ензимите и насърчаване на съгласуваността между тези три области чрез единна обща процедура за разрешаване за тези вещества.

1.4 По мнение на Комитета, въпреки че възможността за единна процедура за разрешаване е валидна за територията на ЕС в нейната цялост, да е от голяма полза за единния пазар в средносрочен и дългосрочен план, все пак трябва да се има предвид въздействието на новите разпоредби върху вносните продукти.

1.4.1 Европа е в постоянна конкуренция на глобалния пазар, както по отношение на износа, така и по отношение на вноса, и предложените правила често са по-обременяващи от

предвидените в Codex Alimentarius и могат да доведат до евентуални изкривявания на конкуренцията в ущърб на европейските предприятия, по-специално на малките предприятия.

1.5 Комитетът приветства предложената процедура, в частност подаването на промените в списъка на Общността на процеса на комитология, при условие че се гарантира високо ниво на прозрачност, постоянен диалог с производителите и потребителите, както и бързи механизми за иновации и разработване на продуктите.

1.6 Комитетът подкрепя засилването на действието на Европейската служба по безопасност на храните (EFSA) с цел насърчаването на прозрачно оценяване на рисковете, основаващо се на научни данни и обективна аргументация с цел защита на потребителите.

1.7 Комитетът препоръчва да се доразвият процедурите и да се допълнят човешките и финансови ресурси на Европейската служба по безопасност на храните (EFSA/AESA), за да се гарантират висококачествени, прозрачни и независими оценки при пълно спазване на критериите за конфиденциалност.

1.8 Комитетът смята също така за целесъобразно засилването на осъществявания от държавите-членки мониторинг на консумацията и използването на добавки, ензими и ароматизанти чрез ефикасни методологии, които да включват данните, предоставяни от промишлеността.

1.9 Комитетът се изказва в полза на периодично преразглеждане на списъците с одобрените добавки, ензими и ароматизанти, при условие че то се основава на постоянен структуриран диалог с потребителите и производителите и че не представлява допълнителна тежест по отношение на времето и разходите.

2. Изложение на мотивите

2.1 Научният и технологичен напредък предлага по-висококачествени хранителни продукти, не на последно място благодарение на използването на малки количества ензими, ароматизанти и хранителни добавки. Той позволява също да се гарантира избягването на нецелесъобразната употреба на тези вещества.

2.2 В рамките на усилията, насочени към подобряване на общностното законодателство, основавайки се на схващането „от фермата до масата“, Комисията обяви в Бялата книга за безопасността на храните, относно която Комитетът имаше случай да изложи становището си ⁽¹⁾, намерението си да актуализира и допълни действащото законодателство по отношение на добавките и ароматизантите, както и да подготви специфични разпоредби по отношение на ензимите (действия 11 и 13 от Бялата книга).

2.3 Комитетът винаги е подкрепял целта да се гарантира доброто функциониране на вътрешния пазар, като същевременно се осигурява високо равнище на защита на човешкия живот и здраве, и многократно се е обявявал в полза на необходимостта от възприемане на глобален и интегриран подход в областта на хранителната безопасност в ЕС.

2.4 Според ЕИСК, „Законодателството трябва да обхваща европейската хранителна верига в нейната цялост — от фермата до масата,“ като всяко звено в тази верига трябва да бъде толкова здраво, колкото и звеното, намиращо се под него, а Комисията би трябвало да следи за ефективното прилагане на общностното законодателство“ ⁽²⁾.

2.5 Приемането на обща процедура за разрешаване за ензимите, ароматизантите и добавките представлява ключов и иновационен елемент в пакета от предложения, представени от Комисията. Ето защо Комитетът приветства плана на Комисията за опростяване и хармонизиране на тези сектори. Това ще сложи край на многобройните процедури за разрешаване в отделните държави-членки, ще премахне двойните системи за разрешаване и ще намали значително административната тежест и бюрокрацията.

2.6 Законодателството относно хранителните **добавки** вече беше хармонизирано на европейско равнище. Понастоящем хранителните добавки, позволени от това законодателство, са около 330, като непрестанно се представят многобройни молби за разрешаване за нови добавки или на нов вид употреба.

2.6.1 При оценката на тези молби е необходима достатъчно подробна информация относно използването и свойствата на тези вещества, по-специално във връзка с решенията, касаещи управлението на риска.

2.7 Хармонизирането на процедурите за ароматизантите и ензимите ще позволи по-голямо рационализиране на процедурите за разрешаване, като се намалят разходите, свързани с актуализирането на техническите сертификати и с промените в етикетирването.

2.8 Съществуващата правна несигурност по отношение на **ензимите**, породена от различията между националните законодателства, може да предизвика изкривяване на пазара за хранителни ензими и да доведе до увеличаване на административната и финансова тежест в различните държави-членки. Освен това поради липсата на мерки, целящи хармонизация, ще продължат да съществуват различия в степента на защита, поради съществуващите различия по отношение на възприемането на риска, на оценката на безопасността и на законодателството относно хранителните ензими в различните държави-членки.

2.8.1 Следва да се подчертае, че ако от една страна отсъствието на хармонизирани правила на ниво ЕС може да възпрепятства свободното движение на стоки и търговията в производствения сектор, то от друга страна хармонизацията както на оценката на безопасността на субстанциите, така и на разрешенията за използване на хранителни ензими, може да привлече значителни инвестиции, преди всичко поради разходите, свързани с за разрешаване, които се изчисляват от порядъка на 150 000 — 250 000 еуро ⁽³⁾ на ензим.

2.8.2 Отрасълът за производство на хранителни ензими непрекъснато развива технологии и процеси за иновации и подобряване на производството на храни, но не могат да се подценяват възможните рискове от химично естество, като алергии, токсичност и остатъчна микробиологична активност. Тези потенциални рискове изискват непрекъсната оценка на безопасността за потребителите, по-специално по отношение на ензимите, получени от генетично модифицирани организми.

2.9 Що се отнася до законодателството относно **ароматизантите** и някои хранителни съставки с ароматични свойства, предназначени за употреба в и върху хранителни продукти, необходимо е да се приеме по-ефикасна процедура за разрешаване относно управлението на позитивния списък, включващ около 2600 ароматични вещества.

2.9.1 Очевидно е, че хармонизацията на законодателството относно ароматите ще постави ЕС в по-силна позиция при преговорите с трети страни, тъй като ароматизантите ще трябва да бъдат включени в системата на Codex Alimentarius, а също и за да не се поставят в неблагоприятно положение европейските предприятия, по-специално МСП.

2.9.2 С изграждането на единен и интегриран пазар за ароматизанти в ЕС, европейската индустрия ще бъде в състояние да запази водещата си позиция в сектора за производство и разработване на ароматизанти.

2.9.3 От друга страна, не трябва да се подценява допълнителните усилия, които ще трябва да се положат, за да се приведе етикетирването на ароматизантите в съответствие с новите стандарти.

2.10 По мнение на Комитета на Европейската служба по безопасност на храните следва да се предоставят повече средства и ресурси и да се предвидят нови процедури, за да се гарантира независимо, прозрачно и висококачествено оценяване на безопасността на добавките, ензимите и ароматизантите.

⁽¹⁾ Виж Становище на ЕИСК 585/2000 от 26 май 2000 г., докладчик: г-н Atande Ferreira (ОВ C 204, 18.7.2000 г.).

⁽²⁾ Вж. бележка № 1.

⁽³⁾ Вж. SEC(2006) 1044 параграф 3.3.

2.11 Премаването от процедури за вземане на решение, основаващи се на метода за съвместно решение с Европейския парламент, към „комитологични“ процедури, предвиждащи допитване до комитетите във връзка с разрешаването, изисква ясни и прозрачни критерии за извършването на оценка на безопасността на предполагаемите ползи за потребителите.

2.12 Както Комитетът вече е подчертавал в предишни свои становища ⁽⁴⁾, за да може да се оцени постигнатия напредък по отношение на хранителната безопасност и да се прецени дали новата система отговаря на очакванията, които е породила, съществува необходимост да се дефинират критерии за оценка като: увеличаване/отслабване на доверието на потребителя, възникване на хранителни кризи и тяхното управление, по-тясно сътрудничество между заинтересованите страни и т.н.

3. Предложение на Комисията

3.1 Пакетът с предложения, представен от Комисията, има за цел да уточни и изясни с действащото законодателство относно хранителните добавки и хранителните ароматизанти и въвежда нови правила по отношение на ензимите, както и предложение, което има за цел приемането за тези три сектора на общи процедури за разрешаване, основаващи се на научните становища, представени от Европейската служба по безопасност на храните (EFSA).

3.2 **Добавки.** Новите правила целят опростяването и облекчаването на системата за разрешаване на хранителни добавки, уредена понастоящем от Директива 89/107/ЕИО. Разрешенията за включване на добавки в новия позитивен списък на добавки следва да се основават на оценките на риска по отношение на хранителната безопасност на Европейската служба по безопасност на храните, в съответствие с Регламент 178/2002/ЕО. Освен това се предлага преразглеждане на техническите аспекти на действащата система за разрешаване и са дефинирани нови, хармонизирани общностни разпоредби за добавките, използвани като съставки на други добавки.

3.3 **Ензими.** Въз основа на положителното научно становище на Европейската служба по безопасност на храните (EFSA) се предлага нова законова рамка за оценка, одобрение и контрол на хранителните ензими, както и създаването на нов позитивен списък на всички използвани с технологичен ефект в храните ензими. Съществуват и разпоредби за етикетирането на хранителните ензими, с изключение на ензимите, използвани като технологични помощни средства.

3.4 **Ароматизанти.** Предвидено е преразглеждане на основните правила, установени с Директива 88/388/ЕИО, с цел адаптиране на законодателството към технологичното и научно развитие. Директивата ще бъде заменена от нов регламент, установяващ по-ясни правила относно:

- максимално допустимата концентрация на някои вещества, в съответствие със становищата на EFSA,
- „общностен списък“ на ароматизанти и изходни вещества, разрешени за употреба в и върху храни,
- по-стриктни условия по отношение на използването на ароматизанти и хранителни съставки с ароматични свойства,
- ясни и единни правила за етикетиране.

⁽⁴⁾ Виж становище CES 404/2001 от 28.3.2001 г., докладчик: VERHAEGHE (ОВ C 155, 29.5.2001 г.).

3.5 **Обща процедура за разрешаване.** Предложението приканва да се въведе обща процедура за разрешаване на хранителните добавки, хранителните ензими и ароматизантите, основаваща се на оценка на безопасността, направена от Европейската служба по безопасност на храните, и процедура по управление на риска. Етапите на процедурата по разрешаване предвиждат участието на държавите-членки и на Комисията в регулаторен комитет. Предложението възлага на Комисията задачата да състави и актуализира, въз основа на научните оценки на Европейската служба по безопасност на храните различните „позитивни списъци“, по един за всяка категория вещества. Включването на дадено вещество в някой от тези списъци предполага, че неговата употреба е била разрешена изобщо и за всички оператори в общностния пазар.

4. Общи бележки

4.1 Комитетът приема като цяло предложенията на Комисията, при условие че се гарантират ефективността и конкурентоспособността на вътрешния пазар и високо ниво на защита на човешкия живот и здраве.

4.2 ЕИСК смята, че предложеният инструмент — регламент, представлява по-добра гаранция от директива, тъй като последната дава възможност за различаващи се интерпретации по отношение на прилагането на правилата.

4.3 По мнение на Комитета, възможността да се постигне единно разрешаване, валидно на територията на ЕС в нейната цялост, може да бъде голяма полза за единния пазар в средносрочен и дългосрочен план.

4.3.1 Трябва обаче да се държи сметка за последиците от новите разпоредби върху вносните продукти и факта, че Европа е голям вносител в непрекъсната конкуренция на глобалния пазар, докато общностните правила са по-обременяващи от предвидените понастоящем в Codex Alimentarius, който следователно, би трябвало да бъде адаптиран, за да не се поставят в неблагоприятно положение европейските предприятия.

4.4 Възприетият от Комисията вариант за комитологична процедура във връзка с изменянето на общностния списък, може да се окаже положителна стъпка както за бизнеса, така и за гражданското общество, при условие, че се запазят високите критерии за прозрачност и се запази възможността да не се изостава по отношение на иновациите и развитието на нови и подобрени продукти, по-специално що се отнася до борбата с алергиите.

4.5 Комитетът приветства факта, че оценките на риска на Европейската служба по безопасност на храните следва да се основава на прозрачни процедури, научни данни и обективна аргументация.

4.6 На новите отговорности на Европейската служба по безопасност на храните би трябвало да отговарят по-солидни процедури и човешки и финансови ресурси, за да се гарантират висококачествени, прозрачни и независими оценки, при пълно съблюдаване на критериите за конфиденциалност.

5. Специфични бележки

5.1 Обща процедура за разрешаване

5.1.1 Комитетът смята, че е уместно в становището на Европейската служба по безопасност на храните да бъдат включени мерките за прилагане, включително съдържанието, съставянето и представянето на молбата, процедурата за проверка на валидността на молбите и вида на информацията, визириани в член 9.

5.1.2 Що се отнася до актуализирането на общностния списък, системата за разрешаване би трябвало да предвижда по-кратки срокове и да намали от девет на три месеца времето, предвидено за изготвяне на предложение за регламент от страна на Комисията, за да може целият цикъл по разглеждането и одобрението да приключи в срок от дванадесет месеца.

5.1.3 Също така, възможността Европейската служба по безопасност на храните или Комисията да удължават срока за оценка в някои случаи, визириани в член 10, не трябва да възпрепятства предвиждането на краен срок. В регламента следва да се посочи максимален срок.

5.1.4 Комитетът е на мнение, че в общата процедура за разрешаване следва да се предвиди периодично преразглеждане и актуализиране на списъците, при ограничени разходи и усилия и на базата на непрекъснат и структуриран диалог с производителите и с потребителите.

5.1.5 Общностната система за разрешаване в никакъв случай не следва да бъде използвана, за да оправдава създаването на технически пречки при търговията. Следователно при вноса и износа е уместно да бъдат изключени скъпоструващите процедури по взимане на проби за сертифициране.

5.2 Добавки

5.2.1 Би било уместно да бъдат допълнително уточнени критериите за „разумни технологични нужди“, както и „предимства и полза за потребителя“, визириани в член 5.

5.2.2 Що се отнася до етикетирването, визирано в член 20, предоставяната в етикетите информация следва да бъде разбираема, разпознаваема от широкия потребител и еднаква в цялата Общност.

5.3 Ензими

5.3.1 Комитетът оценява положително факта, че всички хранителни ензими с технологичен ефект попадат в приложното поле на регламента и трябва да преминат процедурата за разрешаване, за да могат да бъдат вписани в общностния позитивен списък.

5.3.2 По мнение на Комитета, както беше посочено за добавките, по отношение на ензимите също е уместно сред критериите за оценка да бъдат включени „предимствата и ползата за потребителя“.

5.3.3 Що се отнася до етикетирването, Комитетът подчертава необходимостта от прозрачност и единни изисквания на общностно равнище, без излишни усложнения, което би било от полза както за производителите, така и за потребителите.

5.3.4 Според Комитета, би било целесъобразно да се избегне използването на позитивните списъци във вертикалното законодателство, тъй като по този начин се създава двойна система за разрешаване за едни и същи ензими. Предишните директиви и регламенти трябва да бъдат изменени възможно най-скоро с цел еднозначното позоваване на новия регламент.

5.4 Ароматизанти

5.4.1 Комитетът счита, че би било целесъобразно критериите за оценка да се съгласуват с критериите, посочени за добавките, като се включат „предимствата и ползата за потребителя“.

5.4.2 Комитетът подчертава необходимостта от по-голяма яснота на предназначенията за потребителя информация относно вида и произхода на хранителните ароматизанти, както е посочено в член 14.

Брюксел, 25 април 2007 г.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Съвета и Европейския парламент — Прилагане на принципа на устойчивост в рибарството в ЕС чрез максимален устойчив добив“

COM(2006) 360 окончателен

(2007/C 168/07)

На 4 юли 2006 г. Комисията реши, в съответствие с член 262 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно предложение горе-поставено.

Специализирана секция „Земеделие, развитие на селските райони и околна среда“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие становището си на 21 март 2007 г. (докладчик: г-н G. Sarro Iparraguirre).

По време на своята 435-а пленарна сесия, проведена на 25 и 26 април 2007 г. (заседание на 25 април 2007 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 131 гласа „за“ и 3 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК смята, че новата политическа насока на управлението на рибарството в ЕС, основана на максималния устойчив добив (МУД), макар и да е ползотворна в дългосрочен план, може да има тежки икономически и социални последици за рибарския сектор в Европа. Поради тази причина ЕИСК препоръчва да се направи много внимателна оценка на предимствата и недостатъците от нейното прилагане от икономическа, социална и екологична гледна точка.

1.2 Предвид голямата несигурност при оценката на максималния устойчив добив при различните рибни популации, ЕИСК препоръчва на Комисията да определи в дългосрочните си планове разумни и гъвкави годишни поправки, които да са резултат от надлежното съгласуване със всички засегнати сектори. За тази цел, от самото начало следва да се проведат подходящи консултации с регионалните консултативни съвети, с Консултативния комитет по рибарство и аквакултури на ЕС и с Комитета за социален диалог в сектора на морския риболов, като им се даде достатъчно време, за да могат членовете им да обсъдят с колегите си представените предложения.

1.3 В този смисъл ЕИСК препоръчва на Комисията да отдели специално внимание при определяне на годишните проценти на смъртност от риболов с цел да се постигне в дългосрочна перспектива максималният устойчив добив в смесения улов.

1.4 ЕИСК не споделя довода на Европейската комисия, че с тази политика на управление на рибарството ще се възстанови търговският баланс, тъй като намаляването на предлагането на пазара от страна на предприятията в Общността ще бъде незабавно компенсирано чрез внос от трети страни. Поради тази причина, ЕИСК настоятелно приканва Комисията да бъде изключително бдителна и да упражнява контрол по отношение на вноса в пазара на Общността.

1.5 Комитетът смята, че Комисията и държавите-членки на ЕС следва да вземат под внимание „другите фактори на околната среда“, които се споменават в това становище и които също влияят върху развитието на морските екосистеми. Във връзка с това, препоръчва на икономическите участници, които с дейността си оказват въздействие върху тези екосистеми, да се наложат ограничения, аналогични на поставените пред рибарския сектор.

1.6 Във връзка с корекцията, необходима за постигане на максималния устойчив добив, Комитетът счита, че двата подхода, предложени от Комисията, могат взаимно да се допълват, като държавите-членки следва да приложат в своята рибарска промишленост мерките, които сметнат за най-подходящи от гледна точка на икономическите и социални последици. ЕИСК изразява загриженост от факта, че Европейският фонд за рибарство (ЕФР) не разполага с достатъчно средства, за да е в състояние да се противопостави на последиците от прилагането на тази нова система за управление.

2. Изложение на мотивите

2.1 Съобщението на Комисията относно „Прилагане на принципа на устойчивост в рибарството в ЕС чрез максималния устойчив добив“⁽¹⁾, което е предмет на настоящото становище, представя позицията на Комисията по отношение на повишаване на икономическата ефективност на рибарския сектор в контекста на общата политика в областта на рибарството.

2.2 Комисията свързва това повишаване на икономическата ефективност с постепенното и окончателно прекратяване на свръхулова, като смята, че това ще донесе икономически ползи за рибарската промишленост с намаляване на разходите, подобряване на улова, повишаване на рентабилността на рибарството и намаляване на процента на изхвърлената риба.

2.3 За постигането на тези цели Комисията смята, че е настъпил моментът рибарството в Общността да се управлява по различен начин, като активно се търси успехът вместо усилията да се ограничават до избягване на неуспеха.

2.4 Съобщението на Комисията определя нова политическа насока по отношение на управлението на рибарството в ЕС, основана на постигането на максимален устойчив добив при рибните популации чрез установяването на нива на смъртност в дългосрочен план.

2.5 Тази нова политическа насока е основана на международния политически ангажимент, поет от държавите-членки на ЕС на Световната среща на върха за устойчиво развитие в гр. Йоханесбург през м. септември 2002 г., за поддържане на рибните популации на равнища за постигане на максималния устойчив добив, като се опитват да осъществят спешно тези цели по отношение на крайно намалелите популации най-късно до 2015 г.

⁽¹⁾ COM(2006) 360 окончателен от 4.7.2006 г.

2.6 Следователно трябва да се определи управленски подход в дългосрочен план, ориентиран към оптималното използване на продуктивния потенциал на живите морски ресурси в Европа. Този подход се вписва в по-общата цел на европейската политика в областта на рибарството, която цели осигуряване на устойчиви икономически, екологични и социални условия.

2.7 Според Комисията, по-горе упоменатите икономически ползи за рибарската промишленост могат да се постигнат единствено, ако бъде ограничен риболовът по време на преходния период. Всички заинтересовани страни следва да вземат участие в процеса на вземане на решения във връзка с ритъма на осъществяване на тези промени. Предвидената в Европейския фонд за рибарство финансова помощ следва да допринесе за смекчаване на социалните и икономически последиствия през периода на преход.

3. Общи бележки

3.1 Решението на Комисията за прилагане на управление на рибарството, основано на максимално устойчив добив, се ръководи от принципа, че уловът на някои популации надхвърля тяхната продуктивна способност.

3.2 Като признава, че някои рибни запаси в европейските води са рязко намалели през последните 30 години, главно поради свръхулов, Комитетът се съгласява, че ще е желателно да се премине възможно най-бързо към по-устойчиви нива на улов на риба.

3.3 Комисията смята, че прилагането на системи на управление на рибните популации, основани на максимално устойчив добив, ще бъде гаранция за избягване на срив при популациите, като даде възможност за създаване на по-големи популации.

3.4 ЕИСК смята, че принципът на прилагане е правилен, като се има предвид, че максимално устойчив добив на една рибна популация е количеството биомаса (количество риба), което може да се добие, така че бъдещото производство на тази популация да не бъде засегнато. В следствие на това той изцяло подкрепя идеята политиката на управление на рибарството да се основава на прилагането на този принцип.

3.5 Въпреки това Комитетът посочва на Комисията, че всяка смяна на системата на управление е съпроводена от рискове и че, следователно, трябва много внимателно да се оценят предимствата и недостатъците.

3.6 Комисията излага много подробно предимствата на системата на управление, основана на максималния устойчив добив, най-вече свързаните с околната среда, но без да задълбочава анализа на предимствата и особено на недостатъците от икономически и социален характер на системата за рибарския сектор.

3.7 Измежду посочените от Комисията предимства, ЕИСК не споделя довода, че с тази политика на управление на рибарството ще се възстанови търговският баланс, като се има предвид, че празното място, освободено от предприятията в Общността, които ще изчезнат в резултат от прилагането на целите на МУД, ще бъде незабавно заето от предприятия от трети страни, тъй като пазарът на рибни продукти се обуславя от необходимостта да се гарантира постоянно предлагане.

3.8 Общата концепция на Комисията за новата система на управление е намаляване на смъртността от риболов: за да могат рибите да нарастват повече и да се достигне по-висока стойност и производителност при улова, трябва да се намали количеството на рибите, които се добиват от морето.

3.9 Въпреки това, Комисията признава, че рибните популации са трудни за измерване и че дори риболовът да представлява най-важният фактор за добрия здравен статус на една популация, също така участват много други фактори като промените в околната среда и изобилието от млади риби.

3.10 Поради това, в съобщението се предлага дългосрочна стратегия за възстановяване на рибните популации с цел постигане на баланс между улова на риби и продуктивната способност на популациите, като се посочва, че тази цел може да се постигне постепенно с намаляване на броя на риболовните кораби или на риболовното усилие, което извършват.

3.11 За прилагането на стратегията по такъв начин, че риболовците да могат да постигнат максимален устойчив добив от една популация, ще трябва предварително да се определи оптималният процент на улов за всяка популация, годишната смъртност от риболов на основата на най-добрите налични научни становища. След като бъде определен този процент, предложена система за управление трябва да посочи с какъв темп е необходимо да се осъществяват годишните поправки за постигането на този целеви процент. Тези решения, в съответствие с предвиденото в общата политика за рибарството, ще трябва да се прилагат посредством дългосрочни планове.

3.12 Понастоящем управлението на рибарството на равнище на Общността се осъществява съобразно с принципите за опазване и защита на рибните популации. Общият допустим улов (ОДУ) и квотите, които се определят годишно, се основават на контрастивни научни доклади, а към някои от рибните популации в по-неблагоприятно състояние се прилагат планове за възстановяване, предвидени в рамките на общата политика за рибарството с цел възвръщането им в устойчиви биологични нива.

3.13 ЕИСК смята, че смяната на системата на управление е значима, тъй като предполага една по-амбициозна биологична цел от предвидената в сега действащата система на управление. Тази промяна ще означава едновременно при всяка годишна поправка значително намаляване на смъртността от риболов, което несъмнено ще изисква намаляване на флотилиите и на риболовното усилие и следователно, големи жертви от страна на рибарските предприятия в Общността. ЕИСК изразява загриженост от факта, че Европейският фонд за рибарство (ЕФР) не разполага с достатъчни средства, за да посрещне споменатите значителни жертви. Въпреки това, ако бъдат постигнати предвидените резултати, ситуацията би могла да бъде много благоприятна за рибарските предприятия, които ще продължат дейността си.

3.14 По този въпрос ЕИСК желае да заяви пред Комисията, че съществува значителна степен на несигурност при оценката на МУД на различните рибни видове. Пред подобна несигурност Комитетът препоръчва на Комисията да определи разумни годишни промени в дългосрочните си планове.

3.15 Следователно предизвикателството е да се намерят начини да се помогне на рибарските общности и предприятия да преминат фазата на адаптация при добри условия. Комитетът счита, че за постигането на тази цел ще трябва да се предприемат по-щедри и нетрадиционни мерки за подкрепа, отколкото представените до момента от Комисията. Такива мерки са напълно оправдани като средство, гарантиращо бърз преход към по-устойчив модел на риболовните дейности в бъдеще.

3.16 Във всеки случай, както предвижда съобщението, Комитетът смята от основно значение в процеса на взимане на решения по дългосрочните планове, както и за темпа на прилагането им и за последствията от това прилагане, да бъдат привлечени всички заинтересовани страни чрез провеждане на чести консултации с регионалните консултативни съвети (РКС). ЕИСК смята също така, че в тези консултации трябва да се включат и Консултативният комитет по рибарство и аквакултури на ЕС (ККРА), и Комитетът за социален диалог в сектора на морския риболов.

4. Специфични бележки

4.1 Прилагането на система за управление на рибарството на основата на максимален устойчив добив предполага да се направи анализ, както това се прави в съобщението, на още една поредица от въпроси, които пряко засягат този вид управление:

- въздействие върху околната среда и неговото влияние върху промяната на морските екосистеми;
- прилагане на системата на управление към смесения улов;
- дългосрочно управление на плановете.

4.2 Въздействие върху околната среда и влияние върху промяната на морските екосистеми

4.2.1 В съобщението се приема, че съществува голяма несигурност по отношение на еволюцията на морските екосистеми във връзка с промяната в климата и в метеорологията и че тези и други фактори на околната среда могат да засегнат рибните популации.

4.2.2 Тъй като е неизвестна степента на въздействие на всички тези фактори върху околната среда, Комисията смята, че в много случаи самият риболов е най-влиятелният фактор и че прилагането на по-ниски проценти на улов при дадена рибна популация ще ѝ позволи по-добре да понесе екологичните промени.

4.2.3 В съобщението се защитава устойчивото и постоянно намаляване на добива, за да може с понижаването на смъртността от риболов и с възстановяването на популациите да се придобиват повече познания за екосистемите и за тяхната продуктивна способност, които да позволят адаптиране в дългосрочен план на целите на управлението.

4.2.4 ЕИСК приема този принцип единствено при положение, че смъртността от риболов бъде постепенно и устойчиво намалена при видовете, при които е необходимо. Комисията признава, че управлението на една рибна биомаса с цел да се увеличи размерът ѝ в кратък срок, може да породни недопустима нестабилност за промишлеността.

4.2.5 Въпреки това Комитетът смята, че „другите фактори на околната среда“, които Комисията дори не упоменава, като

поведението на хищните риби, замърсяването, изследването и експлоатацията на петролни залежи и залежи от газ, морските вятърни инсталации, добивът на пясък и инертни материали от морски произход и др., също оказват влияние върху развитието на морските екосистеми.

4.2.6 ЕИСК отправя искане към Комисията и към държавите-членки на ЕС да наложат на икономическите участници, чиято дейност също въздейства върху числеността на рибните популации и върху промяната на морските екосистеми, ограничения, аналогични на определените в рибарския сектор.

4.3 Прилагане на системата на управление към смесения улов

4.3.1 Най-трудно е прилагането на системата за управление на рибарството на основата на максималния устойчив добив при смесения улов.

4.3.2 Със съзнанието за тази трудност в съобщението не се разглежда задълбочено системата за управление при смесения улов. ЕИСК смята, че именно по въпросите на този вид улов трябва да се засилят контактите на Комисията с РКС и ККРА.

4.3.3 Съобщението разглежда значението, което според Комисията е безспорно, за поддържане на баланса между морските екосистеми, като смята, че намаляването на улова при един вид, за да се благоприятства производителността на друг вид, е твърде рискован подход.

4.3.4 Сложността на системата се състои в това, че риболовът при всички видове от една екосистема, както предвижда съобщението, би трябвало да бъде съобразен с улов (целеви процент), съответстващ на постигането на максималния устойчив добив в дългосрочен план. Това означава, че между процентите на максимален устойчив добив, които бъдат установени за различните популации от една екосистема, участващи в смесен улов, в дългосрочен план максималният улов ще се определи от вида, за който в дългосрочна перспектива се фиксира най-ниският процент за постигане на неговия максимален устойчив добив.

4.3.5 Освен това в съобщението се посочва, че за избягване на случайния свръхулов на един вид като страничен улов, може да се окаже необходимо в някои дългосрочни планове да се включат допълнителни мерки като промяна на риболовните съоръжения или на зоните и периодите със забрана за риболов.

4.3.6 Въпреки че подходът на тази система на управление е в унисон с по-общата цел на общата политика за рибарството, ЕИСК смята, че Комисията следва да оцени много внимателно различните проценти за достигане на МУД и да съгласува със заинтересованите страни по смесения улов икономическото и социално въздействие на плановете в дългосрочна перспектива.

4.4 Дългосрочно управление на плановете

4.4.1 Дългосрочни планове

4.4.1.1 В съобщението се предвижда, че тези планове ще бъдат изготвяни от Комисията след съгласуване със заинтересованите сектори на основата на независими научни становища и като се отдели специално внимание на последиците от предложените мерки върху икономическата и социалната област, както и върху околната среда.

4.4.1.2 В тях трябва да се определи целеви процент на улов, както и начинът за неговото постепенно постигане, като се намали всякакво отрицателно въздействие на риболова върху екосистемата и като в смесения улов се включат технически мерки, които да гарантират, че уловът на различните рибни популации се извършва по начин, съобразен със съответните цели и с възможността уловът при някои популации да е под техния МУД с цел увеличаване на производителността при други видове.

4.4.1.3 При липса на достатъчна научна обосновка, която да позволява оценка на необходимите действия за постигане на максималния устойчив добив, в дългосрочните планове ще се прилага превантивният подход.

4.4.1.4 Накрая плановите и техните цели ще бъдат подложени на периодично преразглеждане.

4.4.1.5 ЕИСК смята, че тази нова политическа насока на управление на рибарството, която би могла да има безспорни предимства след постигането на МУД при всички рибни популации, също така би могла да има драстични последици за рибарския сектор, в който уловът би спаднал при налагане на намаляване на флотилиите и на загуба на работни места в кратки срокове, което би довело до дестабилизиране на икономическата структура на пристанищата.

4.4.1.6 Затова ЕИСК настоява в предвидените консултации с рибарския сектор Комисията да приеме гъвкав подход към определянето на темпа на въвеждане на дългосрочните планове, така че да даде възможност на риболовците да се адаптират постепенно към тази нова система на управление.

4.4.1.7 По въпроса за смесения улов ЕИСК смята, че гъвкавостта трябва да е пределна, когато съществуват популации, които могат пълноценно да се експлоатират, тъй като добрият им здравен статус го позволява.

4.4.2 Управление на промяната

4.4.2.1 След изготвяне и приемане на дългосрочните планове, в които се определят подходящи цели за популациите, държавите-членки вземат решение по отношение на темпа на прилагане за постигането на тези цели и по отношение на организирането на прехода.

4.4.2.2 В съобщението се предлагат два главни подхода за управлението на тази промяна:

— намаляване на риболовния капацитет (общо намаляване на капацитета) до строго необходимите размери за улов на равнище на процента, който позволява постигане на максималния устойчив добив. В общ смисъл този подход би означавал по-голяма икономическа ефективност за останалите флотилии за сметка на загуба на риболовни кораби и на числеността на работниците;

— поддържане на размера на флотилиите посредством ограничаване на риболовния капацитет на корабите с ограничаване например на размера им, на мощността им или на риболовните им съоръжения, с възможност също за ограничаване на престоя им в морето. С този подход би се запазило сегашното равнище на заетост за сметка на икономическа неефективност.

4.4.2.3 Решението относно икономическия подход или стратегия, които трябва да се прилагат, се взема от всяка държава-членка, докато в този контекст Общността ще осигури рамката за управление, която да позволи постепенно премахване на свръхулова посредством финансовия инструмент на Европейския фонд за рибарство.

4.4.2.4 В съобщението се вижда ясно, че Комисията предпочита първия подход, основан на намаляване на капацитета на националните флотилии, тъй като е по-лесен за контролиране и защото опитът показва, че намаляването на капацитета на флотилията не се отхвърля така силно от обществеността и предизвиква по-малко проблеми при прилагането му отколкото други методи.

4.4.2.5 ЕИСК признава, че намаляването на капацитета на флотилиите представлява най-ефективният подход или система за постепенното ликвидиране на свръхулова. Въпреки това Комитетът смята, че всяка държава-членка, като анализира икономическите и социални последици, ще избере най-привлекателния за нея подход, без да се забравя, че двете възможности могат да се използват едновременно до постигане на целта на максималния устойчив добив при рибните популации.

4.4.2.6 В този смисъл ЕИСК изразява съгласие с предложението икономическите и социални последици от промяната да се анализират на регионално равнище вместо това да се прави на ниво на ЕС, тъй като особеностите на всяка флотилия варират за различните държави-членки.

4.4.2.7 В този смисъл дългосрочните планове ще имат за изходна точка рибарството, ще се отнасят до групи популации, които се ловят заедно и ще включват елементи като ограничаване на степенята, в които могат да варират възможностите за риболов от една година на друга, като гарантират стабилен и плавен преход.

4.4.2.8 Накрая в съобщението се изразява наблюдението, че въвеждането на пълна серия от дългосрочни планове, позволяващи постигане на МУД, ще изисква време. Затова Общността ще трябва да приеме решения за управление, които да започнат да се прилагат от 2007 г. и които да гарантират, че няма да се увеличава процентът на улов на никоя популация, която вече е подложена на свръхулов. ЕИСК смята, че решенията, които може да приеме Европейската комисия за 2007 г., следва да са предварително съгласувани с регионалните консултативни съвети, с Консултативния комитет по рибарство и аквакултури на ЕС и с Комитета за социален диалог в сектора на морския риболов.

Брюксел, 25 април 2007 г.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение на Европейския парламент и на Съвета за Регламент относно забрана за пускане на пазара, внос в Общността и износ от Общността на кожи с косъм от котки и кучета, както и на продукти, в които те се съдържат“

COM(2006) 684 окончателен — 2006/0236 (COD)

(2007/C 168/08)

На 4 декември 2006 г. Съветът реши, в съответствие с членове 95 и 133 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно предложението горе-поставено.

Специализираната секция „Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“, натоварена с подготовката на работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 21 март 2007 г. (докладчик: г-н RETU-REAU).

На 435-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 април 2007 г. (заседание от 25 април) Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 128 гласа „за“, 1 глас „против“ и 5 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Комитетът изразява съгласие с правното основание (член 95 от ДЕО) и вида на инструмента (регламент).

1.2 Комисията не може да се позове на собствени правомощия, произтичащи от ДЕО, които да ѝ позволят да се намеси в случаи на жестокост спрямо животни, всъщност извършени извън територията на ЕС, и може да обхване проблема само от гледна точка на своите правомощия в областта на търговията и вътрешния пазар на кожи с косъм и във връзка със съществуването на различни национални законодателства, които е подходящо да бъдат хармонизирани.

1.3 Комитетът споделя гледната точка на Комисията, според която единствено пълната забрана може да разубеди вносителите на облекла или играчки да внасят голям брой кожи с косъм от котки и кучета и други произлизащи предмети на територията на ЕС, като по този начин се попречи на мащабния трафик със забранени кожи.

1.4 Комитетът би желал съдържанието на термина „кожа с косъм“ да бъде юридически експлицитно, като изрично включва самата кожа с косъм и отделните ѝ съставки (косъм, кожа), за да бъдат обхванати от забраната всички възможни употреби на кожите с косъм от котки и кучета.

1.5 Комитетът подчертава ефективността на методите за контрол, както и използването на процедурата по комитология за установяване на най-приемливите правила за контрол.

2. Обосновка

2.1 С предложението за регламент, въз основа на член 95 от ДЕО (вътрешен пазар), Комисията предлага да се забрани производството, вноса, износа и продажбата на кожи с косъм от котки и кучета в Европейския съюз.

2.2 Предложеният регламент е отговор на нагласите на гражданското общество и на Европейския парламент и се смята за приоритетен от германското председателство.

2.3 Изглежда, че особено в Азия, котки и кучета се отглеждат и убиват в отчайващи условия, за да се ползват кожите им с косъм за производството на облекла, аксесоари или играчки.

Такива кожи с косъм са забелязани на вътрешния европейски пазар.

2.4 По принцип тези кожи с косъм се преработват химично и се боядисват, и се продават под названия, които скриват произхода им; трудно е да се идентифицира точният животински произход на така обработени кожи по научен начин, било по вида или по текстурата или чрез ДНК анализ, тъй като ДНК е разрушена от процеса на обработка; изглежда, че единствено чрез спектрометрия на масата може да се получи сравнителен метод, който да позволи точното определяне на съответния животински произход. Следователно митническият контрол би бил изключително труден, с което се обяснява защо в член 4 от проекта се предвижда дерогация.

2.4.1 В член 4 се предвижда, че притежанието за лично ползване на облекло или предмети, съдържащи забранените кожи с косъм, може да се толерира; според Комитета, притежанието и личното ползване или разпореждането с частна собственост в много ограничени количества би трябвало ясно да бъдат изключени от приложното поле на регламента, за да се избегне каквото и да било бюрократично отежняване.

2.4.2 Евентуалното използване на кожи без косъм, които не са получени от отглеждане с цел производство на кожи с косъм, и които не са етикетирани като такива, би могло да бъде предмет на процедура по комитология.

2.5 От гледна точка на пропорционалността, пълната забрана на производството, вноса и търговията представлява единствената възможна мярка, като се има предвид нелегалният или недеклариран характер на вноса, и измамата относно стоките в резултат от етикетите с изобретателни наименования на тези облекла и предмети, които могат да съдържат кожи с косъм от котки и кучета.

2.6 Редица държави-членки и някои трети страни вече са приели забраняващо законодателство с различен характер и обхват; намесата на Общността е оправдана от необходимостта да се хармонизира вътрешният пазар.

2.7 Установена е система за информиране и проследяване относно откриването и методите за откриване на забранените кожи. Чрез комитологията може да се състави списък на приемливите мерки за осъществяване на контрол.

2.8 Държавите-членки би трябвало да предвидят пропорционални и възпиращи санкции.

3. Общи бележки

3.1 Комитетът е съгласен с правната основа и формата на регламента; всъщност, по отношение на котките и кучетата не могат да се приложат разпоредбите за хуманното отношение към животните, които се имат предвид за животни, отглеждани в стопанства.

3.2 Реалността в обществото показва, че тези животни са станали в Европа домашни любимци, които не се отглеждат заради месото или кожата им, нито за да вършат работа, с изключение на някои породи кучета, които се използват, за да придружават и водят хора с увреждания или за да намират изчезнали хора, затрупани от разрушени сгради или в снега, както и други полезни за хората задачи, които ги правят още по-мили в очите на обществото.

3.3 Комисията не може да се позове на собствени правомощия, произтичащи от ДЕО, които да й позволят да се намеси в случаи на жестокост спрямо животни, всъщност извършени извън територията на ЕС, и може да обхване проблема само от гледната точка на своите правомощия в областта на търговията и хармонизирането на вътрешния пазар на кожи с косъм и да премахне пречките пред търговията с кожи с косъм във връзка със съществуването на различни национални законодателства, които е подходящо да бъдат хармонизирани, за да се избегне фрагментирането на пазара.

3.4 Като се имат предвид значителните технически трудности за идентифициране на преработените кожи с косъм от котки и кучета, предложението, сведено до изискване за етикетиране, би било на практика неефективно; Комитетът споделя гледната точка на Комисията, според която единствено пълната забрана може да разубеди вносителите на облекла или играчки да внасят голям брой кожи с косъм от котки и кучета и други произлизащи предмети на територията на Съюза, като по този начин се попречи на мащабния трафик със забранени кожи.

3.5 След приемането на регламента СТО следва да бъде нотифицирана за него в съответствие с нетарифните бариери. Той съответства на правилата за международна търговия.

4. Специфични забележки

4.1 Комитетът би желал съдържанието на термина „кожа с косъм“ да бъде юридически експлицитно, като изрично включва самата кожа с косъм и отделните ѝ съставки (косъм, кожа), за да бъдат обхванати от забраната всички възможни употреби на кожите с косъм от котки и кучета.

4.2 Комитетът смята, че е подходящо да се уточни, че трябва да се избягва митническият контрол на физическите лица по отношение на предметите, изрично предназначени за лично ползване, които те могат да притежават в много ограничени количества, при преминаването на вътрешните граници или при пристигане от трети страни; размяната или продажбата на облекло, или даряването на благотворителни организации не бива да се приравняват към търговията, попадаща в приложното поле на регламента.

Брюксел, 25 април 2007 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Dimitris DIMITRIADIS

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и Съвета за забрана на износа и безопасно съхранение на метален живак“

COM(2006) 636 окончателен — 2006/0206 (COD)

(2007/C 168/09)

На 15 ноември 2006 г. Съветът реши, в съответствие с членове 133 и 175, параграф 1 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно предложението горе-поставено.

Секция „Земеделие, развитие на селските райони и околна среда“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие становището си на 21 март 2007 г. Докладчик: г-н Osborn.

На 435-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 април 2007 г. (заседание на 25 април 2007 г.), Европейският икономически и социален комитет прие следното становище с 126 гласа „за“ и 4 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Комитетът поддържа активната ангажираност на Европейския съюз към международните усилия за ограничаване на производството и използването на живак в целия свят и за осигуряване на безопасни методи за съхранение и обезвреждане. За тази цел е важно Европа да даде добър пример чрез начина, по който третира проблема, свързан с живака в Европейския съюз, и да подкрепи по-добри мерки за контрол в целия свят.

1.2 Поради това Комитетът подкрепя общата цел на конкретното предложение на Комисията в настоящия проект за регламент да се забрани износът на живак от Европа и да се изисква безопасно съхранение на излишъка на живак в Европа. ЕИСК смята, че забраната за износ на метален живак от Европа и изискването за безопасното му съхранение до обезвреждането му е изключително актуално и навременно предвид съществуващите обстоятелства, характеризиращи се с постепенно прекратяване в Европа на производствените процеси на хлор и алкали от живак.

1.3 Като гледа напред, Комитетът настоятелно призовава Комисията да изпълни във възможно най-кратки срокове останалите елементи от стратегията си за живака и да разработи мерки, които да доведат до допълнително намаляване на използването на живак в процесите и продуктите в Европа и да гарантират безопасното премахване на живак в отпадъчни потоци.

1.4 Комитетът смята, че законовата забрана следва да влезе в сила възможно най-скоро, в разумен срок и че дотогава следва да се насърчават Комисията и заинтересованите предприятия да направят всичко възможно, за да се намали износът до минимум.

1.5 Комитетът подкрепя условията за съхранение, предложени от Комисията в разглеждания регламент, тъй като те са най-добрите за момента. За всяко предложено съоръжение за съхранение компетентните органи трябва да извършват оценка на безопасността, която следва да предвижда редовно наблюдение и контрол на обектите след пускането им в експлоатация. Комитетът призовава настоятелно Комисията да поиска от държавите-членки да й представят доклади за осъществения по този въпрос напредък, и да бъде готова да предложи допълнителни мерки, ако условията за съхранение се окажат незадоволителни.

2. Контекст на становището

2.1 Живакът е естествен елемент на земята, със средно разпространение в земната кора приблизително 0.05 mg/kg и със значителни локални отклонения. Живакът също присъства в много ниски концентрации в цялата биосфера. Абсорбирането на живака от растенията може също да бъде обяснение за наличието му в изкопаеми горива, като например въглища, нефт и газ.

2.2 Нивата на живак в околната среда значително са се увеличили от началото на индустриалната ера. При горенето на изкопаеми горива се освобождават значителни количества живак. Освен това живакът се извлича от минерали (главно цинобър) и се използва в редица промишлени приложения. Живакът от промишлените процеси и отпадъчните продукти също се разсейва в околната среда. Практиките от миналото са оставили наследство от живак в депа за отпадъци, минни отпадъци, замърсени промишлени площадки, почви и седименти. Дори региони, в които не се отделят значителни количества живак, като например Арктика, са засегнати поради трансконтиненталния и глобален пренос на живак.

2.3 Отделеният живак се задържа в околната среда, където циркулира между въздуха, водата, седиментите, почвата и флората и фауната в различни форми. Неговата форма може да се променя (главно чрез микробен метаболизъм) в метилов живак, който има свойството да се натрупва в организмите (**биоакмулира**) и да се концентрира в хранителни вериги (**биологично увеличаване**), по-специално във водната хранителна верига (риба и морски бозайници). Затова метиловият живак е формата, която предизвиква най-голяма загриженост. Почти целият живак в рибата е метилов живак.

2.4 Живакът понастоящем присъства в различни видове околна среда и храни (и по-специално в рибата) навсякъде по земното кълбо на нива, които оказват неблагоприятно влияние върху хората и дивата природа. В някои части на света, включително и части от Европа, голяма част от населението е изложено на влиянието на живак, което е значително над нивата на безопасност. Съществува широко прието международно споразумение за намаляване до минимум на нивата на живак, изхвърлян в природата, и за постепенно му отстраняване, когато това е възможно, и колкото е възможно най-бързо.

2.5 Въпреки намаляването на световното потребление на живак (световното търсене е намаляло с 50 % спрямо 1980 г.) и ниските цени, извличането на живак от добивни дейности все още се практикува в редица страни в целия свят. В Европа понастоящем първичното производство е прекратено, но все още живакът се изолира като страничен продукт от други добивни процеси.

2.6 Големи количества живак също се пускат на световния пазар в резултат на конверсията или затварянето в Европа на заводи, използващи живачен процес за производство на хлор и алкалии. Остатъчният живак се продава обикновено на ниски цени на Miñas de Almadén в Испания, който след това го препродава на други страни в целия свят.

2.7 Въпреки максимално положените усилия нито Euro Chlor, нито Almadén може да гарантират, че изнесенят живак с произход от ЕС съгласно това споразумение няма да доведе до още по-голямо глобално замърсяване поради невъзможността да бъде контролиран, след като излезе от заводите на Almadén. По този начин би могло да се насърчи по-голямото използване на живак в нерегламентирани процеси и продукти в други страни и това да доведе до по-големи количества замърсени с живак отпадъци и емисии. Поради това е желателно да се предотврати появата на световния пазар на значително количество излишък от живак, получен в резултат на спирането на производствените процеси на хлор и алкалии от живак.

3. Резюме на предложението на Комисията

3.1 На 28 януари 2005 г. Комисията прие Съобщение до Съвета и Европейския парламент за Стратегия на Общността за живака (COM(2005)20 окончателен). Стратегията предлага двайсет мерки, насочени към всички аспекти на жизнения цикъл на живака. Две от предложените от Стратегията мерки се отнасят до износа и съхранението на живак.

3.2 Предложението на Комисията за регламент за забрана на износа и безопасното съхранение на метален живак сега извежда на преден план тези действия. Предложението има за цел да забрани износа на метален живак от Общността, както и да гарантира, че този живак няма да бъде пуснат отново на пазара и че се съхранява безопасно в съответствие с мерки 5 и 9, определени в Стратегията на Общността за живака. Основната цел е да се ограничат нови емисии на живак, които да се добавят към „световния резерв“ от вече изпуснат в околната среда живак.

3.3 Предложеният регламент ще забрани износа на живак от Европейския съюз от 1 юли 2011 г. От същата дата ще трябва безопасно да се съхранява живак, който вече не се използва в хлоралкалната промишленост, както и живак, добит от пречистването на природния газ или от производството на цветни метали.

3.4 Комисията проведе широки консултации във връзка с предложението си и MAYASA, испанското правителство и европейската хлоралкална индустрия — заинтересованите страни, които ще бъдат най-пряко засегнати — приеха забраната от предложената дата. Комисията взе под внимание, че Европейската организация на химическата индустрия (CEFIC), доброволно е поела ангажимент да осигури безопасно съхранение на живака от хлор-алкалната индустрия от 1 юли 2011 г.

4. Общи бележки

4.1 Комитетът решително подкрепя целта Европа да се превърне в лидер в глобалните усилия за намаляването на изпу-

скането и емисиите на живак в околната среда, като ограничи производството и потреблението на живак и насърчи замяната му с други по-безопасни материали, процеси и продукти. Комитетът смята, че Регламентът REACH ще улесни тези усилия.

4.2 Комитетът отбелязва със задоволство, че в Европейския съюз вече са прекратени добивът и производството на живак от живачни руди. Комитетът смята, че Комисията следва да продължи да следи този въпрос и да бъде готова да наложи забрана, ако съществува и най-малка вероятност за възобновяването на подобно извличане на живак в Европа за търговски цели. ЕИСК също препоръчва Комисията да разгледа допълнителни мерки за прекратяване на производството на живак като страничен продукт от извличането му от други минерали и да гарантира безопасното съхранение и обезвреждането на излишъка на живак.

4.3 Извън Европа, Комитетът поддържа активната ангажираност на Европейския съюз към международните усилия за ограничаване на производството и използването на живак в целия свят и за осигуряване на безопасни методи за съхранение и обезвреждане. За тази цел е важно Европа да даде добър пример чрез начина, по който третира проблема, свързан с живака в Европейския съюз, и подкрепя по-добри мерки за контрол в целия свят.

4.4 В този контекст забраната на износа на метален живак с произход от Европа и изискването да бъде съхраняван безопасно до обезвреждането му е полезна стъпка. Това е особено актуално и навременно предвид съществуващите обстоятелства, при които постепенното прекратяване в Европа на производствените процеси на хлор и алкалии от живак би могло да доведе, при отсъствието на такива мерки, до пускането на световния пазар на големи излишъци на живак. Поради това Комитетът подкрепя общата цел на конкретното предложение на Комисията в настоящия проект за регламент да се забрани износа на живак от Европа и да се изисква безопасно съхранение на излишъка на живак в Европа.

4.5 Усилията обаче не могат да спрат дотук. Комитетът очаква от Комисията да извърши допълнителна работа с цел да се разработят мерки, които да доведат до допълнително намаляване на използването на живак в процесите и продуктите в Европа и които да гарантират безопасното премахване на живак в отпадъчни потоци. ЕИСК също приканва настоятелно Комисията да разгледа допълнителни мерки, които биха могли да бъдат взети на международно ниво с цел да се насърчи по-доброто управление на живака в целия свят, включително договарянето на адекватни мерки за сътрудничество, които да подкрепят трансферът на технологии за замяна използването на живак и решения за улавяне и съхранение на живак и евентуално международно споразумение за управление и контрол на живака.

5. Специфични бележки

5.1 Комитетът отбелязва, че настоящото предложение се отнася само до износа на метален живак (член 1). ЕИСК е убеден, че е наложително да се разгледа по-внимателно възможността да се разшири обхватът на забраната, като се включат живачни съединения и продукти, съдържащи живак, както предвижда член 5. Желателно е да се изготви график за извършването на този преглед. Следва също да се разгледат допълнителни мерки, които да наложат в Европейския съюз замяната на живака в продукти и процеси с по-малко токсични или замърсяващи вещества.

5.2 Комисията от самото начало предлага забраната да влезе в сила от 2011 г. Парламентът предложи това да стане по-рано през 2010 г. НПО продължават да оказват натиск за изтегляне напред на датата на влизането в сила на забраната. Комитетът смята, че законовата забрана следва да влезе в сила възможно най-скоро, в разумен срок и че дотогава Комисията и заинтересованите предприятия следва да се насърчават да правят всичко възможно, за да се намали износът до минимум.

5.3 Комисията предлага (член 2) живакът, получен от преустановяването на хлоралкалните процеси, живакът, извлечен от пречистването на природния газ, живакът, извлечен от добива и топенето на цветни метали, да бъде съхраняван по безопасен начин. Член 3 предвижда съхранението да се извършва в подземни солни мини или в специално проектирано съоръжение за съхранение на метален живак. Такива съоръжения трябва да отговарят на предписаните практики за безопасност и управление. Задължение на държавата-членка е да изгражда такива съоръжения или да се присъедини към други държави-членки с по-добри условия за изпълнението на тази задача. Заедно със забраната за износ, тези разпоредби имат за цел да гарантират, че излишъците на живак от големи промишлени процеси се изтеглят изцяло от пазара и се съхраняват по безопасен начин.

5.4 Комитетът подкрепя тези условия за съхранение, тъй като те са най-добрите за момента. Комитетът смята за изключително важно за всяко предложено съоръжение за съхранение компетентните органи да провеждат задълбочено и точно оценка на въздействието върху околната среда и оценка на безопасността, които да предвиждат редовно наблюдение и контрол на обектите след пускането им в експлоатация. Комитетът призовава настоятелно Комисията да поиска от държавите-членки да й представят доклади за осъществения по този въпрос напредък, и да бъде готова да предложи допълнителни мерки, ако условията за съхранение се окажат незадоволителни.

5.5 Важно е разходите по безопасното съхранение на живака да се поемат от операторите, които са го използвали. Комитетът отбелязва, че условията за съхранение на излишъка на живак, получен в резултат на прекратяването на хлоралкалните процеси, следва да се прилагат след консултации и със съгласието на съответните промишлени предприятия и че Eurochlor е в процес на изготвяне на доброволно споразумение, едновременно с

регламента, с което неговите членове се задължават на използват съоръжения за безопасно съхранение. Комитетът приветства тази инициатива на отговорна група от промишлеността. При условие, че тези мерки могат да обхванат всички заинтересовани предприятия и да бъдат по прозрачен начин гарантирани и наблюдавани, Комитетът изразява съгласието си, че това е най-добрият начин за осигуряване на ефективно прилагане. Комитетът препоръчва Комисията да проучи възможността да постигне подобни споразумения с други големи промишлени производители на метален живак, като енергетиката и промишлените дейности по добив и топене на цветни метали.

5.6 Комитетът подчертава, че особено важни ще бъдат мониторингът и прилагането на новите условия. Изискването за съхранение и обезвреждане на живака ще го превърне на практика от актив, с който може да се търгува, в пасив, който ще създава разходи на неговите притежатели. При тези обстоятелства някои безскрупулни оператори могат да бъдат изкушени да избегнат насочването на живака по съответните пътища за обезвреждане и да го отклонят към незаконни депа. Ще е необходимо да се водят строги регистри и да се извършва наблюдение, за да се избегнат неблагоприятни резултати.

5.7 Комитетът настоятелно приканва Комисията да разгледа по-нататъшни действия за осъществяването на други елементи от стратегията за живака, колкото е възможно по-скоро. Поспециално ЕИСК смята, че е важно колкото е възможно по-скоро да се насърчи постепенното прекратяване на използване на живака в осветителните тела, бижутерията, стоматологията и козметичните продукти и да се ускорят мерките за намаляване или премахване на живачните емисии от големите горивни инсталации, крематориуми и други значителни източници на замърсяване на въздуха с живак. Може също да се наложи и предприемането на по-нататъшни мерки, които да гарантират, че при установяване наличие на значителни количества живак в други отпадъчни потоци, тези количества ще бъдат уловени, за да бъдат съхранявани или обезвредени, а не оставени да се разсейват и да замърсяват по-широката околна среда. Всички допълнителни мерки следва разбира се да бъдат цялостно оценени по отношение на значимостта на приноса на съответната дейност за решаване на глобалния проблем, свързан с живака и по отношение на разходите и въздействието на предложените решения.

Брюксел, 25 април 2007 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Dimitris DIMITRIADIS

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за решение на Съвета относно насоки за политиките по заетостта на държавите-членки“

COM (2006) 815 окончателен — 2006/0271 (CNS)

(2007/C 168/10)

На 12 януари 2007 г. Съветът реши да се консултира с Европейския икономически и социален комитет в съответствие с член 262 от Договора за създаване на Европейската общност относно предложение горепоставено.

Специализирана секция „Заетост, социални въпроси, гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие становището си на 23 март 2007 г. Докладчик: г-жа O'Neill.

На 435-та си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 април 2007 г. (заседание на 25 април 2007 г.), Европейският икономически и социален комитет прие следното становище със 129 гласа „за“, 4 гласа „против“ и нито един „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 В съответствие с член 182, параграф 2 от Договора, за да бъдат запазени настоящите Насоки за заетост през 2007 г., те трябва да бъдат потвърдени с решение на Съвета след консултации с Европейския парламент, Комитета на регионите и ЕИСК.

1.2 ЕИСК подкрепя предложението да се запазят Насоките за заетост за периода 2005-2007 г., като се отчитат посочените области на загриженост и направените препоръки.

1.3 ЕИСК настоятелно препоръчва графикът и процесът, които следва да се приемат, да бъдат широко и своевременно оповестени на заинтересованите страни, за да се извлече максимална полза от този процес, да се гради на основата на добра воля и да се гарантира максималното участие на заинтересованите страни, като същевременно им се предостави достатъчно време за реакция на етапа на разработване, както на ниво ЕС, така и на национално ниво.

1.4 ЕИСК препоръчва да се отдели по-голямо внимание на включването на хората със специални нужди в новите Насоки за заетост, като се определят конкретни цели и се отчитат в по-голяма степен изискванията в областта на социалната политика. ЕИСК подчертава значението на участието на социалните партньори и на гражданското общество на възможно най-ранния етап от разработването на насоките от Комисията, както и важноста да бъде консултиран във връзка с окончателната редакция на документа.

1.5 ЕИСК препоръчва Комисията незабавно да предприеме стъпки за привличане на ЕИСК в разработването на Насоките за заетост, като установи формални и неформални контакти с цел възприемане на проактивен подход към разработването им за следващите три години.

1.6 ЕИСК призовава за много по-амбициозни и измерими цели, които да могат да бъдат оценени в новите насоки на ниво ЕС и държави-членки, както и за по-големи изпълнителни правомощия на Комисията.

1.7 ЕИСК препоръчва да се осигурят във всички държави-членки подходящи ИКТ (Информационни и комуникационни технологии) системи, които да гарантират подобряване на събирането на данни и да улеснят мониторинга и оценката, както от държавите-членки така и от Комисията.

1.8 ЕИСК продължава да препоръчва Националните програми за реформа да включват повече конкретни данни за определените цели, графиците, разходите и бюджетните прогнози.

2. Предложение за решение на Комисията

2.1 В началото на 2007 г. Комисията изпрати на ЕИСК предложение в рамките на консултативния процес за утвърждаването на „Насоки за политиките по заетостта на държавите-членки“ за 2007 г., които трябва да се потвърдят с решение на Съвета.

2.2 Комисията предлага насоките за заетост, заложи за периода 2005-2008 г.⁽¹⁾, въз основа на член 128 от Договора, да се запазят за 2007 г. и да се вземат предвид от държавите-членки при определянето на техните политики по заетостта⁽²⁾.

2.3 Като предлага това решение, Комисията взема предвид Лисабонската стратегия от 2005 г., която се основава на нов цикъл на управление с интегриран пакет от насоки, които остават валидни до 2008 г. Те включват икономически, социални и екологични аспекти.

2.4 От държавите-членки се изисква да изготвят Национални програми за реформа, които се оценяват от Комисията. Годишният преглед посочва постигнатия напредък по отношение на спазването на насоките и предлага заключенията, въз основа на които беше изготвено предложението да се продължи с насоките.

3. Предходни бележки от страна на ЕИСК

ЕИСК е правил бележки относно насоките в две предишни становища⁽³⁾. Следните конкретни въпроси бяха изтъкнати като предмет на загриженост:

— Графикът за разработването и приемането на насоките беше много стъстен и не позволи провеждането на истински дебат и участие по тази важна тема от страна на редица заинтересовани страни, както на равнище на ЕС, така и на национално равнище, което се отрази на демократичните процеси във връзка с разработването на националните програми.

⁽¹⁾ COM(2005) 141 окончателен, („Интегрирани насоки за растеж и работни места“ (2005-2008 г.).

⁽²⁾ COM(2006) 815 окончателен, (Предложение за Решение на Съвета относно насоки за политиките по заетостта на държавите-членки).

⁽³⁾ Становище на ЕИСК относно *Насоки за заетост 2005-2008 г.*, (докладчик: г-н Malosse), ОВ С 286, 17.11.2005 г. и Становище на ЕИСК относно *Насоки за заетост*, (докладчик: г-н Greif), ОВ С 195, 18.8.2006 г.

- В настоящите насоки за заетост се набляга на това държавите-членки да определят свои собствени цели, което поражда загриженост поради факта, че мерките по отношение на политиките по заетостта вече не могат да бъдат оценявани спрямо конкретни, количествено определени цели, както при предишните програми, в резултат на което Националните програми за реформи се оказаха по-малко амбициозни по отношение на политиката по заетостта и правата и задълженията на работниците.
- Необходимо е да се наблегне много повече на интеграцията на младите хора в пазара на труда, с известни гаранции за намиране на първа работа, която да дава перспективи за бъдеще.
- Необходимо е постоянно да се набляга на борбата срещу дискриминацията по отношение на възрастта, уврежданията или етническия произход.
- Преходът към икономика на знанието изисква много по-строг и целенасочен подход към професионалното обучение и ученето през целия живот, с цел приспособяване към новите технологии, реструктуриране на индустриалната база и за да могат отделните лица да придобиват умения, които могат да се предават.
- Следва да има по-голяма последователност при интегрирането на инвестициите в изследователската и развойната дейност и иновациите, както за насърчаване на икономиката, така и за създаване на нови работни места.
- Не бе обърнато достатъчно внимание на равенството между половете и нуждата от постигане на баланс между професионалния и семейния живот.
- Необходимо е да се обърне повече внимание на влиянието на демографските промени и предизвикателствата, свързани със застаряването на работната сила.
- Необходимо е да се засили и контролира изпълнението на имиграционните политики и въздействието върху планирането на националната работна сила.
- Значението на наличието на подходящо финансиране на национално ниво и ниво на ЕС за осъществяването на мерките относно политиката по заетостта.

4. Общи бележки

4.1 В свои предходни становища ЕИСК приветства приемането на интегрирани насоки за 2005-2008 г. и продължава да настоява, че успехът им зависи от това държавите-членки да поемат сериозно тяхната отговорност и да осъществят на практика приетите приоритети на национално ниво. Трябва силно да се наблегне на истинското участие на всички социални партньори и на гражданското общество във всички етапи на тяхното разработване и осъществяване.

4.2 ЕИСК признава, че е постигнат напредък по отношение на икономическия растеж в ЕС-25 благодарение на конкретните мерки по заетостта⁽⁴⁾, но остава загрижен по отношение на съществуващите различия при осъществяването на различните мерки в и между отделните държави-членки и остава на мнение, че за да се постигнат значими промени, е необходимо да се наблегне на неотложността и необходимостта от определяне на приоритети в тази област.

4.3 ЕИСК би желал Комисията да играе по-важна роля при разработването на цели на европейско и национално ниво и при

мониторинга и оценката на напредъка, което би добавило тежест и стойност към годишните доклади за Националните програми за реформа във всяка държава-членка.

4.4 ЕИСК приветства предложенията на Комисията да се предвидят средства от Структурните фондове, Социалния фонд и Европейския фонд за адаптиране към глобализацията за подкрепа на осъществяването на Насоките за заетост. ЕИСК продължава да подчертава значението на наличието на подходящо финансиране на европейско и национално ниво за определяне на приоритети по отношение на инициативите по заетостта.

4.5 Като изразява отново загриженост поради липсата на напредък, ЕИСК би желал в Насоките за заетост за 2008-2010 г. да бъдат включени мерки и изменения, които да отразяват необходимостта от подобряване на ситуацията.

5. Области, които остават предмет на загриженост

В изготвените през 2005 г. насоки за растеж и работни места бяха определени конкретни области, изискващи подобряване на ситуацията и ЕИСК остава загрижен, че все още не са постигнати редица цели, че не са определени приоритетите на национално ниво и би желал да види въвеждането на мерки за отстраняването на тези недостатъци в новите насоки, които ще бъдат публикувани през 2008 г.

- Малко е вероятно за този период да бъде постигната общата цел от 70 % обща заетост. Въпреки че определеното целево ниво на заетост на жените ще достигне предложеното ниво от 60 %, то включва работа при непълно работно време, временна работа и гъвкава заетост.
- Целевото ниво за по-възрастни работници (хора на възраст между 45 и 65 г., съгласно определението на Комисията) също няма да достигне предложеното целево ниво от 50 %, въпреки отбелязания напредък.
- Разработването на стратегии и включването на хора с увреждания или специални нужди в заетостта е все още недостатъчно.
- Продължава да буди загриженост непрекъснато увеличаващото се ниво на безработица сред младите хора, както и въпросът дали се вземат подходящи мерки за подобряване на ситуацията.
- Основата на образованието, предвид връзката му със съвременния пазар на труда, също буди голяма загриженост поради липсата на умения на основно и междинно ниво и несъответствието между уменията и квалификациите и изискванията на пазара на работни места.
- Все още буди значителна загриженост въпросът доколко мерките по отношение на професионалното обучение и ученето през целия живот се прилагат ефективно и дали има действителна воля за предоставяне на финансова подкрепа от публичния или частния сектор.
- Все още не се набляга на ученето през целия живот при всички възрастови групи, и особено при по-възрастните работници. Това поражда особена загриженост по отношение на адаптивността на работната сила.
- Продължава да буди загриженост и интеграцията на работниците, мигриращи между държавите-членки, които задоволяват значителното търсене на умения на пазара на труда.

⁽⁴⁾ Изпълнение на обновената Лисабонска стратегия за растеж и работни места „Една резултатна година“, COM (2006) 816 окончателен.

- Докато ЕИСК подкрепя мобилността на работниците между държавите-членки, той изразява загриженост относно въздействието, което трансферът на квалифицирани работници и изтичането на умения от една страна в ЕС към друга оказват върху първата. Този процес трябва да бъде наблюдаван и да се предприемат мерки за гарантиране на запазването на баланса на квалифицираната работна сила с цел осигуряване на устойчиво развитие.
- Трябва да се проучи въздействието върху местните възможности за заетост, за да може да се отговори на въпроса защо безработни не кандидатстват за заемане на местни свободни работни места.
- Целта за постигане на икономика на знанието, основана на изследователската дейност и иновациите все още не е осъществена.
- Не се обръща внимание от страна на държавите-членки на подхода, основан на интегрирания „жизнен цикъл“. ЕИСК настоятелно призовава държавите-членки да продължат да полагат усилия за постигане на съвместимост между професионалния и семейния живот. Това е задача на обществото като цяло. По-специално осигуряването на детски заведения позволява съвместяването на семейство и професионални задължения и дава възможност на жените да продължат да упражняват платена професия или бързо да навлязат отново на пазара на труда след прекъсване ⁽⁵⁾.
- Необходимостта държавите-членки да насърчават стратегии, които имат за цел да подобряват адаптивността на работници и предприятия и по-специално потенциалът на понятието „гъвкавост и сигурност“ (flexicurity) ⁽⁶⁾.
- Проблемите, свързани с въздействието на „неформалната заетост“, предвид влиянието ѝ върху държавата-членка и отделния човек, все още очакват своето решение.
- В някои държави-членки все още не са приети и осъществени Програмата „Достоен труд“ ⁽⁷⁾ и принципите за качество на работните места ⁽⁸⁾.
- В сравнение със САЩ, средната производителност в Европа остава ниска, което отразява относителния дял и нивото на инвестиции в хора и идеи.

- Въпреки че относителният дял на публичните инвестиции в ЕС е сравним с инвестициите в САЩ, този на инвестициите от частния сектор е значително по-нисък.

6. Мерки, предприети от Комисията

6.1 След получаване на годишните доклади от държавите-членки Комисията извърши преглед, който доведе до Съобщението „Изпълнение на обновената Лисабонска стратегия за растеж и работни места — Една резултатна година“, в което се описва осъществения до момента напредък. Тази година е изготвено подробно приложение, в което се определят препоръчителните действия, които се изискват конкретно от всяка държава-членка. Това ще допринесе изключително много за цялостната оценка на въздействието на насоките, но подчертава преди всичко загрижеността на ЕИСК, който смята, че липсва чувство за неотложност и съществуват различия при прилагането на насоките. Комисията трябва да има повече правомощия, за да определя измерими цели, да координира дейностите и да ги осъществява.

6.2 ЕИСК приветства предложената „Оценка на въздействието“ на тригодишната програма, която Комисията ще извърши в сътрудничество с редица агенции с цел да се измери на нейната ефективност и за да повлияе на разработването на новите насоки за заетост за периода 2008-2010 г.

6.3 ЕИСК приветства предложения процес на консултации във връзка с новите насоки за заетост, който ще започне след публикуването на проекта на Комисията през м. декември 2007 г. с цел представяне на окончателното предложение за приемане от Съвета през м. юни 2008 г. ЕИСК подчертава значението на провеждането на консултации и привличането за участие на възможно най-ранен етап на държавите-членки и всички заинтересовани страни в този процес, както на ниво ЕС, така и на национално ниво.

6.4 ЕИСК подчертава, че е важно да има възможност да разгледа „Оценката на въздействието“ колкото се може по-рано през 2007 г., за да обмисли съдържанието, да получи информация и да участва активно в отговора, с цел да повлияе на разработката на насоките и изготвянето на националните програми.

Брюксел, 25 април 2007 г.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁵⁾ Становище на ЕИСК относно Насоки за заетост 2005-2008 г. (докладчик: г-н Malosse), ОВ С 286 от 17.11.2005 г., стр. 41, т. 3.2.3.

⁽⁶⁾ Становище на ЕИСК относно Гъвкавост и сигурност (flexicurity): Случаят на Дания (докладчик: г-жа Viium), ОВ С 195, 18.8.2006 г.

⁽⁷⁾ Становище на ЕИСК относно Насърчаване осигуряването на достоен труд за всички, от 19 декември 2006 г. (CESE 92/2007), докладчик: г-н Etty.

⁽⁸⁾ Подобряване качеството на работните места, COM(2003) 728 окончателен, Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, Подобряване качеството на работните места: преглед на осъществения напредък.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Към бъдеща морска политика на ЕС: Европейска визия за океаните и моретата“

COM(2006) 275 окончателен

(2007/C 168/11)

На 7 юни 2006 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 предложението горе-поставено.

Специализирана секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури и информационно общество“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие становището си на 22 март 2007 г. Докладчик бе д-р Bredima Savoroulou, а съдокладчици г-н Chagas и г-н Nilsson.

На 435-та си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 април 2007 г. (заседание от 26 април), Европейският икономически и социален комитет прие следното становище със 157 гласа „за“ и 2 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Зелената книга създава ново разбиране за морето в ЕС, което трябва да бъде приветствано. За първи път се преобръща свързаният със земята начин на мислене в политиките на ЕС. Символичното послание на Зелената книга, че Европа е и е била преди всичко морска нация, обръща нова страница в отношението на Европа към моретата.

1.2 Със Зелената книга се насърчава холистичният стратегически подход към океаните, при който се отчитат всички сектори. Заслужава широка подкрепа обосновката за заменянето на фрагментираното мислене с по-широк поглед.

1.3 Положителните елементи на Зелената книга са много повече от потенциално отрицателните. ЕИСК одобрява повечето предложения, съдържащи се в Зелената книга (за риболова, пристанищата, корабостроенето, морския транспорт, крайбрежните райони, офшорната енергетика, изследователската и развойна дейност, околната среда, туризма, сините биотехнологии), с някои конкретни забележки.

1.4 ЕИСК потвърждава основната роля, която се признава на морските услуги и пристанища на ЕС в глобализираната икономика. ЕИСК приветства факта, че в Зелената книга се признава, че корабоплаването е международна дейност, за която са необходими общи правила. Необходими са положителни действия от страна на ЕС, за да се преобърне отрицателният публичен образ на корабоплаването и да се преодолее недооценяването на приноса на корабите и морските лица за обществото. ЕИСК споделя мнението, че държавите-членки следва бързо да ратифицират основни международни морски конвенции (ММО/МОТ) и да гарантират правилното им прилагане.

1.5 В бъдещата морска политика на ЕС централно място би трябвало да заемат морските клъстери. ЕИСК смята, че ЕС би трябвало да възложи изследване за тяхното определяне и сравнение с морските клъстери в други области. Морските клъстери ще бъдат от голямо значение за поддържането на морско ноу-хау в ЕС.

1.6 В центъра на интегрираната морска политика трябва да залегне нарастването на инвестициите в морско образование и

обучение, с които да се подкрепи предоставянето на безопасни, ефективни и висококачествени услуги. Потенциалният недостиг на квалифицирани морски лица подсказва обезпокояващи последици за безопасността на морската инфраструктура на ЕС и ще продължи да се задълбочава, ако ЕС и правителствата не предприемат съгласувани усилия за решаването му. Без такова предлагане, на Европа все повече няма да достигат нужните познания и опит, необходими за провеждането на основни морски дейности, решаващи за морската безопасност (инспектиране и преглед на кораби, право, застраховане, услуги за морски трафик, спасяване, брегова охрана и пилотиране). Освен това, цели морски клъстери могат да се разпаднат или да се преместят в други региони.

1.7 ЕИСК отбелязва, че рибарите и моряците са изключени от европейското социално законодателство по много направления (напр. Директивата за колективните уволнения⁽¹⁾, за прехвърлянето на предприятия⁽²⁾, за информиране и консултиране⁽³⁾ и командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги⁽⁴⁾). Независимо от това по какви причини са направени тези изключения, важно е тази дискриминация да се прекрати там, където е подходящо. Затова ЕИСК приканва Комисията да направи преценка на тези изключения в тясно сътрудничество със социалните партньори.

1.8 Глобалното затопляне и произтичащите от това климатични промени повлияват със себе си сценарии, при които острови могат да потънат, брегови зони да се наводнят, рибните запаси да се изчерпят, морските микроорганизми да изчезнат, въздействайки върху хранителната верига, и равнището на моретата да се покачи със 7 метра до 2050 г. ЕИСК призовава Комисията да разгледа цялостния въпрос в контекста на международните организации. Самата Комисия би трябвало незабавно да възприеме цялостен екологичен подход към всички свои действия — не само към тези, които са посветени на морски въпроси, а и към всички предложения, които отправя към Парламента и Съвета.

⁽¹⁾ Директива 98/59/ЕО на Съвета от 20 юли 1998 година относно сближаване на законодателствата на държавите-членки в областта на колективните уволнения ОВ L 225, 12.8.1998 г., стр. 16–21.

⁽²⁾ Директива 2001/23/ЕО относно сближаването на законодателствата на държавите-членки във връзка с гарантирането на правата на работниците и служителите при прехвърляне на предприятия, стопански дейности или части от предприятия или стопански дейности.

⁽³⁾ Директива 2002/14/ЕО за създаване на обща рамка за информиране и консултиране на работниците и служителите в Европейската общност [Официален вестник L 80, 23.3.2002 г.]

⁽⁴⁾ Директива 96/71/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 1996 г. ОВ L 18, 21.1.1997 г., стр. 1–6.

1.9 ЕИСК смята, че решаването на въпроса с емисиите във въздуха може да има непредвидими последици и да създаде несъответствия между политиките. Замяряването на въздуха е сложен проблем, а намаляването на един замърсител може да има отрицателно въздействие върху други замърсители, като например парниковите газове (ПГ). Предпочитаното разрешение е да се възприеме цялостен международен подход за намиране на обща дългосрочна екологична полза.

1.10 ЕИСК отбелязва, че корабоплавателната индустрия използва като гориво по-нискокачествен петрол, поради това, че рафинериите не произвеждат гориво от по-добро качество. Приканва Комисията да разгледа въпроса за качеството на горивото, за да постигне значителен напредък по въпроса за емисиите във въздуха от корабите.

1.11 ЕИСК разбира, че идеята за „общо европейско морско пространство“ се отнася само до виртуалното морско пространство, в което административните и митнически формалности ще бъдат опростени за морските услуги в рамките на ЕС, като по този начин те ще получат сходен режим с този за автомобилния и железопътен транспорт в рамките на вътрешния пазар. След изясняване от страна на Комисията, като това беше ясно заявено в Съобщението, концепцията може да бъде подкрепена от ЕИСК, при положение че в международни води (открито море) тя защитава Конвенцията на ООН по морско право и Конвенциите на ММО, включително „свободата на корабоплаване“ и „правото на свободно преминаване“ в Изключителната икономическа зона (ИИЗ).

1.12 ЕИСК се застъпва силно за създаването на „качествени крайбрежни“ държави, които са липсващата брънка във веригата за качество. „Качествените“ крайбрежни държави би трябвало да осигуряват на корабите основни услуги: адекватни съоръжения за приемане на отпадъците, места за убежище на изпаднали в бедствие кораби, свободно преминаване, лоялно третиране на морските лица, и помощни средства за навигация. Тази концепция би трябвало да бъде отстоявана от ЕС в ММО, за да се разработят подходящи измерими критерии за постигнатите от крайбрежните държави резултати.

1.13 ЕИСК приветства това, че в Зелената книга се признава ролята, която той би могъл да играе при реализирането на морската политика, включително за териториалното устройство. Той може да играе важна роля в насърчаването на морската идентичност на ЕС и на морското културно наследство, както и да изостри общественото мнение по отношение на глобалното затопляне.

1.14 Зелената книга е първият опит за изготвяне на европейски политики, при което се премества акцентът от земята към морето. ЕИСК желае да поздрави Комисията за това, че по този начин е възстановила баланса, и да откликне, като парафразира репликата на Темистокъл „Европа ще има бъдеще, докато има кораби и морета“ („ще имаме земя и родина, докато имаме кораби и морета“).

1.15 ЕИСК желае Комисията да се консултира с него по бъдещия План за действие, свързан със Зелената книга.

2. Въведение

2.1 През своите петдесет години ЕС разработи няколко политики, свързани с моретата: морския транспорт, пристанищата, корабостроенето, риболова, морската среда, крайбрежните

райони, офшорната енергетика. Но тези политики се развиваха поотделно, без да се извлича полза от синергиите помежду им. Дошло е време всички тези елементи да се съчетаят в едно и да се оформи нова визия за бъдещето.

2.2 На 7 юни 2006 г. Европейската комисия публикува Зелена книга, озаглавена „Към бъдеща морската политика на Съюза: Европейска визия за океаните и моретата“. Инициативата на председателя Барозу следва да се разглежда в контекста на Стратегическите цели на Европейската комисия (2005-2009 г.), където се отбелязва необходимостта от всеобхватна морска политика, насочена към разработване на преуспяващо морско стопанство и разгръщане на пълния потенциал на дейностите, свързани с морето, по екологично устойчив начин. За тази цел комисарят Борг беше натоварен да ръководи целева работна група по морската политика, съставена от комисари.

2.3 Зелената книга повдига основни въпроси в различни области, като използва интегриран холистичен подход, който позволява взаимосвързаност между секторите. Процесът на провеждане на консултации със заинтересуваните страни вече дава резултат — Зелената книга стартира една от най-широките кампании за допитване в историята на ЕС, като попита гражданите как те искат да се отнасят към океаните и моретата.

2.4 От началото на осемдесетте години ЕИСК следва неотклонно курса на ЕС при определяне на тези секторни политики и даде своя принос за тяхното формиране, като изразяваше своето последователно становище. Сега той споделя оценката на Комисията, че е необходима нова стратегическа визия за бъдещето.

3. Общи положения

3.1 Контекст

3.1.1 Зелената книга създава ново разбиране за морето в ЕС, което трябва да бъде приветствано. „Колко неподходящо нашата планета е наречена Земя, след като по същество тя е Океан“. Подзаглавието на Зелената книга е знаменателно и показателно за намеренията на Комисията при създаването на Зелената книга. За първи път се преобръща свързаният със земята начин на мислене в политиките на ЕС. Символичното послание на инициативата за Зелената книга е най-важното, а именно че Европа е преди всичко морска нация. ЕС притежава богата морска култура, което не бива да се пренебрегва. Още от древността сме свидетели на появата на редица мореплавателски народи, зародили се в Европа: гърци, италианци, испанци, британци, португалци, скандинавските нации (викинги), германци (Лигата на Ханзата), холандци. В наше време Гърция, Кипър и Малта са сред първите десет в списъка на корабните регистри в света.

3.1.2 Зелената книга се появява в момент на дълбоки структурни промени в движението на световната търговия по море: гигантски кораби, гигантски пристанища и терминали, модерна логистика, търговия без документи на хартиен носител, непрекъснатото развитие на клетъчни контейнерни кораби, но в същото време увеличени формалности за екипажите, които трябва да бъдат отправени в пристанищата в рекордно кратко време, увеличаващо се модерно пиратство/тероризъм и нарастващ натиск за корпоративна социална отговорност. В този сектор глобализацията с всички нейни последици (положителни и отрицателни) е очевидна.

3.1.3 Зелената книга трябва да се разглежда в контекста на появата на нови търговски сили (известни като БРИК — Бразилия, Русия, Индия, Китай), провала на преговорите в СТО, притежаването на 40 % от световния флот от страните от Тихоокеанското крайбрежие, а други 40 % от европейци. Този дебат започва в момент на нарастващи цени на петрола, непрекъснати разговори за сигурността на енергийните доставки, алтернативни източници на енергия и опасения от глобално затопляне.

3.1.4 Много аспекти и многобройни човешки дейности са свързани с морето (риболов, околна среда, транспорт, изследователска и развойна дейност, изследване на морското дъно, енергетика, корабостроене, пристанища, туризъм). Зелената книга разглежда сложната взаимна връзка между морските и мореплавателските дейности и препоръчва по-единна форма на разработване на политики.

3.2 Икономически аспекти

3.2.1 ЕИСК приветства увеличаващото се значение на морското измерение на Европа в Зелената книга, с което се обръща нова страница в отношението на ЕС към морето. В Съобщението се подчертава съществената роля, която морските услуги играят в европейската икономика и в ежедневието и благосъстоянието на гражданите на ЕС, които често не обръщат внимание на това. ЕИСК подкрепя твърдението относно международната конкурентоспособност на търговското мореплаване и пристанищата в една глобализирана среда и необходимостта от международни равнопоставени условия на действие на световния пазар. Морският транспорт и пристанищата се признават за основни елементи в логистичната верига, която свързва единния пазар със световната икономика. Наистина, те са световни лидери, а не залязващи индустрии. И двете индустрии се определят като ключови елементи на Лисабонската политика, които превръщат Европа в най-конкурентоспособната търговска единица в света. ЕИСК отбелязва, че наскоро корабостроенето на специализирани категории кораби в ЕС се превърна в голям успех.

3.2.2 Зелената книга ще има положителни последици и за образа на търговското мореплаване и развитието на морските клъстери, които са най-големите в света. В бъдещата морска политика на ЕС централно място би трябвало да заемат морските клъстери. ЕИСК смята, че ЕС би трябвало да възложи изследване за тяхното определяне и сравнение с морските клъстери в други области. Морските клъстери ще бъдат от голямо значение за поддържането на морското ноу-хау в ЕС.

3.2.3 Освен това ЕС трябва да поощрява инициативи, насочени към създаването на положителен образ на търговското мореплаване и пристанищата сред обществеността. Трябва да се положат усилия за предотвратяване на пренатоварването на пристанищата и други пречки, които възпрепятстват ефективното предоставяне на услуги. Трябва да се направят инвестиции в пристанищата и връзките с хинтерландите, за да се създадат в Европа ефективни и непрекъснати логистични вериги. Нарастването на морските превози на къси разстояния, наблюдавано през последното десетилетие, трябва да се утвърди в още по-голяма степен в интегрираната европейска транспортна система.

3.2.4 Въпреки че се признава, че близо 90 % от външната търговията на ЕС се извършва по море, че процентът на търговията вътре в Общността е по-висок от 40 % и че европейците контролират повече от 40 % от световния търговски флот, в Зелената книга акцентът пада само върху морските превози на къси разстояния и върху концепцията „морска магистрала“. Но не трябва да се подценява нарасналото участие на търговското мореплаване на ЕС в кръстосани търговски дейности между трети страни и други континенти.

3.3 Социални аспекти

3.3.1 Глобализацията поставя особени предизвикателства в областта на заетостта в морските дейности. ЕИСК признава напълно важно да се поддържа европейско морско ноу-хау; то е от съществено значение както за самата индустрия, така и за поддържането на морските клъстери, които са жизнено важни за икономическите и социални интереси на Общността. Провеждат се редица действия на национално, европейско и международно равнище, над които може ползотворно да се надгражда, и в това отношение социалните партньори могат да играят важна роля. Всички заедно, те биха могли да дадат съществен принос за обогатяване на европейското морско ноу-хау и възможностите за заетост на морските лица в ЕС. ЕИСК настоява Комисията да обедини усилията си с тези на държавите-членки, за да се повиши информираността и да се подобри профилът на индустрията и работещите в нея.

3.3.2 В центъра на интегрираната морска политика трябва да залегне нарастването на инвестициите в морско образование и обучение, с които да се подкрепи предоставянето на безопасни, ефективни и висококачествени услуги. Потенциалният недостиг на квалифицирани морски лица подсказва обезпокояващи последици за безопасността на морската инфраструктура на ЕС и ще продължи да се задълбочава, ако ЕС, правителствата и индустрията не предприемат съгласувани усилия за решаването му. Без такова предлагане, на Европа все повече няма да достигат нужните познания и опит, необходими за провеждането на основни морски дейности, решаващи за морската безопасност (инспектиране и преглед на кораби, право, застраховане, услуги за морски трафик, спасяване, брегова охрана и пилотиране). Без такова предлагане, цели морски клъстери могат да се разпаднат или да се преместят в други региони.

3.3.3 Важен фактор за привличане на хората в мореплаването е възможността за наемане на бивши моряци за работа на сушата. Проектът за кариерно планиране на Сдружението на корабособствениците от Европейската общност [ECSA] и на Европейската федерация на транспортните работници [ETF] би могъл да покаже възможностите за кариерно планиране за европейските морски лица, за да стане мореплаването атрактивна опция при избора на професия. Идеята трябва да бъде поощрена и използвана на национално равнище.

3.3.4 Подходяща рамка в ЕС, стимулираща европейското морско ноу-хау и обучение, ще има положително въздействие

върху целия морски клъстер⁽⁵⁾. Необходими са действия, за да се осигури по-нататъшна подкрепа за насърчаване на обучението на рулевите моряци, които желаят да станат офицери, и инвестиране в морските колежи (морско образование и обучение) навсякъде в ЕС, за да се гарантира, че се провежда обучение в „най-добрите практики“ и умения, които съответстват на технологичното развитие (напр. „е-навигация“).

3.3.5 Морската трудова конвенция на Международната организация на труда от 2006 г.⁽⁶⁾, приета единодушно и заменила 30 основни конвенции на МОТ, ще предостави солидна, всеобхватна и глобална основа за трудови стандарти за морските лица. ЕИСК подкрепя преговорите, които в момента се водят между социалните партньори в ЕС, с цел Морската трудова конвенция да бъде транспонирана в законодателството на ЕС посредством споразумение между социалните партньори, като се отчита клаузата за запазване равнището на защита, включена в Конвенцията на МОТ. С бъдещата си морска политика ЕС би трябвало да изисква от държавите-членки да ратифицират и прилагат Морската трудова конвенция, която се явява своеобразен закон за правата на моряците. Също така насърчаваме Комисията да използва всички възможни контакти, за да гарантира, че Конвенцията на МОТ за условията на труд на борда на риболовни съдове, която не беше приета през 2005 г., ще бъде приета през 2007 г.

3.3.6 ЕИСК смята, че общото мнение за търговското мореплаване и морските професии може да бъде подоброено чрез съответни кампании, съобразени с националните условия. ЕИСК може да играе важна роля в насърчаването на морската идентичност и културно наследство на ЕС. По повод Европейската година на диалог между културите⁽⁷⁾, обявяването на Европейски морски ден или на Европейски ден на океаните би могло да допринесе за по-доброто осъзнаване от страна на европейците на важността на този сектор.

3.3.7 Може да продължи проучването на идеята за това как различните страни в морските клъстери да финансират създаването на обучителни схеми, за да се гарантира поддържането на адекватно предлагане на европейско морско ноу-хау, което впоследствие да се използва в свързаните дейности на сушата.

3.3.8 ЕИСК изразява съжаление, че в Зелената книга не са отразени социалните аспекти, засягащи работещите в различните морски дейности, различни от транспорт и рибарство. Насърчава Комисията да разгледа социалните аспекти на други морски дейности (напр. корабостроене, пилотиране, пристанища, енергетика, изследвания на морското дъно).

3.4 Екологични аспекти

3.4.1 ЕИСК споделя изразеното в Зелената книга мнение, че запазването на морските ресурси на Европа е от жизнена важност за подобряване на конкурентоспособността ѝ и заетостта. Изразява загрижеността си относно нарастващата заплаха от човешките дейности и от природните бедствия, която е надвис-

нала над морската среда. Защитата ѝ е условие, без което не може да се постигне дългосрочна устойчивост на нашата планета. ЕИСК смята, че за всички заинтересовани страни интегрираният подход, който отчита всички сектори, би бил важен инструмент, който те да използват при управлението на околната среда по устойчив начин, и чрез който да увеличат максимално синергиите между подсекторите.

3.4.2 Биологичното разнообразие в морската среда трябва да се опазва от последователни политики на ЕС, които възлагат отговорности на всички заинтересовани страни по веригата на отговорностите. Комисията се приканва да проведе проучване, което да предостави научните познания относно това по какъв начин морската среда и биологичното разнообразие биха могли да допринесат по-добре за човешкия живот. Предпочитаното разрешение е да се възприеме цялостен международен подход за намиране на обща дългосрочна екологична полза.

3.4.3 В контекста на цялостния подход, ЕИСК приканва Комисията да разгледа въпроса за морското замърсяване от източници от сушата (индустриални, градски, селски дейности), което представлява 80 % от замърсяването на моретата. Освен това изглежда, че в Зелената книга се пренебрегва фактът, че важен дял от замърсяването на моретата се дължи на плавателните съдове, използвани за отдих и почивка. Това е въпрос, който спешно трябва да се разгледа. ЕИСК счита, че има нужда да се създаде политика на ЕС за борба с трафика на токсични отпадъци по море (изнасяни за трети страни). Стъпка в тази посока е прилагането на Международната конвенция за отговорност и обезщетяване за щетите, причинени при пренасянето на опасни и вредни вещества по море, Директивата за контрол на движението на корабите, както и предложената Директива за опазване на околната среда чрез въвеждане на наказателна отговорност.

3.4.4 Една от непредвидените последици и несъответствия между политиките се отнася до решаването на въпроса с емисиите във въздуха. Страните от Г8 посочиха (през юли 2006 г.) емисиите във въздуха от транспорта като приоритетна област, която изисква спешни действия за решаване на проблема с глобалното затопляне. В наскоро публикуваното Съобщение относно ограничаването на глобалното изменение на климата⁽⁸⁾ специално се предвижда ограничаване на емисиите от транспорт и емисиите на други парникови газове. Замърсяването на въздуха е сложен проблем, а намаляването на един замърсител може да има отрицателно въздействие върху други замърсители, като например парниковите газове (ПГ). ЕИСК подкрепя искането за намаляването на емисиите на въглероден двуокис от корабите. Но въздействието би било незначително, освен ако при дейностите на сушата, които определено допринасят много повече за глобалното затопляне, не се постигне равностойно намаляване. Според наскоро публикувания в Обединеното кралство Доклад на Стърн⁽⁹⁾, на транспорта се дължат само 14 % от парниковите емисии, от които делът на морския и железопътния транспорт се равнява на 1,75 % от световните емисии.

⁽⁵⁾ Според изследване на Балтийската и международна морска конференция и на Международната федерация по морски транспорт (BIMCO / ISF) възрастовият профил на служителите в традиционните морски нации продължава да расте, въпреки че няма доказателства, че търсенето на услугите им ще намалее.

⁽⁶⁾ <http://www.ilo.org/public/english/standards/norm/mlc2006/index.htm>

⁽⁷⁾ Както е посочено в документа на Председателството на Обединеното кралство (декември 2005 г.), навсякъде в ЕС се предприемат много новаторски инициативи и би било полезно да се постави по-голям акцент върху обмена на добри практики.

⁽⁸⁾ COM(2007)2 (10.1.2007 г.). NAT/310: Становище относно предизвикателствата от изменението на климата — ролята на гражданското общество (27.9.2006 г.) NAT/276: Становище относно устойчиво развитие в селското, горското и рибното стопанство и предизвикателствата от изменението на климата (27.1.2006 г.).

⁽⁹⁾ http://www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/stern_review_economics_climate_change/stern_review_report.cfm
В доклада по експертни оценки разходите, причинени от бездействие, се оценяват на от 5 до 20 % от световния БВП.

3.4.5 В редица предходни свои становища ЕИСК подчертава, че държавите-членки на ЕС трябва бързо да ратифицират международните конвенции за морска безопасност и опазване на околната среда, както и да гарантират тяхното правилно прилагане. Въпреки че морският транспорт е най-енергийно ефективен и щадящ околната среда вид транспорт, ЕИСК подкрепя преобладаващия в международната общност възглед, че са необходими по-ниски пределни стойности за емисиите във въздуха, отколкото тези, които наскоро станаха задължителни съгласно Приложение VI към Конвенцията MARPOL ⁽¹⁰⁾. Мерките за намаляване на емисиите от морския транспорт трябва да бъдат рентабилни и да не предизвикат в Европа модална замяна на водния транспорт с някакъв по-малко екологичен вид транспорт. ЕС, след консултация със социалните партньори, би трябвало да насърчи политика на създаване на докове за разглобяване на кораби (търговски и военни), които са достигнали края на своя жизнен цикъл.

3.4.6 ЕИСК подкрепя целта на Тематичната стратегия за опазване и консервация на морската среда. От екологична гледна точка може би е разумно да се подраздели цялата морска площ на ЕС на райони, за да се установи какво е необходимо за всеки район (акваториално устройство), като се приеме, че не всичко, което е необходимо или е най-доброто за един район, е необходимо за друг. ЕИСК приветства признаването в Зелената книга на неговата роля като форум за обмяна на мнения относно осъществяването на общите принципи за разработване на морска политика, включително териториалното устройство.

4. Специфични бележки

4.1 По-добро регулиране

4.1.1 Похвални са признаването на необходимостта от по-добро регулиране, за да се избягнат несъответствията между различните общи политики (например транспорт/околна среда, транспорт/конкуренция), и намерението да се работи за създаването на международни равнопоставени условия в регулаторна и правоприлагаща рамка. Освен това трябва да се подкрепя идеята за саморегулиране като допълнение към законодателството.

4.1.2 ЕИСК напълно одобрява подхода на Зелената книга, че на европейско равнище би трябвало да се предприемат действия, само когато носят добавена стойност. Към ЕС се отправят критики, заради това че има склонност да придава европейско измерение на някои въпроси, които биха могли да се разглеждат компетентно на национално или международно равнище. Тази критика следва да се вземе под сериозно внимание, когато се обмислят бъдещи политики в контекста на „по-доброто регулиране“.

4.2 Външни отношения

4.2.1 По отношение на предложението за бъдещо участие на ЕС в международни морски организации като правен субект, паралелно със своите държави-членки, експертният опит, с който участват държавите-членки на ЕС в международните организации

(като ММО, МОТ), се ползва с висок престиж и не бива да бъде подкопан, а трябва да бъде укрепван. Понастоящем има възможност за засилено сътрудничество или засилена координация между държавите-членки на ЕС в контекста на международните организации. ЕИСК подкрепя целта ЕС да упражнява влиянието си спрямо трети страни, за да ги насърчи да прилагат и ратифицират важни международни морски конвенции (напр. Международната конвенция за гражданска отговорност за щети от замърсяване с мазут, Международната конвенция за отговорност и обезщетяване за щетите, причинени при пренасянето на опасни и вредни вещества по море, Конвенцията за ограничаване на отговорността при морски иски от 1996 г.).

4.2.2 Една ефективна и ефикасна външна морска политика на ЕС следва да гарантира добре работеща международна рамка за услуги за морски превози. Преговорите в СТО по услугите (Общо споразумение за търговия с услуги, GATS) са важни за гарантиране на достъпа до пазара. Въпреки че кръгът от преговори в Доха е временно прекъснат, трябва да остане в сила споразумението за запазване на морското статукво (което предотвратява вземането на нови протекционистки мерки от страна на държавите-членки на СТО). Двустранното морско споразумение с Китай създаде добра работна рамка за конструктивни отношения с Китай, а подобно споразумение трябва да се сключи и с Индия.

4.2.3 В Зелената книга се поддържа тезата, че правната система, основана на Конвенцията на ООН по морско право (UNCLOS) ⁽¹¹⁾, трябва да се доработи, за да може да се справи с новите предизвикателства. ЕИСК смята, че в Конвенцията по морско право е търсен внимателен баланс на интереси, който не бива да се разваля, особено по отношение на концепциите за „свобода на корабоплаването“ и „правото на свободно преминаване“ в Изключителната икономическа зона (ИИЗ). Други крайбрежни държави биха могли да последват примера и да покажат „свободата на корабоплаването“ поради по-малко благоприятни причини. Това би могло да има сериозни последици за морската търговия по някои главни световни стратегически водни магистрали.

4.3 Общо европейско морско пространство

4.3.1 Може само да се приветства идеята ЕС да се смята за една страна за митнически и административни цели, при положение че в международни води (открито море) защита Конвенцията на ООН по морско право и Конвенциите на ММО, включително „свободата на корабоплаване“ и „правото на свободно преминаване“ в Изключителната икономическа зона (ИИЗ). ЕИСК разбира, че идеята за „общо европейско морско пространство“ се отнася само към виртуалното морско пространство, в което административните и митнически формалности ще бъдат опростени за морските услуги в рамките на ЕС, като по този начин те ще получат сходен режим с този за автомобилния, железопътния или вътрешноводния транспорт в рамките на вътрешния пазар. След изясняване от страна на Комисията, като това беше ясно заявено в Съобщението, идеята може да бъде подкрепена от ЕИСК ⁽¹²⁾.

⁽¹⁰⁾ Международна конвенция за предотвратяване на замърсяването от корабите, 1973 г., изменена с Протокола към нея от 1978 г. (MARPOL 73/78) виж: http://www.imo.org/Conventions/contents.asp?doc_id=678&topic_id=258

⁽¹¹⁾ http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_overview_convention.htm

⁽¹²⁾ Сравни TEN/258 Становище относно Европейска политика за морските пристанища (ОВ С 325, 30.12.2006 г.).

4.4 Морска среда

4.4.1 Може да се разглежда въпросът за качеството на въздуха на регионално и местно равнище с помощта на механизмите на Конвенцията MARPOL, като евентуално се създадат допълнителни Зони за контрол на серните емисии. За гориво с ниско съдържание на сяра се изискват допълнителни инвестиции в рафинерии и в енергия, необходима за отстраняване на сярата, което може да увеличи емисиите на въглероден двуокис и по такъв начин да допринесе за глобалното затопляне. Освен това не е устойчиво да се прилагат хиляди различни равнища за контрол на емисиите в различните области и пристанища по света.

4.4.2 Що се отнася до замърсяването на въздуха от корабите, спорно е твърдението че „през 2020 г. емисиите на азотни окиси от корабите ще бъдат по-големи от емисиите от всички наземни дейности взети заедно“. ЕИСК приканва Комисията да вземе предвид последствията от изменението на климата за корабоплаването и да изследва маршрута на плавателните съдове в Арктика.

4.4.3 Опазването на морската среда и биологичното разнообразие във водите извън национална юрисдикция стана важен приоритет за международната общност. В този контекст трябва да се изясни връзката между Конвенцията на ООН за морското право и Конвенцията за биологичното разнообразие. ЕС и неговите държави-членки би трябвало да участват активно в общата оценка на ООН на световното море.

4.4.4 Европейската комисия предложи дългосрочна екологична стратегия за почистване и опазване на Средиземно море. Тази уникална екосистема се влошава с нарастването на натиска върху околната среда, който заплашва здравето на хората и икономическите дейности, които зависят от морето. По същия начин Балтийско море и Черно море, които на практика представляват затворени морета, заслужават специално внимание предвид големите количества руски нефт, които се пренасят през тях, общото увеличение на трафика и еутрофикацията от наземни източници и реки. Освен това, екологичното въздействие на предложението за изграждане на газопровод в Балтийско море (Русия/Германия) също е чувствителна тема. Горепосочените проблеми се задълбочават от дейностите на военните кораби — които са извън обсега на правилата на ЕС — и които стават все по-пагубни за околната среда и туризма.

4.5 Рибарство

4.5.1 Рибарският сектор ⁽¹³⁾ зависи в голяма степен от устойчивата морска среда и бъдещето му би трябвало да бъде оптимално функционираща морска екосистема, от биологична, икономическа и социална гледна точка.

4.5.2 Всички рибни администрации биха могли да използват като основа „Кодекса за отговорно рибарство“ на ФАО [„Code of Conduct for Responsible Fisheries“ (FAO)]. Рибарският сектор трябва да разработи по-добри инструменти (напр. оборудване, риболовни съоръжения), за да увеличи селективността и да намали вредите, нанасяни на морското дъно. В контекста на интегрирания подход е необходимо да се установят морски защитени зони, за да се спасят биотопите от заплахата на нерегламентирания и незаконен риболов и за да има по-добри статистически данни за рибния улов. По-доброто териториално

устройство може да развие морския туризъм, да предпази рибарството и да създаде регионално развитие и по-висока заетост в морския сектор в селските райони.

4.6 Европейска брегова охрана

4.6.1 ЕИСК се съмнява в това дали популяризирането на този етап на идеята за европейска брегова охрана ще добави стойност. Проучването на възможностите за осъществяването ѝ, чиито резултати ще бъдат представени скоро, ще даде ценна информация относно мнението на Комисията по този въпрос. Като се вземат предвид съществуващите различия в структурата, функциите и отговорностите на различните национални органи на държавите членки, ЕИСК смята, че желаните цели биха могли да бъдат постигнати също така чрез засиленото сътрудничество между съответните органи на държавите членки, по-специално по отношение на сигурността, нелегалната имиграция, незаконната търговия и съвместното разследване на инциденти.

4.7 Европейски регистър

4.7.1 Предложението за допълнителен и незадължителен европейски регистър (например EUROS) също предизвиква безпокойство. Въпреки че е привлекателно като символ на европейското единство и високи постижения, създаването на флаг на ЕС представлява преждевременна стъпка, щом като икономическите, данъчни и социални политики на държавите членки не са хармонизирани. Едно такова предложение може да се разглежда като венеца на общото хармонизиране на ЕС в далечно бъдеще, което засега все още не се вижда. Освен това, използването на израза „допълнителен европейски регистър“ е объркващо и навежда на въпроса какви други преимущества би могъл да има един такъв регистър, в допълнение към националния регистър посредством Основните насоки на ЕО за морския транспорт. Чрез Основните насоки положителните мерки и други стимули могат да бъдат рационализирани и могат да бъдат поставени на разположение на всички национални регистри. Създаването на специализиран европейски регистър би трябвало да се придружава от признаване и укрепване на европейското социално право, приложимо към този нов регистър.

4.8 „Качествени“ крайбрежни държави

4.8.1 ЕИСК се застъпва силно за създаването на „качествени“ крайбрежни държави, които са липсващата брънка във веригата за качество. „Качествените“ крайбрежни държави би трябвало да осигуряват на корабите основни услуги. Например, „качествените“ крайбрежни държави изпълняват международните си задължения, като ратифицират и прилагат международните конвенции, спазват основните насоки на ММО и МОТ за равно третиране на морските лица, предоставят адекватни съоръжения за приемане на отпадъците, поддържат помощните си средства за навигация и мореплавателните карти, предоставят места за убежище на изпаднали в бедствие кораби (а не рискуват да настъпи екологична катастрофа, като им отказват убежище), гарантират, че са предприети всички стъпки за улесняване на свободното преминаване на кораби през водите им и предоставят стимули на качествените кораби, които спират в пристанищата им или плават във водите им. За съжаление изглежда, че като цяло на някои крайбрежни държави им липсва ангажираност с тази важна роля.

⁽¹³⁾ NAT/333: Становище: устойчиво рибарство в ЕС. NAT/316: Становище (25.9.2006 г.): Подобряване на икономическото положение в рибната индустрия. NAT/280: Становище (16.12.2005 г.): Общата политика в областта на рибарството и морското право. ОВ С 318, 23.12.2006 г. и ОВ С 65, 17.3.2005 г.

4.8.2 Зелената книга предлага възможност да се разработят измерими критерии и „добри практики“ за крайбрежните държави. Тази концепция би трябвало да бъде отстоявана от държавите-членки на ЕС в ММО с оглед на разработването на подходящи измерими критерии за оценка на изпълнението на крайбрежните държави.

4.8.3 ЕИСК подкрепя предложението на Комитета на регионите ⁽¹⁴⁾ да се създаде Европейски крайбрежен и островен фонд, който да обхваща няколко морски дейности.

4.9 Крайбрежен туризъм

4.9.1 ЕИСК отбелязва, че Европа е на първо място сред туристическите дестинации в света. ЕИСК подкрепя идеята за развиването на алтернативен качествен туризъм в крайбрежните области. В Зелената книга се признава, че устойчивият туризъм ще диференцира туристическите услуги, за да се премахнат струпванията по морските брегове, да се предоставят алтернативни източници на доходи за рибарите и да се развият дейности, които поддържат културното наследство. ЕИСК разбира се може само да подкрепи такива инициативи.

4.10 Социални въпроси

4.10.1 ЕИСК отбелязва, че рибарите и моряците са изключени от европейското социално законодателство в следните директиви: за колективните уволнения, за прехвърлянето на

предприятия, за информиране и консултиране на работници относно командироване. Отначало тези изключения са били оправдани от факта, че социалното законодателство е насочено главно към индустриите, базирани на сушата, а не към особеностите на заетите в морето. ЕИСК приканва Комисията да направи преоценка на тези изключения в тясно сътрудничество със социалните партньори.

4.11 Споразумения за извършване на проверка на борда на кораби

4.11.1 От съображения за повишаване на сигурността, няколко държави-членки на ЕС сключиха с трети страни двустранни споразумения за извършване на проверка на борда на кораби. ЕИСК счита, че по отношение на такива инициативи държавите-членки на ЕС е желателно да подхождат координирано, както и по отношение на прилагането на тези правила координирано да разделят труда помежду си, включително и между флотите си. Алтернативен вариант би било бързото ратифициране от държавите-членки на ЕС на Протоколите за преследване на незаконните действия, насочени срещу сигурността на морското корабоплаване. Тези протоколи преследват цели, подобни на Инициативата за сигурност срещу разпространението на ОМУ, но включват важни гаранции за защита на законните търговски интереси на превозвачите и човешките права на морските лица.

Брюксел, 26 април 2007 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁴⁾ Становище на КР 258/2006 (13-14.2.2007 г.).

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Обща пристанищна политика на ЕС“

(2007/C 168/12)

На 6 юли 2006 г. Европейският икономически и социален комитет, в съответствие с член 29, параграф 2 от Правилника за дейността си, реши да изготви становище относно *Обща пристанищна политика на ЕС*.

Специализирана секция „Транспорт, енергетика, инфраструктура и информационно общество“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие становището си на 22 март 2007 г. Докладчик: г-н Jan Simons.

На 435-а си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 април 2007 г. (заседание от 26 април), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 137 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 7 гласа „въздържал се“.

1 Заключение

1.1 Настоящото становище по собствена инициатива се фокусира върху аспектите на Европейската пристанищна политика, по които заинтересованите страни в пристанищния сектор би следвало да могат да постигнат консенсус. Ето защо становището е подготвено в тясно сътрудничество с организации, представляващи заинтересованите страни, които бяха поканени да изразят своето мнение по време на две публични изслушвания, проведени на 20 ноември 2006 г. и 20 февруари 2007 г. ⁽¹⁾.

1.2 Изслушванията потвърдиха, че европейската пристанищна политика следва да бъде насочена към следните области:

- а) осигуряване на устойчиво развитие на пристанищата и техния капацитет;
- б) създаване на ясна и прозрачна рамка относно осигуряването на инвестиции за пристанищата;
- в) изясняване на процедурите за достъп до пазара на пристанищни услуги;
- г) разрешаване на оперативните затруднения, свързани с недостатъчен капацитет, които пречат на ефективността на пристанищата;
- д) насърчаване на добри и безопасни условия на труд и конструктивни трудови отношения в пристанищата;
- е) насърчаване на общата конкурентоспособност и популяризиране на положителния облик на пристанищата.

⁽¹⁾ На изслушванията бяха поканени следните организации: Европейската асоциация на спедиторите и доставчиците на логистични и митнически услуги (CLECAT), Сдружението на корабособствениците от Европейската общност (ECSA), Асоциация на корабните брокери и агенти от Европейската общност (ECASBA), Европейският съвет на превозвачите (ESC), Асоциацията на европейските търговско-промишлени камари (EUROCHAMBRES), Европейската асоциация на лоцманите (EMPA), Европейската асоциация на превозвачите по вода (EVA), Европейската асоциация на собствениците на влекачи (ETA), Европейската федерация на транспортните работници (ETF), Международният съвет на докерите (IDC), Европейската организация на морските пристанища (ESPO), Европейската федерация на вътрешните пристанища (EFIP), Федерацията на европейските оператори на частни пристанища (FEPORT), Комитета на европейските капитани на пристанища (EHMC), Федерацията на европейските асоциации за складиране (FETSA), EUROGATE GmbH dco KgaA и Федералната асоциация на германските оператори на морски пристанища (ZDS).

1.3 Тези теми като цяло съответстват на темите, предложени от Европейската комисия в процеса на консултации за бъдещата европейска пристанищна политика. Тези консултации бяха започнати след оттеглянето на двете предложения за директиви на Комисията за достъп до пазара на пристанищни услуги ⁽²⁾, и вероятно ще бъдат завършени до юни 2007 г.

1.4 Дебатът относно директивата за пристанищните услуги вече предостави обширна информация в такива области като пристанищно финансиране и процедури за достъп до пазара на пристанищни услуги. Следователно всеки напредък, който бъде постигнат в тези области, следва да доведе до осезаеми резултати в краткосрочен план.

1.5 Оперативните затруднения, особено тези, свързани с административните процедури и транспорта в прилежащите хинтерланди, могат да се разглеждат в контекста на съществуващите инициативи, като програмите за модернизация на митниците, либерализацията на железопътния транспорт и вътрешното корабоплаване (NAIADES). Те се вписват и в по-широкия контекст на прегледа на Бялата книга за транспорта ⁽³⁾ и съобщението на Комисията относно логистиката ⁽⁴⁾.

1.6 ЕС може да насърчи високи стандарти за надеждност и безопасност в европейските пристанища, като осигури адекватна (финансова) подкрепа на програмите за квалификация и образование и чрез прилагане на действащото законодателство по отношение на безопасността.

1.7 От първостепенно значение е да се разработи добра социална политика в пристанищата, в тясно сътрудничество със социалните партньори, които носят най-голяма отговорност за

⁽²⁾ Виж следните две становища на ЕИСК относно тази тема: Становище на ЕИСК относно „Предложение за Директива на Европейския парламент и Съвета за достъп до пазара на пристанищни услуги“ ОВ С 48, 21.2.2002 г., стр. 122 и Становище на ЕИСК относно „Предложение за Решение на Европейския парламент и на Съвета за достъп до пазара на пристанищни услуги (COM(2004) 654 окончателен — 2004/0240 (COD))“ ОВ С 294, 25.11.2005 г., стр. 25-32.

Виж също и становище на ЕИСК относно „Съобщение на Комисията до Съвета и Европейския парламент относно подготовката и назначаването на морски лица“ ОВ С 80, 3.4.2002 г., стр. 9-14 и становището на ЕИСК относно „Достъп до Европа по вода в бъдеще: вероятно развитие и начини да му повлияем“ ОВ С 157, 28.6.2005 г., стр. 141-146.

⁽³⁾ Съобщение на Комисията до Съвета и Европейския парламент: „Да поддържа Европа в движение — устойчива мобилност на нашия континент“ — средносрочен преглед на Бялата книга за транспорта 2001 на Европейската комисия, COM(2006) 314 окончателен.

⁽⁴⁾ Съобщение от Комисията до Съвета, Европейския парламент и Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: „Логистика на товарния превоз в Европа — ключ към устойчивата мобилност“, COM(2006) 336 окончателен.

това. Националните правителства и социалните партньори разполагат с много важни инструменти за провеждането на добра социална политика, в частност Конвенциите на Международната организация на труда (МОТ) относно труда в пристанищата, които също могат да допринесат значително за създаването на справедливи условия на труд. Комисията трябва да насърчи държавите-членки да ратифицират тези конвенции.

1.8 ЕС може допълнително да мотивира младите хора да упражняват професионална дейност в пристанищата, подобно на дейностите си по привличане на младежите към морето. Обучение на високо равнище в областта на мореплаването спомага за изграждането за в бъдеще на достатъчно на брой и качествени морски пилоти, капитани на пристанища и други свързани с пристанищата професии.

1.9 Освен това европейският социален диалог за морските пристанища може да има добавена стойност, при условие че съответните представителни европейски организации на заинтересованите страни могат да постигнат консенсус относно дневен ред от общ интерес.

1.10 Задълбочен дебат за устойчивото развитие на пристанищата е от първостепенно значение в контекста на европейската политика за морските пристанища. Пристаните носят голяма отговорност за постигане на високи екологични стандарти и следва да бъдат насърчавани да инвестират допълнително в тази област. Междувременно обаче вече е съвсем ясно, че проблемите се дължат до голяма степен и на неясноти в самото законодателство на ЕС по отношение на околната среда.

1.11 Ще са необходими допълнителни проучвания, за да се установи дали програмите за териториално устройство могат да спомогнат за създаване на по-голяма правна сигурност и повече възможности за развитие на пристанищата. Същевременно трябва да се признае, че пристанищата често са разположени в близост до местности от изключително значение за опазването на природата, които следва да бъдат защитени и да бъдат взети предвид в рамките на развитието на пристанищата.

1.12 ЕИСК разбира, че понятието „общо европейско морско пространство“ в Зелената книга за морската политика се отнася до виртуално морско пространство. Ако това отговаря на виждането на Комисията и ако тя го заяви ясно и недвусмислено, понятието може да бъде подкрепено от ЕИСК, при условие че се спазват Конвенциите на ООН по морско право (UNCLOS), тези на Международната морска организация (ММО) в международни води (в открито море), включително и „свободното плаване“ и „правото на мирно преминаване“ в рамките на изключителната икономическа зона (ИИЗ).

1.13 Накрая, ЕС следва да подпомага запазването на общата конкурентоспособност на пристанищата на Европейския съюз в глобален контекст и да насърчава инициативи, насочени към възвръщане на положителния облик на пристанищата, с което да генерира широка обществена подкрепа за тях. Това изисква новаторски подход, който отчита свързания с културата, туризма и развлеченията потенциал на пристанищните градове.

1.14 Европейската политика за морските пристанища не предполага непременно създаване на ново законодателство. Целесъобразна алтернатива на законодателството могат да се окажат най-вече „оптативното право“ [soft law] ⁽⁵⁾ от една страна и съобразеният с всеки конкретен случай подход, от друга.

⁽⁵⁾ Soft law („оптативно право“) означава правила за поведение, определени в инструменти, които не са правнообвързващи, но които могат да имат определен непряк правен ефект и с които се цели практически ефект. Примери за такива са тълкувателните съобщения, насоките и професионалните кодекси.

1.15 Европейската пристанищна политика следва, по принцип, да избягва ненужна намеса, а да се съсредоточи върху: а) прилагане на разпоредбите на Договора, при необходимост; б) гарантиране, че пристанищата адекватно изпълняват своята публична роля; в) стимулиране на пазарно ориентирано поведение; и г) развиване на положителното възприемане на сектора от обществеността. При необходимост, трябва да бъде преразгледано действащото законодателство на ЕС, което затруднява разумното и устойчиво развитие на морските пристанища.

2 Предизвикателства пред европейските морски пристанища

2.1 Най-основната критика към предложението за директива относно пристанищните услуги беше, че тя не отчита развитието на пазара и предизвикателството, което то представлява за европейските пристанища, че се опитва да наложи универсален модел за управление на пристанищата, както и че не взема предвид социалния компонент на пристанищата. Тези фактори не трябва да бъдат пренебрегвани при изготвянето на по-подробен анализ на европейската политика за морските пристанища ⁽⁶⁾.

2.2 В европейската икономика морските пристанища са един от основните носители на растеж в областта на транспорта. Това важи особено за контейнерния превоз. Но все пак в няколко европейски региона има изоставане по отношение на капацитета, което води до големи претоварвания ⁽⁷⁾.

2.3 Това налага оптималното използване на съществуващите пристанищни съоръжения и, при необходимост, развитието на нов пристанищен капацитет ⁽⁸⁾. Аналогично, необходимо е да се осигури оптимален достъп по вода до пристанищата (драгиране), както и да се развие инфраструктурата на прилежащите хинтерланди. По очевидни причини пристанищата могат да се намират само в крайбрежни зони, в това число устията на реки, където конкуренцията за пространство е ожесточена. Пристаните осъзнават своето въздействие върху околната среда и през последните години са направили значителни инвестиции, за да постигнат високи екологични стандарти. Това обаче не изключва съпротива от страна на местните власти и градове, които имат тенденцията да обръщат внимание на негативните външни аспекти на морските пристанища и не винаги съзнават добавената стойност и положителните аспекти, свързани с тях. По-важно е, че правната несигурност, дължаща се на свързаното с опазването на природата законодателство на ЕС, увеличава напрежението във връзка с жизнено важни за развитието на пристанищата планове, причинявайки сериозни забавяния.

2.4 Развиването на капацитета на пристанищата изисква значителни инвестиции. Ограничаването на държавните бюджети означава, че частният капитал е от първостепенно значение за финансирането на пристанищните инфраструктура и суперструктура. Това изисква дългосрочно обвързване на частни инвеститори по отношение на пристанищата.

⁽⁶⁾ За по-подробен преглед на развитието на пазара и неговите предизвикателства виж: ESPO и ITMMA, Factual Report on the European Port Sector, 2004 (Доклад за европейския пристанищен сектор, 2004 г.).

⁽⁷⁾ За скоросен анализ виж: Ocean Shipping Consultants, The European and Mediterranean Container port Markets to 2015, 2006 („Европейският и средиземноморският пристанищни контейнерни пазари до 2015 г.“, 2006 г.).

⁽⁸⁾ Становище на ЕИСК относно „Достъп до Европа по вода в бъдеще: вероятно развитие и начини да му повлияем“ ОВ С 157, 28.6.2005 г., стр. 141-146.

2.5 Освен със силен растеж, европейският пристанищен сектор се характеризира също и с процесите на глобализация и консолидация. Европейските морски пристанища работят с международни групи корабопритежатели. Появиха се и големи групи оператори на терминали, които понастоящем предоставят услуги в по няколко европейски пристанища ⁽⁹⁾.

2.6 Логистичните вериги ⁽¹⁰⁾ следва да бъдат крайгълният камък по отношение на конкурентоспособността на европейските пристанища. В резултат на стратегиите за вертикална интеграция традиционното разделяне на функциите в рамките на логистичната верига вече не е така ясно очертано. Европейските пристанища все по-често се конкурират като част от веригите за доставка и са се превърнали в „естествена среда“ за логистични услуги. За да функционират оптимално, морските пристанища се нуждаят от всички видове транспорт.

2.7 Тъй като пристанищата са точки на пресичане на комбинирани транспортни услуги, ефективността им зависи много от ефективността на услугите, предлагани както в прилежащия хинтерланд, така и във владенията в морето и в ивици. Освен това пристанищата са предпочитано място за провеждане на граничен контрол върху безопасността на корабите, сигурността, митнически контрол, здравен контрол, качеството на околната среда, социалните придобивки и социалните условия на борда и др. Много от тези видове контрол са специфични за морския сектор и не винаги са добре съгласувани и хармонизирани.

2.8 Вследствие на описаните по-горе процеси, управляващите органи на морските пристанища в много случаи преразглеждат традиционната си роля на пристанищни власти в рамките на процесите на реформа.

3 Области на общата европейска пристанищна политика

3.1 Както беше подчертано по-горе, европейската пристанищна политика следва да се фокусира върху насърчаване на растежа, създаване на атрактивен климат за инвестиции в пристанищата, повишаване на правната сигурност, оптимизиране на интегрирането на морските пристанища във веригите за доставки, повишаване на общата конкурентоспособност, както и гарантирането на добра социална политика и градивни социални отношения, така че всички тези аспекти да допринесат за създаването на положителен образ на пристанищата и те да изглеждат привлекателни работни места.

3.2 Тази обща цел може да бъде разделена на шест тематични области, които са признати от Европейската комисия:

- а) осигуряване на устойчиво развитие на пристанищата и техния капацитет;
- б) създаване на ясна и прозрачна рамка относно осигуряването на инвестиции за пристанищата;
- в) изясняване на процедурите за достъп до пазара на пристанищни услуги;

⁽⁹⁾ Това важи особено за товарите, превозвани в контейнери, при които още през 2002 г. 70 % от пазара вече се контролираха от шест големи оператори (ESPO и ITMMA, стр. 38), но това явление се наблюдава също и на пазари, като тези на насипните товари или на товарния превоз изобщо.

⁽¹⁰⁾ За повече подробности виж становище TEN/262 на ЕИСК относно предложението на Комисията „Логистика на товарния превоз в Европа — ключ към устойчивата мобилност“ COM(2006) 336 окончателен.

- г) разрешаване на оперативните затруднения, свързани с недостатъчен капацитет, които пречат на ефективността на пристанищата;

- д) подкрепа на безопасни и надеждни операции и оптимални условия на труд в пристанищата;

- е) насърчаване на общата конкурентоспособност и популяризиране на положителния облик на пристанищата.

Тези тематични области се разглеждат по-подробно в следващия раздел.

4 Осигуряване на устойчиво развитие на пристанищата и техния капацитет

4.1 Пристанищата често са разположени в близост до местности, които имат изключително значение за опазването на природата. Постигането на баланс между екологичните и икономическите ценности се оказва трудно постижимо за много пристанища и често е довеждало до конфликтни ситуации. Все пак европейските пристанища са постигнали значителен напредък по отношение на достигането на високи екологични стандарти и подобряването на управлението на околната среда ⁽¹¹⁾ и в течение на годините са успели да развият конструктивни споразумения с неправителствени организации и местни заинтересовани страни, довели до взаимно изгодни решения, както за природата, така и за пристанищата.

4.2 Въпреки това, правната несигурност по отношение на прилагането на законодателството за опазване на природата продължава да води до значителни закъснения в много проекти. Общопризнато е, че тези забавяния до голяма степен се дължат на неясноти в действащото законодателство на ЕС, като например директивите за птиците и местообитанията и Рамковата директива за водите. Дефинициите на основни понятия остават неясни ⁽¹²⁾, което води до различни интерпретации в държавите-членки.

4.3 Комисията може да помогне за излизането от тази ситуация чрез насоки за тълкуването на съществуващото законодателство. В същото време тя следва да насърча европейските пристанища да поемат тяхната отговорност в областта на управлението на околната среда, например насърчавайки разпространяването на добри практики посредством отраслови инициативи, като например ECOPORTS ⁽¹³⁾.

4.4 Въпреки това, несъобразяването с икономическите фактори и противоречията с досега прилаганите правни режими по отношение на определените за развитие на пристанищата зони в самата законова рамка, също създават значителни проблеми. Устойчивото развитие означава баланс между икономически, социални и екологични съображения, който към момента не е постигнат напълно.

⁽¹¹⁾ За общ преглед виж, например: ESPO Environmental Survey 2004 — Review of European Performance in Port Environmental Management (Екологично проучване на организация на морските пристанища за 2004 г., Преглед на европейските постижения в областта на управлението на околната среда в пристанищата).

⁽¹²⁾ Европейските директиви за птиците и местообитанията например водят до различни интерпретации по отношение на подходящи оценки, заварени споразумения, анализ на алтернативи, „наложителни причини от приоритетен обществен интерес“, задължения за обезщетения и др.

⁽¹³⁾ Подкрепеният от Комисията проект ECOPORTS, който продължи до 2005 г., насърчаваше пристанищните мениджъри към саморегулиране по отношение на въпросите, свързани с околната среда. Тази дейност понастоящем се извършва от Фондация ECOPORTS (www.ecoport.com).

4.5 Основните недостатъци на действащото законодателство на Европейския съюз в областта на околната среда бяха открити в наскоро проведено проучване, финансирано от Европейската комисия по проекта за „Платформа за координиране на морския транспорт“ (ПКМТ) ⁽¹⁴⁾. В проучването се съдържат също и редица конкретни политически препоръки за постигане на по-голяма правна сигурност на проектите за развитие на пристанищата, включително създаване на съгласувана мрежа от стратегически области за развитието на пристанищата.

4.6 В наскоро публикуваната Зелена книга за морската политика ⁽¹⁵⁾ Европейската комисия въвежда концепцията за акваториално устройство ⁽¹⁶⁾, което, в комбинация с Интегрираното управление на крайбрежните зони (според Комитета, в териториални води), цели контрол на засилващата се конкуренция между морските дейности за използване на европейските крайбрежни води и осигуряване на по-голяма правна сигурност.

4.6.1 Може само да се приветства идеята ЕС да се смята за една страна за митнически и административни цели, при условие че се спазват Конвенциите на ООН по морско право (UNCLOS), тези на Международната морска организация (ММО) в международни води (в открито море), включително и „свободното плаване“ и „правото на мирно преминаване“ в рамките на изключителната икономическа зона (ИИЗ). Разбирането на ЕИСК е, че концепцията за „общо европейско морско пространство“ се отнася за виртуалното морско пространство, в което административните и митнически формалности по отношение на морските услуги в рамките на ЕС ще бъдат опростени, като получат сходен режим с този за автомобилния или железопътния превоз в рамките на вътрешния пазар. Ако това отговаря на виждането на Комисията и ако тя го заяви ясно и недвусмислено, понятието може да бъде подкрепено от ЕИСК ⁽¹⁷⁾.

4.7 И накрая, сегашният подход към пристанищата, в съответствие с Трансевропейските транспортни мрежи (TEN-T), би могъл да се преразгледа, за да се постигне по-голяма европейска подкрепа на жизнено важни инфраструктурни проекти в хинтерландите, които са от значение за пристанищата. В контекста на законодателството в областта на околната среда проектите от общ интерес по TEN-T могат да се разглеждат като проекти от по-висш обществен интерес ⁽¹⁸⁾, защото TEN-T вече отговарят на екологичните критерии.

4.8 При описаните по-горе решения обаче следва да се избягва централизираното пристанищно планиране на ниво Европейски съюз, както и строги национални политики за пристанищно планиране. По същество, те трябва да насърчават принципа „отдолу нагоре“ и предложенията за проекти следва да се селектират от управляващия орган на дадено пристанище, при необходимост, съгласувано с регионалните или националните власти, като се отчитат обективните икономически

оценки, които се придържат към общите методологични стандарти и съблюдават действащата законова рамка.

5 Създаване на ясна и прозрачна рамка за осигуряване на инвестиции за пристанищата

5.1 Значителните инвестиции, необходими за пристанищата, се нуждаят от ясна финансова законова рамка на ниво Европейски съюз. Правната сигурност е особено необходима при условията за допускане на публично финансиране на пристанищата, без да се нарушава конкуренцията. Съществува консенсус, че това може да бъде постигнато по най-ефективен начин чрез Насоки за държавните помощи.

5.2 Целта на Насоките за държавните помощи следва да бъде изясняване на разпоредбите на Договора за ЕС относно държавните помощи (в частност членове 73, 86, 87 и 88), които се отнасят до пристанищата. Насоките следва да посочват случаите, в които публичното финансиране се смята за държавна помощ, за което трябва да се уведоми Комисията, която да ги разгледа. Ако помощта отговаря на критериите, определени в предвидените от Договора изключения, Комисията може да я обяви за съвместима с Договора.

5.3 Общоприето е, че публичното финансиране на следните инвестиции и дейности не се смята за държавна помощ и следователно държавите-членки не следва да уведомяват Комисията за тези схеми на финансиране:

- a) осигуряването и експлоатацията (включително поддръжката) на инфраструктура извън района на пристанището, която го свързва с подстъпите по суша и вода. Поддръжката на подстъпите по вода включва драгирането им и поддържането им открити с помощта на услуги, свързани с разбиване на леда.
- b) компенсация за дейностите на управляващия орган на пристанището, които не са от икономически характер, и които обикновено са задължение на управляващия орган на пристанището, при упражняването на неговите служебни правомощия на публичен орган, както в района на пристанището, така и извън него.

5.4 Осигуряването и експлоатацията на пристанищната инфраструктура обаче, е по-сложен въпрос. Тук може да се направи разграничение между инфраструктурата, осигуряваща подстъп, и тази за защита, от една страна, и вътрешнопристанищната инфраструктура, от друга. Първата може да се определи като всяка инфраструктура, която позволява достъп до пристанище по вода или суша, в това число съоръженията за достъп по вода, и защита, сухоземните връзки с обществения транспорт и инфраструктурата за необходимите в района на пристанището съоръжения. Вътрешнопристанищната инфраструктура може да се определи като строителните съоръжения на територията на пристанището, които улесняват предоставянето на услуги, предназначени за кораби и товари.

5.5 В този смисъл е от значение дали пристанищната инфраструктура е от общ интерес за пристанището или се използва само от конкретен потребител или оператор. Насоките следва да въведат работещ метод за подобно разграничение.

⁽¹⁴⁾ E. Van Houdonck, MTCP Report on the impact of EU environmental law on waterways and ports, 2006, (ПКМТ, Доклад относно влиянието на законодателството в областта на околната среда върху водните пътища и пристанищата, 2006 г.).

⁽¹⁵⁾ Зелена книга „Към бъдеща морска политика на Съюза: визия за океаните и моретата“, COM(2006) 275 окончателен.

⁽¹⁶⁾ Съгласно Зелената книга акваториалното устройство има ключова роля за намаляване на уязвимостта на морските и крайбрежни райони. Подробно акваториално устройство може да доведе до осигуряване на стабилна регулаторна среда в сектори, в които трябва да се направят значителни инвестиции, засягащи местоположението на икономическата дейност. Координирането на всички морски дейности чрез иновационно акваториално устройство би могло да спомогне за осигуряването на устойчиво икономическо и екологично развитие на крайбрежните региони.

⁽¹⁷⁾ Виж TEN/255 Становище относно Зелената книга „Към бъдеща морска политика на Европейския съюз“ ОВ С 93, 27.4.2007 г. и TEN/268 Становище относно Средносрочен преглед/Морски превоз на къси разстояния (CESE 140/2007).

⁽¹⁸⁾ Както се препоръчва в горепомнатото проучване по ПКМТ.

5.6 Съществува консенсус относно отпускането на помощ за осигуряването и експлоатацията на пристанищната суперструктура, като например наземните съоръжения, сградите, подвижното и фиксирано оборудване, необходими за предоставянето на услуги. Публичното финансиране в тези области обикновено се смята за държавна помощ.

5.7 Ако приемем, че може да се направи ясно разграничение между инвестиции и дейности, независимо дали те са публично финансирани по правилата за държавна помощ или не, изглежда логично придържането към принципа, че управляващият орган на пристанището следва да има пълна финансова независимост, която да му позволява да изисква от потребителите възстановяването на извършените разходи за инвестиции и дейности, които не са покрити от разрешените държавни помощи.

5.8 Аналогично, насоките следва да разширят обхвата на разпоредбите на Директивата за прозрачност⁽¹⁹⁾ и за морските пристанища. По този начин от управляващите органи на пристанищата ще се изисква да указват потоците публични средства към техните сметки и да изготвят отделни счетоводни баланси, ако предоставят едновременно публични и обикновени икономически услуги. Последното е особено уместно, поради възможността за получаване на публично финансиране като компенсация за задължения за обществена услуга.

6 Изясняване на процедурите за достъп до пазара на пристанищни услуги

6.1 Предвид опита с двете законодателни предложения на Комисията за достъп до пазара на пристанищни услуги, може би си заслужава да се осигурят насоки на базата на съществуващата законова рамка на Европейския съюз и да се провери кои инструменти биха били от полза за пристанищата и как следва да се прилагат.

6.2 За много пристанища насоките или препоръките, за разлика от правната рамка, биха били много полезни, що се отнася до процедури на подбор, като търгове или други приемливи инструменти, условия за отдаване на концесия и договори за даване под наем на площи и др.

6.3 Подобни насоки могат да се окажат полезни и за изясняване на правния статут на тези услуги (например някои аспекти, свързани с корабоводенето), които действат като публични услуги, например в интерес на общата безопасност в пристанищата.

7 Разрешаване на оперативните затруднения, свързани с недостатъчен капацитет, които пречат на ефективността на пристанищата

7.1 В допълнение към структурните проблеми, свързани с липсата на адекватен инфраструктурен капацитет, които вече бяха посочени, често се споменават затруднения от оперативен характер, които пречат на ефективността на пристанищата. Общо

казано, те са налице във връзка с: а) административната бюрокрация, контрола и инспекциите и б) неефективността на транспорта в прилежащия хинтерланд.

7.2 Общоприето е, че ЕС следва да постигне по-нататъшен напредък в модернизацията на митниците⁽²⁰⁾ и да гарантира, че неговите политики в сферата на митниците, морската безопасност, сигурността, общественото здраве и качеството на околната среда, са добре съгласувани и хармонизирани и не прехвърлят неоснователно отговорности на властите към пристанищата.

7.3 Идеята за „общо европейско морско пространство“, предложена от Комисията, би могла да помогне за осигуряване на по-равнопоставено третиране за морския транспорт на къси разстояния спрямо сухоземния транспорт по отношение на административните и митнически процедури; тя не би следвало да се опитва да въвежда законови ограничения в международните води на ЕС (в открито море), което би противоречало на принципа на свободното плаване и правото на мирно преминаване, или да налага ограничения, които не са съвместими с международните норми и разпоредби. Може само да бъде приветствана идеята ЕС да се смята за една страна, когато става въпрос за митнически и административни цели. Разбирането на ЕИСК е, че концепцията за „общо европейско морско пространство“ се отнася за виртуалното морско пространство, в което административните и митнически формалности по отношение на морските услуги в рамките на ЕС ще бъдат опростени, като получат сходен режим с този за автомобилния или железопътния превоз в рамките на вътрешния пазар.

7.4 Освен това, Комисията трябва да увеличи усилията си за отстраняване на оставащите затруднения в прилежащите хинтерланди чрез прилагане на програмата NAIADES за корабоплаването по вътрешни води, пакетите за железопътния транспорт и политиките за увеличаване на ефективността по отношение на автомобилния транспорт. По отношение на тези начини на транспорт не бива да се пренебрегва социалната политика, нито да ѝ се отдели само минимално внимание, както за съжаление се констатира например в наскоро публикуваните документи на Комисията за корабоплаването по вътрешни води (Средносрочен преглед на Бялата книга относно европейската транспортна политика, програма NAIADES).

8 Подкрепа на коректни и безопасни условия на труд и на конструктивни трудови правоотношения в пристанищата

8.1 Ефективността на извършваните в пристанищата дейности зависи както от надеждността, така и от безопасността, които, въпреки технологичния напредък, се определят до голяма степен от човешкия фактор. Това обяснява необходимостта от квалифицирана и добре обучена работна сила в пристанищата за всички видове услуги и операции, както на сушата, така и на корабите. Това условие е валидно, независимо дали пристанищата и доставчиците на пристанищни услуги представляват публична или частна собственост.

8.2 Социалните партньори трябва да играят първостепенна роля в развиването и поддържането на тези компетенции. На европейско равнище е подходящо Комисията да подкрепя техния принос като улеснява социалния диалог.

⁽²⁰⁾ Понастоящем има няколко предложения за модернизиране на митниците, включително две законодателни предложения за изменение на Митническия кодекс и Програмата за действия Митници 2013: http://ec.europa.eu/taxation_customs/policy_issues/customs_strategy/index_en.htm

⁽¹⁹⁾ Директива 1980/723/ЕИО, изменена с Директива 2000/52/ЕО.

8.3 Европейските пристанища носят отговорността за поддържането на високи стандарти за надеждност и безопасност. Европейският съюз може да насърчи такива стандарти, като осигури подходяща (финансова) подкрепа за квалификационни и образователни програми и като наложи спазването на действащото законодателство по отношение на безопасността. ЕС може допълнително да мотивира младите хора да упражняват професионална дейност в пристанищата, подобно на дейностите си по привличане на младежите към морето. Това също ще окаже влияние върху работата в пристанищата. Обучение на високо равнище в областта на мореплаването спомага за изграждането за в бъдеще на достатъчно на брой и качествени лодчани, капитани на пристанища и други свързани с пристанищата професии.

8.4 Едни конструктивни социални отношения са от първостепенно значение за една добра пристанищна политика. И в тази област Комисията трябва да установи общи благоприятни условия.

8.4.1 В тази перспектива Комисията би трябвало първо се произнесе по това дали Конвенции 137 и 152 на Международната организация на труда относно труда в пристанищата са съвместими с принципите на Договора и на достиженията на правото на ЕС, преди да насърчава правителствата на държавите-членки да ги ратифицират.

8.5 За постигане на оптимални условия на труд в пристанищата и положителен социален климат по принцип, от първостепенно значение е ефективният социален диалог. Подобен диалог съществува в повечето европейски пристанища и следва да бъде установен, там където още не съществува. При условие, че съответните представителни организации на заинтересованите участници в Европа могат да постигнат съгласие за обща

програма, подобен диалог може да създаде и добавена стойност на европейско ниво.

9 Насърчаване на общата конкурентоспособност и възвръщане на положителното възприемане на пристанищата от обществеността

9.1 Във връзка с първостепенното значение на пристанищата за Европа, Европейският съюз има за задача да повишава общата конкурентоспособност и да изгражда положителен образ на пристанищния сектор, главно като обръща внимание на гореспоменатите въпроси, но също и чрез конкретни, изброени в настоящия раздел действия.

9.2 В своята външна политика, Европейският съюз следва да обръща особено внимание на случаи на неприяна конкуренция от страна на съседни на Европейския съюз пристанища. Това се отнася особено за пристанища на Балтийско, Черно и Средиземно морета.

9.3 Освен това Европейският съюз следва да възстанови положителното възприемане на морските пристанища от европейските граждани, подчертавайки тяхната добавена стойност за европейската търговия, благосъстояние, сближаване и култура, с което да се създаде по-широка обществена подкрепа за пристанищата.

9.4 И накрая, Европейският съюз може да насърчи сътрудничеството и обмена на най-добри практики и иновации между пристанищата, като подкрепя прагматични, насочени към практиката и инициирани от промишлеността изследователски проекти.

Брюксел, 26 април 2007 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Dimitris DIMITRIADIS

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Логистиката на превоза на товари в Европа — ключ към устойчивата мобилност“

COM(2006) 336 окончателен

(2007/C 168/13)

На 28 юни 2006 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 предложението горе-поставено.

Специализирана секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“, на която бе възложена подготовката на работата на Комитета по този въпрос, прие становището си на 22 март 2007 г. (Докладчик: г-н BARBADILLO LÓPEZ).

На 435-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 април 2007 г. (заседание на 26 април), Европейският икономически и социален комитет прие следното становище със 150 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 5 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Наличието на ефективен транспортен сектор е от съществено значение за поддържането и повишаването на конкурентоспособността на ЕС. Превозът на товари се счита за движеща сила за търговията и просперитета. Следователно е необходимо модерно управление на сложните транспортни потоци за постигане на голяма ефективност и сътрудничество между различните видове транспорт.

1.2 Логистиката играе ключова роля за гарантирането на устойчивата мобилност, като същевременно допринася и за подобряването както на условията на средата, така и на енергийната ефективност, като прави товарния превоз по-ефикасен, по-ефективен и по-конкурентоспособен. Не можем да разглеждаме логистиката като система, която контролира и управлява транспортната верига. Прилагането на съвременни логистични решения може да даде възможност за ефективно планиране, управление, контрол и използване на транспортните мрежи с комбиниран и еднороден превоз.

1.3 Инфраструктурата представлява необходимата материална мрежа за развитието на вътрешния транспортен пазар. Нейната оптимизация трябва да отговори на две предизвикателства: намаляване на претоварването и увеличаване на достъпността, чрез мобилизиране на всички източници на финансиране. Ефективното и рационално използване на инфраструктурите е гаранция за постигане на устойчива мобилност. Но всяка мярка, предприета за рационализирането на използването на инфраструктурите, трябва да включва и логистични мерки относно личния транспорт. Ключът към устойчивата мобилност не се намира единствено в товарния превоз.

1.4 Както доставчиците, така и потребителите на транспорт използват логистични инструменти за оптимизиране на транспорта и за осъществяване на търговските операции по най-ефикасен и ефективен начин, като свеждат до минимум километрите, изминати без товар.

1.5 Транспортната логистика изисква компетентни и добре подготвени работници и ръководители, обучени за своята професия и способни да спазват нормите за безопасност и здравните изисквания. Следователно ще трябва да се разработят програми за обучение по логистика, както основно, така и висше, с активното участие на социалните партньори.

1.6 За транспортни дейности се употребяват големи количества изкопаеми горива и следва да бъде даден приоритет на ограничаването на неговата зависимост от тях и на намаляването на емисиите на CO₂. Поради това в областта на транспорта следва да бъде създадена специализирана програма за научни изследвания и развойна дейност, обезпечена с адекватно финансиране, като се насърчи използването на алтернативни енергийни източници. Освен това е редно да се приложи диференцирана политика, по-специално по отношение на данъчното облагане, която да подкрепи въвеждането и използването на нови, щадящи околната среда технологии.

1.7 Логистиката следва да се възприема като търговска дейност, провеждана от транспортния сектор. Властите носят отговорност за създаването на съвкупността от подходящи условия за възможно най-ефективното, ефикасно и конкурентоспособно движение на стоки.

1.8 В случая с морския транспорт на къси разстояния участието на сектора при идентифицирането на участъците с недостатъчен капацитет и решенията за тях беше изключително успешно. Тази практика следва да обхване и другите видове транспорт, за да се постигнат подобни резултати.

1.9 Новите технологии, особено от типа на сателитната навигационна система Галилео, която в бъдеще ще осигури възможности за наблюдение и проследяване на товари, допринасят съществено за развитието на ефикасна и ефективна съвременна логистика. Но технологичното развитие не трябва да се превръща в пречка за търговията, а напротив, трябва да стане оперативно съвместимо в целия ЕС и достъпно за МСП. Изследователската и развойната дейност трябва да бъдат приоритет в Седмата рамкова програма, тъй като технологичните иновации могат да открият нови пътища за този сектор.

1.10 Статистиката относно логистиката на транспорта трябва да обхване в дълбочина всички видове транспорт и свързаните с тях транспортни дейности, за да се получи надеждна картина на развитието на сектора и неговото състояние.

1.11 Проблемите, свързани с оперативната съвместимост на железопътния транспорт, трябва да бъдат решени, за да може да се изгради мрежа, определена за превоза на товари и да се подобрят системите за управление, с цел да се повиши неговата ефективност, ефикасност и конкурентоспособност спрямо другите видове транспорт.

1.12 Въвеждането на параметри за качество и „обслужване на едно гише“ ще допринесе за развитието на транспортната логистика в ЕС, тъй като, от една страна, измерването на качеството на ниво ЕС ще внесе известно уеднаквяване при оценката на ефективността на логистиката, а от друга, прилагането на административните процедури по уеднаквен и координиран начин ще опрости митническите формалности.

1.13 От съществено значение е различните видове транспорт да бъдат включени при изготвянето на бъдещия план за действие от Комисията, за да бъдат постигнати неговите цели.

2. Въведение

2.1 Логистиката играе ключова роля за гарантирането на устойчива мобилност, а освен това допринася за осигуряване на по-чиста околна среда и за енергийна ефективност, като прави превоза на товари по-ефективен и ефикасен.

2.2 В средносрочния преглед на Бялата книга от 2001 г. Комисията призна имплицитно важността на сектора на превоза на товари като движеща сила за търговията и за икономическия просперитет в ЕС.

2.3 Опитът, натрупан от публикуването на Бялата книга през 2001 г. до нейния средносрочен преглед през лятото на 2006 г., показва, че не може да не се вземе под внимание автомобилният транспорт и че опитите за пренасочване на потоците към други видове транспорт се увенчаха с твърде незначителен успех.

2.4 Социалното и икономическо развитие на ЕС зависи до голяма степен от възможността за движение на хората и стоките, но със стремеж за опазване на околната среда. Би било немислимо да се говори за развитие, без да се обърне внимание на необходимостта от изграждане и поддържане на инфраструктура, която да съответства на нарастващите нужди на ЕС.

2.5 Устойчивата мобилност се гарантира в частност посредством рационално и ефективно използване на транспортните мрежи, както за превоза на пътници така и за превоза на стоки.

2.6 Превозът на товари играе основна роля за гарантирането на устойчива мобилност. Бързото разрастване на превоза на товари наистина допринася за икономическото развитие и заетостта. Независимо от това, съвсем не изглежда толкова сигурно, че превозът на товари е единственият причинител на претоварването, произшествията, шума, замърсяването, повишената зависимост от вносни изкопаеми горива и загубата на енергия.

2.7 Поради това всяка инициатива, насочена към рационализиране на използването на инфраструктурата, следва да включва и логистични мерки във връзка с използването на личен транспорт, така че да създава благоприятни условия за използването на обществен транспорт по естествен начин. Ключът към устойчивата мобилност не се съдържа единствено в превоза на товари.

2.8 От друга страна е доказано, че обществото не изисква автомобилен транспорт случайно, а защото той към настоящия момент е най-бързият, гъвкав и ефективен вид транспорт.

Въпреки опитите да се пренасочи част от трафика към железопътния и морския транспорт, резултатите не бяха благоприятни, дори напротив, освен при морския транспорт на къси разстояния и речния транспорт.

2.9 Не изглежда много разумно да се приеме, че и доставчиците и потребителите на транспортни услуги все още не са използвали логистичните инструменти за оптимизиране на видовете и средствата за транспорт, необходими за повишаване на ефикасността и ефективността на техните операции. Но усъвършенстваните логистични решения ще помогнат да се подобри ефективността на различните видове транспорт и комбинациите между тях.

2.10 В средносрочен и дългосрочен план определени видове транспорт ще трябва да станат много по-оперативни и конкурентоспособни, ако искаме политика за комбиниране на транспорта, която да се появи спонтанно, в резултат от убеждеността на самите потребители на транспорта. Неефективността на определени видове транспорт трябва да бъде коригирана, за да се постигне по-голяма конкурентоспособност и да се повиши техният дял в разпределението между различните видове транспорт.

2.11 Транспортните паркове оптимизират максимално изминаваните километри с товар, като в ежедневната си дейност свеждат празните курсове без товар до минимум.

2.12 Липсата на баланс в предлагането на товари между началните и крайни точки ще си остане труден за решаване проблем въпреки прилагането на усъвършенствани логистични решения, поради факта, че винаги ще има несъответствие между количеството входящи и изходящи товари, независимо от транспортните решения. При никой вид транспорт не може да се избегне необходимостта от намиране на обратни товари.

2.13 Що се отнася до използването на по-щадящи околната среда видове транспорт, в съответствие с плана за действие за енергийната ефективност на Комисията⁽¹⁾, трябва да се отбележи, че в представените от Комисията проучвания относно транспорта и околната среда, при илюстрирането на негативните отражения, които интензивното и неограничено използване на автомобили оказва върху претоварването, замърсяването, консумацията на енергия и др., не се прави разграничение между обществен и личен транспорт по пътищата.

2.14 Включването на логистиката в транспортната политика не е новост. Силното развитие на логистичната дейност е до голяма степен резултат от адаптирането на традиционните транспортни предприятия към нуждите на пазара. Значителният напредък в логистиката се дължи предимно на способността за адаптиране и гъвкавостта, които показват транспортните предприятия, изправени пред външни фактори от други производствени сектори.

2.15 Клиентите и транспортните предприятия първи прилагат мерките за логистична подкрепа. Не можем да разглеждаме логистиката като едно цяло, което контролира и управлява транспортната верига: именно предприятията са тези, които предприемат логистични мерки в своите решения и действия в рамките на търговските си отношения.

⁽¹⁾ COM (2006) 545 окончателен: Съобщение на Комисията относно плана за действие за енергийната ефективност: осъществяване на потенциала (Бел. пр.: Неофициален вътрешен превод на заглавието).

2.16 Много често се изпада в склонност към преувеличаване на значението на логистичния сектор с отчитане на огромни продажби, като че ли е отделна дейност, без да се отчита, че по-голямата част от този оборот се дължи на самия транспортен сектор и свързаните с него дейности, и че секторът всъщност инвестира в дълготрайни материални активи, поема фиксираните разходи и движи стоките.

2.17 Комисията и Парламентът могат да предложат добавена стойност в процеса на разработването на логистиката на превоза на товари в Европа, ако успеят да изградят обща оперативна рамка без конфликти между видовете транспорт. Те трябва да създадат благоприятни условия за сближаване, като избягват мерки в ущърб на който и да е от видовете транспорт.

3. Общи бележки

3.1 Както вече беше посочено, ключовият елемент в средносрочния преглед на Бялата книга е съ-модалността, с други думи, ефективното използване на различни видове транспорт, самостоятелно или в комбинация, което е най-добрата гаранция за постигането на висока степен на мобилност и същевременно на опазване на околната среда.

3.2 ЕИСК отбелязва с интерес, че в съобщението на Комисията се подчертава необходимостта от оптимизиране на възможността за допълване между различните видове транспорт в рамките на ефективна, безпроблемна европейска транспортна система, която да осигурява на потребителите възможно най-добрите транспортни услуги. Въпреки това, като се имат предвид днешните производствени системи, все още изглежда прибрано да се твърди, че съществуват конкурентни алтернативи на автомобилния превоз на стоки, освен по определени маршрути.

3.3 ЕИСК смята също, че е логично развитието на логистиката на превоза на товари да бъде разглеждана преди всичко като търговска дейност и задача пред транспортния сектор. Властите следва да поемат отговорност за създаване на адекватна рамка от условия, а вътрешната организация на търговската логистика следва да бъде оставена на самите предприятия.

3.4 ЕИСК смята, че при въвеждането на логистичната перспектива в транспортната политика трябва да се отдаде дължимото значение на различните видове транспорт; като логистичните съображения бъдат просто фактор за осигуряване на информация при вземането на решенията.

3.5 Също така ЕИСК смята, че правилното допълване на видовете транспорт и прилагането на усъвършенствани логистични решения позволяват ефективно планиране, управление, контрол и изпълнение в транспортните вериги с комбиниран и еднороден превоз.

3.6 Комисията трябва да постави по-голямо ударение върху усилията, които трябва да се положат за оптимизиране на ефективността и ефикасността на всички видове транспорт. Поради това е необходимо да се насърчат както морският, така и железопътният транспорт, на основата на конкурентоспособността (а не чрез дерегулация) на тези сектори, вместо да се санкционират останалите видове транспорт. На автомобилния транспорт трябва да се гледа като на незаменим съюзник на останалите видове транспорт, като се подобри координацията и

интермодалността и се въведат подходящи мерки, с цел той да може да продължи да осигурява услуги с подходящата гъвкавост и цени.

3.7 Транспортната политика трябва да залага на качеството, безопасността, околната среда и на ефективността и ефикасността на транспорта, като осигури на потребителя свободата да реши кой вид транспорт най-добре отговаря на неговите нужди.

3.8 Както се посочва в съобщението на Комисията, през последните години се появиха някои интересни тенденции, като например възлагането на подизпълнители в областта на логистичните дейности. Това сътрудничество между превозвачи и доставчици на услуги е придружено от висока степен на интеграция на организационните ИТ (информационни технологии) структури.

4. Области на действие

4.1 Идентифициране на участъците с недостатъчен капацитет и решенията за тях

4.1.1 ЕИСК счита, че за да се определят и отстранят потенциалните участъци с недостатъчен капацитет, от съществено значение е да се осигури участието на заинтересованите участници, както и споделянето на знанията и разпространяването на добрите практики и сътрудничеството при изготвянето на политиките.

4.1.2 Участъците с недостатъчен капацитет в сектора на морския превоз на къси разстояния бяха успешно идентифицирани и управлявани. Въпреки това засега, както се посочва в съобщението, в областта на превоза на товари в Европа не съществува обща картина на конкретните препятствия, които пречат на бързото развитие на свързаната с него логистика.

4.1.3 Все пак е общопризнато, че съществуват редица аспекти, оказващи пряко влияние върху сектора на товарния превоз, които ограничават неговата оперативност и че липсва хармонизирано законодателство по въпроси от значение за създаването на конкурентоспособен пазар, основан на лоялната конкуренция, в разширения ЕС.

4.2 Информационни и комуникационни технологии (ИКТ)

4.2.1 Интелигентните транспортни системи допринасят за по-ефективното и рационално използване на инфраструктурите и по този начин и за намаляването на произшествията и претоварването, и за опазването на околната среда.

4.2.2 Европейската спътникова навигационна система Галилео, която ще влезе в експлоатация през 2010 г., ще предложи приложения за всички видове транспорт, като например наблюдение и проследяване на товари; инициативата „интелигентният автомобил“ ⁽²⁾, която ще насърчи внедряването на нови технологии в превозните средства; програмата SESAR, която ще допринесе за подобряване на управлението на въздушния трафик в общото европейско небе и системата ERTMS, която ще повиши оперативната съвместимост между националните железопътни мрежи. Всички тези приложения ще окажат положително влияние върху логистиката.

⁽²⁾ Съобщение относно инициативата за интелигентния автомобил — „Привличане на общественото внимание към информационните и комуникационни технологии в услуга на по-интелигентни, по-безопасни и по-чисти превозни средства“ — COM(2006) 59 окончателен.

4.2.3 Идеята, че за да се гарантира целостта на единния пазар, наложените технологични решения не трябва да се превръщат в препятствия за търговията изглежда разумна. Напротив, те трябва да се развиват, като се допълват, на територията на ЕС, въз основа на оперативни съвместими стандарти. Общите стандарти, приети и от производители и от оператори и синергиите между различните системи са от първостепенно значение за повишаването на ефективността на логистиката.

4.2.4 Целесъобразно е да се оценят първоначалните разходи във връзка с технологиите и софтуера за МСП, така че това да не попречи на участието им в пазара.

4.2.5 ЕИСК е на мнение, че логистиката на превоза на товари трябва да остане приоритет за изследователска дейност по Седмата рамкова програма, тъй като технологичните иновации могат да открият нови перспективи за сектора.

4.3 Професионална подготовка в областта на логистиката

4.3.1 ЕИСК застъпва становището, че подготовката не трябва да се ограничава само до логистиката на транспорта. Всъщност нейният обхват трябва да бъде разширен така, че да обхване транспорта и логистиката като отделни, но допълващи се дисциплини.

4.3.2 Би било уместно да се работи за постигане на ясно определяне на компетенциите в областта на логистиката, тъй като в тази област засега все още няма статистически данни или ясни определения. Поради това на социалните партньори предстои да играят ключова роля при изготвянето на подходяща рамка за подготовка.

4.4 Статистически данни

4.4.1 ЕИСК смята, че не трябва да се задоволяваме с ограничена, основаваща се на статистически данни визия за логистиката, без да разглеждаме в дълбочина дейностите на различните видове транспорт и свързаните с тях дейности.

4.4.2 Би било полезно да разполагаме с надеждна картина на ситуацията и нейното развитие във времето, но ролята на транспорта и съхранението не трябва да се пренебрегват. Статистическата програма на Общността за периода 2008-2012 г. ⁽³⁾ посочва, че един от аспектите, които трябва да се подобрят в статистиките на ЕС, е разпределянето по видове транспорт и по-специално автомобилният транспорт.

4.5 Използване на инфраструктурата

4.5.1 Качеството на инфраструктурата е от първостепенно значение за логистиката на превоза на товари.

4.5.2 Според ЕИСК социално-икономическото развитие зависи много от способността за движение на хора и стоки.

4.5.3 Трансевропейските транспортни мрежи (TEN-T) са съществен фактор в развитието на вътрешния пазар в областта на транспорта, но стартовата ситуация при тези мрежи не е еднаква във всички държави-членки на ЕС. В този контекст трябва да се отбележи също и че не всички трансевропейски транспортни мрежи са засегнати от претоварване и следователно трябва да бъдат решавани различни проблеми.

4.5.4 ЕИСК е съгласен, че съ-модалните логистични структури могат да допринесат за отстраняването на претоварването на определени коридори, така че да оптимизират използването на инфраструктурите на различните видове транспорт, както за един така и при комбинирани превози.

4.5.5 ЕИСК смята за целесъобразно да се вземе под внимание проблемът, свързан със ситуацията в определени периферни и най-отдалечените региони и държави. За да се осигури адекватно покритие за тези зони, от съществено значение е да се смекчат сроковете и да се увеличат финансираните от ЕС фондове, предназначени за изграждането на трансевропейските мрежи, с отделяне на специално внимание на преминаването през Пиренеите и Алпите, наред с други области. С повишаването на достъпността като цяло ще се подобрят перспективите за регионално развитие, като с това ще се увеличи и конкурентоспособността.

4.5.6 Успоредно с увеличаването на бюджетните средства, Европейският съюз трябва да разгледа и възможността за развиване на схема за смесено финансиране за изграждането и поддържането на инфраструктурите, като осигури стабилност и правни гаранции за участието на частен капитал, при условие, че политиките по ценообразуването са съобразени с интересите на всички участници.

4.5.7 Когато някоя пречка се дължи на липса на подходяща инфраструктура или неправилното ѝ използване, трябва да се вземат необходимите мерки за отстраняването ѝ.

4.6 Ефективност на услугите

4.6.1 Признаване на качеството

4.6.1.1 Въвеждането на референтни параметри, свързани с логистиката на превоза на товари за оценка и контрол на качеството на услугите на европейско ниво може да се окаже полезна за сектора, при условие, че те останат инструмент за сравнение, който може да бъде използван и от предприятия и от потребители.

4.6.1.2 В действителност установяването на европейски референтни параметри би позволило постигане на известно уеднаквяване при оценката на ефективността на логистиката.

4.6.1.3 Въпреки това ЕИСК смята, че създаването на нови знакове за качество не би трябвало да води до допълнителна бюрокрация и нови ненужни разходи за сектора.

⁽³⁾ COM(2006) 687 окончателен: Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета относно Статистическата програма на Общността за 2008-2012 г. (Бел. пр. Неофициален вътрешен превод на заглавието).

4.6.2 Мрежа за железопътни превози на товари

4.6.2.1 ЕИСК подкрепя идеята, че мярката за създаване на ориентирана към превоз на товари железопътна мрежа, която да позволява използването на специализирани транспортни коридори, сама по себе си няма да реши проблемите, свързани с липсата на надеждност и ефективност, дължащи се на недостатъчна техническа и административна оперативна съвместимост, въпреки че може да доведе до подобрене.

4.7 Развиване и опростяване на структурата на комбинираните транспортни вериги

4.7.1 „Обслужване на едно гише“ и „Общо европейско морско пространство“

4.7.1.1 ЕИСК подкрепя създаването на „обслужване на едно гише“ (единно административно обслужване) за логистичните потоци, особено при комбиниания превоз, където всички митнически и други формалности да се извършват по координиран начин.

4.7.2 Насърчаване на комбиниания превоз

4.7.2.1 ЕИСК подкрепя развитието на мрежата от центрове за насърчаване на морския транспорт на къси разстояния с цел развиване на логистичните решения, свързани с комбиниран превоз, в транспортните вериги.

4.7.3 Отговорност при комбиниания превоз

4.7.3.1 Независимо от решението, което бъде намерено относно отговорността в ЕС, ЕИСК подкрепя идеята Комисията да анализира добавената стойност от изготвянето на документ за стандартизиране на транспорта при комбинираните превози.

4.8 Стандарти за натоварването

4.8.1 Инициативата на Комисията да предложи общи европейски стандарти за интермодалните товарни единици, използвани при превоза на товари на територията на ЕС ⁽⁴⁾, е средство за хармонизиране на текущата ситуация по отношение на теглото и размерите на товарните единици, но за това ще бъде необходимо да се отчетат сегашните характеристики на транспортните мрежи и възможността тези мерки да се използват, без да се влоши безопасността по пътищата.

5. Бъдещи действия

5.1 В плана за действие в областта на логистиката на превоза на товари, който трябва да се изготви през 2007 г., трябва да се вземат под внимание предложенията от различните видове транспорт, преди Комисията да предприеме каквато и да е регулаторна инициатива.

Брюксел, 26 април 2007 г.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

ДОПЪЛНЕНИЕ

Следното становище на секцията бе отхвърлено в полза на изменения, приети в пленарна зала, но събра най-малко една четвърт от подадените гласове:

Параграф 4.5.8:

„4.5.8 ЕИСК предлага временните ограничения на движението, налагани от националните власти, да бъдат заменени с ограничения, координирани на ниво ЕС, което налага приемане на общностни разпоредби в тази област. Тази мярка трябва да се координира с обявяването на линиална трансевропейска пътна мрежа, освободена от подобни ограничения, която да осигурява безпрепятственото осъществяване на пътния транспорт, като същевременно се гарантира съвместимостта с нуждите на потребителите на пътната мрежа, различни от превозвачите.“

Резултат:

93 гласа „за“ заличаване на текста, 49 гласа „против“ и 10 гласа „въздържал се“.

⁽⁴⁾ COM(2003) 155 окончателен, изменен с COM(2004) 361 окончателен.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — средносрочен преглед на програмата за насърчаване на морските превози на къси разстояния [COM(2003) 155 окончателен]“

COM(2006) 380 окончателен

(2007/C 168/14)

На 13 юли 2006 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 предложението горе-поставено.

Специализираната секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури и информационно общество“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 22 март 2007 г. Докладчик: г-н Chagas.

На 435-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 април 2007 г. (заседание на 25 април), Европейският икономически и социален комитет прие следното становище с 108 гласа „за“ и 2 гласа „въздържал се“.

1. Заключение

1.1 ЕИСК многократно подкрепи мерки, целящи развитието на морските превози на къси разстояния поради техния потенциал за осигуряване на растеж и създаване на работни места и като алтернатива на други, по-малко щадящи околната среда видове транспорт, което би довело до намаляване на претоварването на пътищата, на пътнотранспортните произшествия, шума и замърсяването на въздуха.

1.2 В своето становище относно представената през 2003 г. програма, ЕИСК подчерта необходимостта да се гарантира изключително важната роля на координационните центрове като връзка с индустрията и да се улесни интеграцията на този вид транспорт в интермодалната логистична система. ЕИСК призовава за по-големи усилия от страна на държавите-членки и социалните партньори за развитието на мрежа от координационни центрове.

1.3 Комисията и държавите-членки трябва да поемат като неотложна задача отговорността за създаване на условия, които да доведат до развитието на различни видове транспорт, не само чрез осигуряване на инфраструктура за улесняване на интермодалността, но и чрез запълване на празнината, създадена от неспособността на индустрията да се справи с липсата на действително допълнително сътрудничество както за постигане на икономическа, така и на социална и екологична устойчивост.

1.4 ЕИСК отбелязва напредъка, постигнат в изпълнението на предложените в програмата от 2003 г. действия за насърчаване на морските превози на къси разстояния и призовава за бързо осъществяване на другите планирани действия, по-специално премахването на установените пречки. Развитието на координационните центрове и разширяването на техния обхват с цел да се включи насърчаването на сухопътна интермодалност и свързаната с това логистика, биха могли да спомогнат за постигането на желаните резултати.

1.5 ЕИСК смята, че в настоящото съобщение следва да се спомене създаването на Общо европейско морско пространство — стъпка, която би могла да допринесе значително за опреде-

лянето на водеща роля на морските превози на къси разстояния във вътреобщностния превоз на товари. Съвсем логично би било превозът на товари между пристанища на ЕС да се третира по-скоро като вътрешен, отколкото като международен транспорт, с очевидни ползи, изразяващи се в опростени митнически процедури.

2. Основни положения

2.1 През 2003 г. Европейската комисия прие програма за насърчаване на морските превози на къси разстояния ⁽¹⁾, в отговор на отправения от Съвета на министрите на транспорта призив до Комисията и държавите членки за гарантиране както на растежа им, така и на ефективната им интеграция в съществуващите интермодални транспортни вериги.

2.2 В тази програма бяха предвидени 14 действия, пет от тях със законодателен характер, четири технически и пет оперативни, подразделени на практически мерки и с определени срокове.

2.3 В приетото тогава становище ⁽²⁾, ЕИСК подчерта необходимостта от „стриктно спазване на сроковете, предложени от Комисията“ и посочи, че „без премахването на известни пречки, морските превози на къси разстояния не могат да се развият в посока интермодалност“.

3. Съобщението на Комисията

3.1 Настоящото съобщение на Комисията прави преглед на състоянието на изпълнението на мерките, определени в представената през 2003 г. програма, като се прави оценка на постигнатия напредък в изпълнението на тези действия към днешна дата и предлага насоки за действие за в бъдеще.

3.2 Законодателни действия

— Директива относно някои формалности по докладването, приложими по отношение на корабите (IMO-FAL) ⁽³⁾: транспонирането на директивата в националното законодателство е почти завършено;

⁽¹⁾ COM(2003) 155 окончателен.

⁽²⁾ CESE 1398/2003, докладчик: г-н Chagas (ОВ С 32, 5.2.2004 г.).

⁽³⁾ Формуляр на Международната морска организация.

- Програмата за подпомагане Марко Поло (определяща морските магистрали като специфично ново действие, което съдържа пълно определение на това понятие; първите морски магистрали ще влезнат в експлоатация през 2010 г.) е наполовина осъществена;
- Все още предстои окончателното приемане на предложението на Комисията за директива относно интермодалните товарни единици;
- Директива 2005/33/ЕО въвежда подобрения по отношение на въздействието върху околната среда, по-специално в областта на SO_x, NO_x и твърдите частици.

3.3 Технически действия

- Ръководството за митническите процедури при морските превози на къси разстояния е завършено;
- Идентифициране и премахване на пречките с цел постигане на по-добри резултати от настоящите от морските превози на къси разстояния (например премахване на административните пречки): наполовина изпълнено;
- Сближаване на националните практики и компютризация на митническите процедури на Общността: от 2003 г. функционира Нова компютризирана транзитна система (NCTS); действието е наполовина осъществено;
- Научноизследователска дейност и технологично развитие: Тематичната мрежа на морските превози на къси разстояния, REALISE, завърши своята работа в края на 2005 г. Действието е наполовина осъществено.

3.4 Оперативни действия

- Обслужване на едно административно гише: действието е повече от половината осъществено;
- Координационните центрове на морските превози на къси разстояния са представители на националните морски администрации, които консултират Комисията: действието е повече от половината осъществено;
- Центровете за насърчаване на морските превози на късо разстояние, които функционират в Европа предлагат неутрални, безпристрастни съвети за използването на морските превози на къси разстояния. Действието е повече от половината осъществено. Разширяването на географския обхват на центровете ще продължи, за да се гарантира поне тяхната финансова сигурност;
- Подобряването на имиджа на морските превози на къси разстояния (например чрез Европейската мрежа за морски превози на къси разстояния): действието е повече от половината осъществено;
- Статистическа информация: първият инструмент, който вече се изпитва в Евростат, би позволил провеждането на полезни сравнения между различните видове транспорт; настоящата матрица за конверсия трябва да се доусъвършенства.

3.5 Комисията заключава, че предложените действия са били правилни, но смята, че в някои случаи са необходими нови цели, с нови срокове. В други случаи, тя се стреми да уточни целите или да ги разшири. Тя посочва също така, че пристанищата на Общността следва по-добре да се интегрират в логистичната верига.

4. Общи бележки

4.1 ЕИСК многократно подкрепи мерки, целящи развитието на морските превози на къси разстояния поради техния потенциал за осигуряване на растеж и създаване на работни места и като алтернатива на други, по-малко щадящи околната среда видове транспорт, което би довело до намаляване на претоварването на пътищата, на пътнотранспортните произшествия, шума и замърсяването на въздуха.

4.2 Следващите програми и мерки за насърчаване на морските превози на къси разстояния доведоха до значителни резултати, които се изразяват първо, в среден годишен растеж от 3,2 % от 2000 г. (8,8 % за контейнерните товари) и второ, в премахването на редица сериозни грешки, идентифицирани като възпрепятстващи по-голямото развитие на сектора: от 161 такива пречки първоначално, сега са останали само 35. Предполага се, че този брой включва тези пречки, чието отстраняване е най-трудно, което означава, че този път трябва да се следва без колебание.

4.3 На заседанието си на 11 декември 2006 г. Съветът прие редица заключения относно съобщението на Комисията, както и препоръки за законодателната рамка, укрепване на развитието и насърчаване на морските превози на къси разстояния и сътрудничество между държавите-членки и Комисията и най-общо подкрепя за предложените в средносрочния преглед мерки.

4.4 При оценката на резултатите от програмата след приблизително три години от нейното приемане, Комисията смята, че тя е „наполовина осъществена“, въпреки че в нея се казва, че е необходимо морските превози на къси разстояния да бъдат по-добре интегрирани в „логистичната верига за доставки“. Става ясно обаче, че значителна част от предложените мерки би трябвало вече да бъдат изпълнени. Пример за такова закъснение е Действие № 14 за статистическата информация, което беше предложено в съобщение още през 1992 г. В момента в Евростат се изпитва нов инструмент.

4.5 В становището си ⁽⁴⁾ относно представена през 2003 г. програма, ЕИСК подчерта необходимостта да се гарантира изключително важната роля на координаторите като връзка с индустрията и да се улесни интеграцията на този вид транспорт в интермодалната логистична система. ЕИСК призовава за по-големи усилия от страна на държавите-членки и социалните партньори за развитието на мрежа от координационни центрове.

4.6 Не е ясно, дали в действителност съществува „мулти-модална ... верига на доставки“, въпреки че Комисията използва израза: съвкупността от различни логистични системи и интермодални мрежи не може да се счита за мултимодална верига като такава. Ясно е, че липсата на координация и сътрудничество между различните транспортни сегменти е главна пречка за създаването и развитието на последователна и устойчива транспортна политика на Общността.

⁽⁴⁾ Виж бележка под линия 2.

4.7 Комисията и държавите-членки трябва да поемат като неотложна задача отговорността за създаване на условия, които да доведат до развитието на различни видове транспорт, не само чрез осигуряване на инфраструктура за улесняване на интер-модалността, но и чрез запълване на празнината, създадена от неспособността на индустрията да се справи с липсата на действително допълнително сътрудничество както за постигане на икономическа, така и на социална и екологична устойчивост.

5. Специфични бележки

5.1 Законодателни действия

5.1.1 От предложените мерки не са въведени единствено новите европейски интермодални товарни единици. Редица икономически участници изразиха сериозни резерви във връзка с предложението, като твърдят, че приемането на нови модели за товарни единици следва да стане по-скоро на международно, отколкото на чисто европейско равнище. ЕИСК също изрази някои от тези безпокойства, на които следва да се даде адекватен отговор. Неотдавна Комисията поднови дебата по това предложение и изглежда, че преформулирането му, с което се цели да се гарантира, че въвеждането на нов модел контейнер не води непременно до изменение на съществуващите модели, би могло да отговори на някои от изразените безпокойства.

5.1.2 Програмата Марко Поло трябва да продължи да играе важна роля във финансирането и разработването на нови и съществуващи линии. Въвеждането на морски магистрали като специфична нова мярка биха помогнали за осъществяването на тази цел. Въпреки това съществува все още известна несигурност по отношение на концепцията за морските магистрали. Въпреки че идеята за неограничаване на тяхното приложение към TEN-T следва да бъде подкрепена, тяхното въвеждане трябва да бъде прозрачно и да не води до нарушаване на конкуренцията.

5.1.3 Усилията на индустрията в областта на екологичните показатели дават положителни резултати. Въпреки това е необходимо да се подобрят още повече тези показатели, независимо от сравненията с други видове транспорт. Трябва да бъдат увеличени и активно поощрявани инвестициите в научноизследователската дейност и разработването на по-чисти горива и двигатели. Законодателството на Общността в тази област следва да бъде преразгледано в съответствие с възможното развитие. Следва, също така, да се инвестира в модернизацията на някои сегменти от флота на Общността.

5.1.4 ЕИСК не разбира защо в настоящото съобщение не се отбелязва създаването на Общо европейско морско пространство, при положение, че това беше споменато в други документи, като например Зелената книга за бъдещата морска политика, средносрочния преглед на Бялата книга от 2001 г. и Съобщението за логистиката на товарите. Това би било решителен принос за определянето на важна роля на морските превози на къси разстояния във вътреобщностния превоз на товари. Съвсем логично би било превозът на товари между пристанища на ЕС да се третира по-скоро като вътрешен, отколкото като международен транспорт, с очевидни ползи, изразяващи се в опростени митнически процедури.

5.2 Технически действия

5.2.1 ЕИСК отбелязва напредъка, постигнат по отношение на предложените технически действия, и настоява Комисията и държавите-членки да продължават решително с тяхното изпълнение. Особено важно е контактните групи между различните администрации да продължат работата си за намиране на общи решения за отстраняване на останалите пречки.

5.3 Оперативни действия

5.3.1 Едно от главните заключения на Комисията относно приложението на мерките е, че обхватът на Центровете за насърчаване на морските превози на къси разстояния трябва да бъде разширен, за да обхваща поощряването на сухопътната мулти-модалност и свързаната с нея логистика. От жизненоважно значение е да се задълбочи сътрудничеството между различните логистични сегменти, като се насърчи сътрудничеството между тях.

5.3.2 Също така, контактните групи биха могли да помогнат за разработването на местни и/или регионални решения за отстраняване на пречките за увеличаване на ефективността на морските превози на къси разстояния. Следва да се поощрява участието на социалните партньори, както и на Форума на морските индустрии (ФМИ).

5.3.3 Предоставянето на надеждна, хармонизирана и пълна информация е важен елемент. Както беше споменато по-горе, тази необходимост беше посочена в предходно съобщение от 1992 г. ЕИСК отчита неотдавна отбелязания напредък и призовава Комисията и държавите-членки да отделят повече внимание на този въпрос.

Брюксел, 25 април 2007 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Dimitris DIMITRIADIS

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение на Европейския парламент и на Съвета за директива относно управлението на безопасността на пътните инфраструктури“

COM(2006) 569 окончателен — 2006/0182 (COD)

(2007/C 168/15)

На 10 ноември 2006 г. Съветът реши, в съответствие с член 71 параграф първи, алинея в) на Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно предложението горе-поставено.

Специализираната секция „Транспорт, инфраструктури, информационно общество“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по въпроса, прие своето становище на 22 март 2007 г. (докладчик: г-н SIMONS).

На 435-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 април 2007 г. (заседание от 26 април 2007 г.), Европейският икономически и социален комитет прие следното становище с единодушие.

1. Заключение

1.1 Комитетът приветства инициативата на Комисията, целяща да се придаде съдържание на третия стълб на политиката за безопасност по пътищата, а именно управлението на безопасността на пътните инфраструктури. Успоредно с действията, насочени към водачите и към подобряване на състоянието на превозните средства, предложението за директива цели да включи безопасността на всички етапи на планирането, на изграждането и на експлоатацията на пътните инфраструктури в европейската транспортна мрежа (TEN-T). Всички тези аспекти са с еднаква важност по отношение на политиката на безопасност по пътищата.

1.2 Въпреки че Комитетът отчита факта, че най-общо там, където инфраструктурите са най-добре развити, влиянието на мерките, свързани с пътните инфраструктури, ще бъде значително по-малко от въздействието на мерките, насочени към водачите или към превозните средства. При все това, той е убеден, че тук е подходящо да се приложат всички средства, за да се повиши пътната безопасност и за да се намали броя на жертвите.

1.3 По мнение на Комитета, мерките, предложени по третия стълб на политиката на безопасност по пътищата, не би трябвало да се ограничават единствено до TEN-T, а да обхванат и всички пътища на държавите-членки, в извънградските райони на които стават най-много произшествия. Предвид факта, че целта е да се намали броя на жертвите от пътнотранспортни произшествия и, че най-голям потенциал за спасяване на човешки животи (1 300 спасени живота, вместо 600 понастоящем) се крие именно в инфраструктурите, различни от тези на TEN-T, следва да се очаква Комисията да обърне много по-голямо внимание на този аспект. Комитетът счита, че член 1, параграф 1, алинея в) представлява добра основа за тази цел.

1.4 Следователно, Комитетът приканва държавите-членки да приемат разширяването на приложното поле на директивата за да се обхванат всички главни пътища, които се намират в извънградските райони.

1.5 Комисията предлага своето действие под формата на директива. Комитетът, от гледна точка на ефективността на предложените мерки, счита, че с директива няма да се постигне желаните ефект, тъй като тя е инструмент, който предоставя прекалено много свобода на държавите-членки, поради което няма да бъде прилаган по еднакъв начин. С оглед на целта на

Комисията, а именно, да се намали наполовина броя на жертвите по пътищата на Европа до 2010 г. в сравнение с 2000 г., според Комитета е необходимо да се използва правен инструмент с по-обвързващ характер от директива, чиито разпоредби следва да бъдат спазвани от всички заинтересовани страни, както от публичният, така и от частният сектори.

1.6 Задължението да се спазва принципа на субсидиарност в рамките на споменатото в параграф 1.3 правно основание, не представлява пречка. Точно обратното, осигуряването на еднакво прилагане в този случай изисква именно намесата на Общността.

1.7 Комитетът отбелязва също така необходимостта от анализ на причините за пътнотранспортните произшествия. Това е единственият начин да се определи точно степента, в която проектирането на инфраструктурата е причина за произшествията и да се вземат ефективни мерки.

2. Въведение

2.1 До 90-те години на миналия век се считаше, че пътнотранспортните произшествия са явление, произтичащо от мобилността на нашия икономически живот и общество.

2.2 Ролята на Европейската общност беше също ограничена. Поради липсата на ясни правомощия, тя не можеше да постигне съществени резултати. Тя можеше най-много да приема директиви, засягащи главно техническите стандарти, с цел подобряване на приспособленията за безопасност на превозните средства (задължително ползване на колани, устройства за ограничаване скоростта на камионите и т.н.).

2.3 Въпреки това, от началото на XXI век сме свидетели на решителна промяна във възгледите по този въпрос. Проучванията показваха, че безопасността по пътищата представлява основна загриженост на европейските граждани. Това е особено вярно по отношение на автомобилния транспорт, причина за най-многобройни човешки жертви.

2.4 През 2000 г. бяха отчетени повече от 40 000 жертви и повече от един милион и седемстотин хиляди бяха ранени при пътнотранспортни произшествия в Европейския съюз с 15 държави-членки. Пряко измеримите разходи, свързани с пътнотранспортните произшествия, възлязоха на EUR 45 милиарда, а непреките, включително физическите и психически увреждания, причинени на жертвите и на техните семейства, достигнаха EUR 160 милиарда годишно.

2.5 След приемане на договора от Маастрихт, Европейската общност разполагаше с по-ефективна нормативна уредба за приемане на мерки в областта на безопасността по пътищата, въпреки че действителна обща политика в тази област все още трудно може да се приеме, поради действието на принципа на субсидиарност.

2.6 Бялата книга от 2001 г., озаглавена „Европейската транспортна политика до 2010 г. – време за решения“ и съобщението от м. юни 2003 г. относно европейската програма за действие за безопасност по пътищата, отделят голямо внимание на мерките за подобряване на безопасността по пътищата. Успоредно с мерките, насочени към водачите и превозните средства, мерките, отнасящи се до пътните инфраструктури, представляват третият ключов елемент от тази стратегия.

2.7 По отношение на инфраструктурите за безопасност по пътищата, до момента не е предприета никаква инициатива на европейско ниво. Разбира се, безопасността се подобри по пътищата, оборудвани със системи за управление и контрол на движението, с помощта на информационните и комуникационните технологии (ИКТ), но не всички пътища разполагат с такива системи.

2.8 Все още следва да се извърши много работа за подобряване и обезопасяване на инфраструктурите. Освен това бе установено, че националните органи отделят все по-малко средства, предназначени за пътните инфраструктури, докато потребителите, придават все по-голямо значение на качеството и безопасността по пътищата.

2.9 Ето защо, целта на Комисията, при представяне на предложението за директива, е да се включи безопасността на всички етапи на инфраструктурата на TEN-T. Тя цели да направи не само оценка на въздействието върху икономиката и околната среда, но и оценка на въздействието върху пътната безопасност.

3. Общи бележки

3.1 Комитетът счита за доста амбициозна целта на Комисията до 2010 г. да се намали наполовина броят на жертвите на пътнотранспортни произшествия в сравнение с 2000 г. (от 40 000 през 2000 г. до 25 000 през 2010 г.). По този въпрос той се произнесе в своето становище от 10 декември 2003 г. относно съобщението на Комисията, озаглавено „Да се намали наполовина броя на жертвите на пътнотранспортни произшествия в Европейския съюз до 2010 г. — споделена отговорност“.

3.2 Ще припомним, че през 2005 г. броят на жертвите на пътнотранспортни произшествия все още възлизаше на 41 500. И това въпреки факта, че междувременно бяха предприети редица мерки за подобряване на безопасността по пътищата. Комитетът, считайки, че всяка жертва на пътнотранспортно произшествие е жертва в повече, очаква от страна на Комисията много по-енергична намеса за постигане на набелязаната цел. Комисията би могла, например, да даде ход на голяма европейска кампания за безопасност по пътищата и да препоръча на държавите-членки да предприемат по-решителни мерки за намаляване на броя на жертвите на пътнотранспортни произшествия.

3.3 По мнение на Комитета, мерките на Общността, целящи повишаване на безопасността по пътищата, насочени към водачите и превозните средства, са се оказали най-ефективни. Той счита, че мерките, свързани с подобряване на пътните инфраструктури, които се отнасят до третия стълб на политиката на безопасност по пътищата са по-неефективни и в зависимост от

ситуацията в дадена държава-членка, ще имат по-слабо въздействие за намаляване на броя на жертвите от произшествията. Поради това Комитетът счита, че трябва да се вземат всички възможни мерки за намаляване броя на жертвите, например чрез въвеждане на стандарти при проектирането на пътни инфраструктури и сигнализация в ЕС.

3.4 Гледната точка на Комитета относно резултатите от предложението за директива се потвърждава от анализа на въздействието на предложението за директивата от 2003 г., извършен от тематичната мрежа ROSEBUD. Това изследване доведе до заключението, че чрез прилагането на директивата за безопасност на инфраструктурата на пътищата TEN би могло, по реалистична оценка, да се постигне намаляване на броя на жертвите годишно с повече от 600, а броя на ранените — с повече от 7 000. Ако тази директива се приложи и по отношение на всички пътища, които се намират в извънградските райони, броят на жертвите би намалел с около 1 300 годишно, което би представлявало намаляване на разходите от EUR 5 милиарда годишно.

3.5 Комитетът счита, че член 71, параграф 1, алинея в) от Договора за създаване на Европейската общност представлява добра основа за тази цел. Затова той приканва държавите-членки да одобрят разширяването на обхвата на директивата по отношение на всички пътища в извънградските райони.

3.6 Предложението за директива съдържа минимална съвкупност от елементи, които, според Комисията, са необходими за постигане на въздействие по отношение на сигурността и за разпространение на процедури, доказали своята ефективност. В това отношение, Комисията посочва следните четири процедури, които играят централна роля в цялата система за управление на безопасността на пътните инфраструктури: оценка на последициите за безопасност по пътищата, одит на безопасността по пътищата, установяване на особено опасните пътни участъци (черните точки) и проверки на безопасността, извършвани в хода на редовната поддръжка на пътното платно. Комитетът изразява силни резерви по отношение на ефективността на мерките, предложени под форма на директива; в действителност, четирите по-горе споменати процедури без съмнение няма да се прилагат еднакво във всички държави-членки на Европейския съюз.

3.7 Комисията смята, че директивата е най-подходящият инструмент за повишаване на безопасността и за намаляване на административните разходи при едновременно съобразяване с различните традиции, ценности и стандарти в различните държави-членки. Комитетът не споделя това мнение поради съображенията, изложени в параграфи 3.4 и 3.5 по-горе.

3.8 Чрез директива, желаният резултат няма да бъде постигнат, тъй като този инструмент предоставя прекалено голяма свобода на държавите-членки и поради това няма да бъде прилаган по еднакъв начин. Комитетът изразява мнение, че за осъществяване на целта на Комисията, а именно намаляване наполовина на броя на жертвите по пътищата на ЕС до 2010 г. в сравнение с 2000 г., Комисията трябва да предложи правен инструмент с по-обвързващ характер от директива, чиито разпоредби ще следва да се спазват от всички заинтересовани страни от публичния и частния сектори.

3.9 Според Комисията, мерките, предложени в проектодирективата, ще доведат единствено до повишаване на второстепенните разходи, които ще бъдат бързо компенсирани от намаляването на броя на произшествията. Комитетът си задава въпроса какво е основание за подобно твърдение на Комисията.

4. Специфични бележки

4.1 По мнение на Комитета, мерките, предложени за пътните инфраструктури, трети стълб на политиката на безопасност по пътищата, не би следвало, както другите два стълба, да се ограничават само до TEN-T, а да обхващат и пътищата в извънградските райони, на които стават най-много произшествия.

4.2 Това е само един от резултатите на извършеното по Интернет проучване на общественото мнение от 12 април до 19 май 2006 г. Голяма част от участниците в допитването предложиха обхвата на разпоредбите на директивата да се разшири и да обхване пътища, които не са част от трансевропейската пътна мрежа, тъй като именно там биха могли да се избегнат най-голям брой пътнотранспортни произшествия със смъртен изход.

4.3 Предложението за директива установява процедури, отнасящи се до процедури за оценка, одит и проверки на безопасността по пътищата. Всяка държава-членка ще трябва да предава по един и същ начин поисканите сведения, в съответствие със спецификациите в приложенията. По мнение на Комитета, възможността за предприемане на мерки, предоставена на държавите-членки от инструмент като директивата, е прекалено голяма, за да може да се извърши достоверно сравнение на въздействието на мерките, които тя би въвела.

4.4 Например, частта, озаглавена: „Оценка на въздействието върху безопасността по пътищата“ от приложение I към директивата, определя редица елементи, които държавите-членки следва да използват при извършването на оценката. Този списък предоставя на държавите-членки такава възможност за предприемане на мерки, че би било твърде съмнително да се постигнат сравними резултати.

4.5 Същото се отнася и за критериите, изброени в приложение II към директивата относно одита на безопасността по пътищата. И в този случай държавите-членки разполагат с възможност за тълкуване по собствен начин.

4.6 По отношение на проверките на безопасността, към по-горе споменатия аргумент се добавя факта, че сред критериите и елементите, посочени в приложение III към директивата, в докладите на инспектиращия екип трябва да фигурира „анализ

на докладите за произшествията“. Комитетът счита, че трябва да се анализират не толкова докладите, колкото причините за тези произшествия. Този последен аспект за съжаление липсва в член 7 на предложението за директива, както и в приложение IV към нея, в което са изредени подробно данните, които следва да се вписват в докладите за произшествия.

4.7 Както посочва Комитетът в становище си от 10 декември 2003 г. относно съобщението на Комисията, озаглавено „Да се намали наполовина броя на жертвите при пътнотранспортни произшествия в Европейския съюз до 2010 г. — споделена отговорност“, полезна информация може да се получи чрез съставянето на карти на произшествията, довели до смъртни случаи, върху които да бъдат отбелязвани „черните точки“, придружени от анализ на причините за произшествията. Освен това в същото становище Комитетът обърна внимание на разработките на организацията „Euro-Rap“, която публикува пътни карти на различни европейски държави, на които е посочена степента на опасност на различните пътища. Тези карти са съставени въз основа на броя на произшествията.

4.8 Комитетът препоръчва на Комисията да добави към предложението си препоръка към държавите-членки да увеличат броя на паркингите по главните пътища за всички участници в движението, включително и за хората с увреждания. Желателно е да се гарантира сигурността на тези паркинги, тъй като в противен случай, водачите няма къде да спрат и продължават пътя си, като това би довело до нарушаване на разпоредбата относно времето за шофиране и времето за почивка и по този начин застрашават безопасността по пътищата.

4.9 Комитетът е на мнение, че осветлението на автомагистралите се нуждае от допълнително внимание. Желателно е държавите-членки да съгласуват политиката си в тази област, за да се повиши безопасността по пътищата.

4.10 В заключение, Комитетът би желал да обърне внимание на Комисията, че нагледното обозначаване на „черните точки“ в инфраструктурата от страна на държавите-членки, тоест, на пътищата, по които стават често пътнотранспортни произшествия, е важно средство за повишаване на осведомеността на участниците в движението по пътищата.

Брюксел, 26 април 2007 г.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 97/67/ЕО относно пълното изграждане на вътрешния пазар на пощенски услуги на Общността“

COM(2006) 594 окончателен 2006/0196 (COD)

(2007/C 168/16)

На 1 декември 2006 г. Съветът реши, в съответствие с членове 47.2, 55 и 95 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно предложението горе-поставено.

Специализирана секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 22 март 2007 г. (докладчик: г-н HENCKS).

На 435-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 април 2007 г. (заседание от 26 април) Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 131 гласа „за“, 26 гласа „против“ и 8 гласа „въздържал се“.

1. Препоръки

1.1 С предложението за директива, предмет на настоящото становище, Комисията смята да пристъпи от 1 януари 2009 г. към последния етап от либерализацията на пазара на пощенски услуги, като поддържа основните аспекти на универсалната услуга на съществуващите нива във всички държави-членки на Съюза и отменя в същото време изключителните права (запазен сектор) за финансиране на въпросната универсална услуга.

1.2 Основният предизвикателство пред организирането на този последен етап се състои в определянето на пътя, който трябва да се следва за поддържане на ефективен и конкурентоспособен сектор на пощенски услуги, който да продължава да предлага универсална висококачествена услуга на достъпни цени на физически лица и предприятия в Европа, в интерес на конкурентоспособността на икономиката, нуждите на гражданите, независимо от тяхното географско, финансово или друго положение, както и в интерес на заетостта и устойчивото развитие.

1.3 ЕИСК счита, че представените от Комисията елементи в подкрепа на нейния проект не позволяват да се гарантира с необходимата сигурност устойчивото финансиране на универсалната услуга във всяка държава-членка и в частност в онези държави-членки, в които съществуват трудни географски демографски условия и поради това не могат днес да отменят финансирането чрез запазен сектор, което в голяма част от държавите-членки е доказало своята ефикасност и равнопоставеност.

1.4 ЕИСК не може да гарантира, че нетните остатъчни разходи на универсалната услуга ще бъдат компенсирани от въвеждането на такса или повишаване на тарифите за потребителите или чрез публични субсидии, при положение че настоящата универсална услуга не изисква специфични разходи за потребителите/данъкоплатците.

1.5 ЕИСК не подкрепя на този етап система от типа „play or pay“, при която всеки оператор има задължение да предоставя универсална услуга, от което може да бъде освободен, като участва във финансирането на универсалната услуга, нито използването на компенсационен фонд.

1.6 Комисията следва да уточни рамката, в която би могло да продължи либерализирането на пощенските услуги. Това е предпоставка за премахване на запазен сектор, което е необходимо за финансирането на универсалната услуга.

1.7 Предвид несигурността и рисковете, свързани с пълната либерализация на пазара на пощенски услуги, крайният срок 1 януари 2009 г. изглежда нереалистичен, още повече, че пощенските оператори в държавите-членки, които се присъединиха към Съюза едва през 2004 г., не биха разполагали с достатъчно време за да се адаптират към новите реалности.

1.8 ЕИСК призовава:

- действието на сега действащата директива да бъде продължено;
- да се предвиди евентуално пълно либерализиране на пощенския сектор до 1 януари 2012 г., при условие че дотогава, в тясно сътрудничество с всички заинтересовани страни, се намерят надеждни предложения за финансиране, които ще внесат подобрения в запазен сектор;
- в универсалната услуга да бъдат включени някои специфични пратки, изпращани или получавани от незрящи или слабо виждащи лица и до техните организации.

2. Въведение

2.1 В социален и икономически аспект пощенските услуги са много важни за икономическото, социалното и териториалното сближаване и за изпълнението на Лисабонската стратегия. Те допринасят пряко за социалните отношения и основните права на всички хора, за свързването в мрежа и солидарността на народите и регионите, за конкурентоспособността на европейската икономика и в крайна сметка за устойчивото развитие.

2.2 Според оценките на Комисията пощенските служби обработват годишно 135 милиарда пратки в ЕС, което представлява оборот от около EUR 88 милиарда, т.е. около 1 % от brutния вътрешен продукт (БВП) на Общността. Две трети от този оборот се образуват от писма, останалата част — от изпращане на пратки, бърза поща и допълнителни услуги.

2.3 Универсална пощенска услуга, гарантираща достъпа на всички граждани без оглед на тяхното географско, финансово или друго положение до надеждни и качествени пощенски услуги на достъпни цени, е важен елемент от европейския социален модел и Лисабонската стратегия. Висококачествена универсална услуга е необходимост, както за гражданите, така и за икономическите субекти, които са основните потребители на пощенски услуги и имат нужда всяко писмо или всяка пратка да бъде доставена до съответния получател, независимо кой е той и къде се намира.

2.4 Реформите, развитието на технологиите, както и повишената автоматизация в сектора на пощенските услуги доведоха до съществено подобряване на качеството, по-голяма ефективност и по-пълно отчитане на нуждите на клиентите.

2.5 Тези промени, противно на песимистичните предвиждания, според които пощенските услуги представляват непрекъснато западащ сектор, отразяват потенциала за растеж, който операторите виждат в развитието на нови услуги, като пазаруване от дома, електронна търговия и хибридна поща.

2.6 За разлика от другите индустрии в мрежа, пощенската работа и най-вече разпространението, се характеризира все още с голям дял на ръчния труд и с пряк контакт с потребителите. Секторът на пощенските услуги е важен за заетостта; смята се, че в Съюза повече от 5 милиона работни места пряко зависят или са тясно свързани с него. Разходите за работна ръка, които най-често са фиксирани разходи, представляват най-голямата част (+/- 80 %) от общите разходи. Поради това работната ръка е особено уязвима на действието на евентуални мерки за рационализиране в хода на либерализирането и на повишаване на конкурентоспособността.

2.7 В заключение ЕИСК желае да отбележи, че периодичните проучвания на „Евробарометър“ показват общо удовлетворение на по-голямата част от ползвателите от качеството на предоставяните пощенски услуги.

3. Предистория

3.1 На 11 юни 1992 г. Комисията представи Зелена книга за развитието на единния пазар на пощенските услуги, последвана от съобщение на 2 юни 1993 г. относно „Основни насоки за развитие на пощенските услуги в Общността“; постепенната и контролирана либерализация на пощенския сектор започна преди около 10 години с Директива 97/67/ЕО, известна като „пощенска директива“.

3.2 Пощенската директива, която е в сила до 31 декември 2008 г., установи общи правила за развитие на вътрешния пазар на пощенските услуги, отнасящи се до:

- универсалната услуга;
- запазен сектор (монопол);
- тарифните принципи и прозрачността на сметките за предоставящите универсалната услуга;
- стандартите за качество;

- хармонизирането на техническите стандарти;
- създаването на независими национални регулаторни органи.

3.3 Универсална услуга

3.3.1 Според тази директива, държавите-членки са длъжни да гарантират на всички ползватели предоставянето на универсална услуга на достъпни цени, през всички работни дни и не по-малко от пет дни в седмицата, във всяка точка на територията, включваща най-малко:

- събирането, сортирането, превоза и доставката на пощенски пратки до два килограма и на пощенски колети до 10 килограма;
- услугите, свързани с препоръчаните пратки и пратките с обявена стойност;
- подходящи места за достъп до пощенската мрежа на цялата територия на страната.

3.3.2 По този начин правилата на Общността осигуряват на всички граждани на Европейския съюз, истинска комуникационна услуга, независимо от географските и демографски условия на територията, на която живеят.

3.3.3 Универсалната услуга, както е определена по-горе, включваща както национални, така и презгранични услуги, трябва да отговаря на определените стандарти за качество, отнасящи се в частност до сроковете за доставка, както и редовността и надеждността на услугите, определени от държавите-членки (за националните услуги) и от Парламента и Съвета (за презграничните услуги в рамките на Общността).

3.4 Запазен сектор

3.4.1 Когато една държава-членка прецени, че задълженията за предоставяне на универсална услуга представляват несправедлива финансова тежест за доставчика на тази услуга, тя може да му даде монополни права върху събирането, сортирането, транспортирането и доставката на вътрешни кореспондентски пратки и доколкото това е необходимо за поддържането на универсалната услуга, върху презграничната поща и пряката пощенска реклама:

- за пратки с тегло до 50 грама (или чиито пощенски разходи не превишават 2,5 пъти обществената тарифа, прилагана за кореспондентска пратка от първо тепловно стъпало от най-бързата категория).

4. Проект за директива на Комисията

4.1 Проучването на перспективите, което Комисията възложи на международен консултант⁽¹⁾ стигна до заключението, че изграждането на вътрешния пазар на пощенски услуги във всички държави-членки през 2009 г. е съвместимо с поддържането на висококачествена универсална услуга. В това проучване се отбелязва, че произтичащите за поддържането на универсална услуга рискове изискват повечето държави-членки да приемат „съпътстващи“ мерки.

⁽¹⁾ The Impact on Universal Service of the Full Market Accomplishment of the Postal Internal Market in 2009/Price Waterhouse & Coopers.

4.2 Проектът за директива, предмет на настоящото становище, предвижда пълната либерализация на пазара на пощенски услуги на 1 януари 2009 г., като в същото време запазва основните общи стандарти на универсалната услуга на съществуващите нива за всички ползватели във всички държави-членки на Съюза.

4.3 Считано от 1 януари 2009 г. държавите-членки няма да имат право да предоставят изключителни или специални права (запазен сектор) за създаване и предоставяне на пощенски услуги.

4.4 Държавите-членки вече не трябва задължително да определят доставчик(ци) на универсална услуга, но могат да оставят предоставянето на въпросната услуга за определен срок на пазарните сили; те могат също да определят специфични услуги или региони, в които универсалната услуга не може да бъде осигурена от пазарните сили и да предвидят възлагане на обществени поръчки с цел тези услуги да бъдат осигурени по разходно-ефективен начин.

4.5 Когато предоставянето на универсална услуга изисква външно финансиране, държавите-членки биха могли да избират измежду следните възможности:

- обществени поръчки;
- обществени обезщетения с преки субсидии от държавата;
- компенсационен фонд, захранван от налог, налаган на доставчиците и/или на ползвателите на услугата;
- система от типа „play or pay“, която обвързва издаването на разрешителни със задължението за предоставяне на универсална услуга или за финансиране на компенсационен фонд.

4.6 Директивата, предмет на настоящото становище, въвежда и нова разпоредба, която задължава държавите-членки да оценят необходимостта от гарантиране на прозрачен и недискриминационен достъп за всички оператори до елементите на пощенската инфраструктура и до следните услуги: системата за пощенски кодове, базата данни с адресите, пощенските кутии за абонати в пощенските станции, пощенски кутии, информацията за смяна на адрес, услугата за пренасочване на пратката, връщане на пратката до изпращача. Гореспоменатите разпоредби не предвиждат достъп надолу по веригата до сегментите „сортиране“ и „доставка“.

5. Общи забележки

5.1 ЕИСК винаги е считал, че за разлика от други сектори, либерализацията на пощенските услуги не е извършена набързо, а до момента се осъществява плавно и контролирано. Той приветства факта, че проектът за директива потвърждава, че главните аспекти на универсалната услуга са гарантирани на всеки потребител. ЕИСК изисква обаче в универсалната услуга да бъдат включени безплатни услуги, свързани със специфични пратки, изпращани или получавани от незрящи или слабо виждащи лица.

5.2 За Комисията основният проблем, свързан с организацията на последния етап на пълната либерализация на пощенския пазар в Съюза, се състои в определянето на пътя, който трябва да се следва за постигане на ефективен и конкурентоспособен пощенски сектор, който да продължи да предлага висококачествени услуги на достъпни цени на физически лица и предприятия в Европа.

5.3 ЕИСК счита, че представените от Комисията елементи в подкрепа на нейния проект, не позволяват да се гарантира с необходимата сигурност устойчивото финансиране на универсалната услуга във всяка държава-членка и в частност в онези държави-членки, в които съществуват трудни географски и демографски условия и поради това не могат днес да отменят финансирането чрез запазен сектор, което в голяма част от държавите-членки е доказало своята ефикасност и равнопоставеност.

5.4 ЕИСК не може да гарантира, че нетните остатъчни разходи на универсалната услуга ще бъдат компенсирани от въвеждането на такса или повишаване на тарифите за ползвателите или чрез публични субсидии, при положение че настоящата универсална услуга не изисква специфични разходи за ползвателите/данъкоплатците.

5.5 ЕИСК не подкрепя на този етап система от типа „play or pay“, при която всеки оператор има задължение да предоставя универсална услуга, от което може да бъде освободен, като участва във финансирането на универсалната услуга, нито използването на компенсационен фонд. Този вид система беше изпитана на практика без особен резултат единствено във Финландия. Изглежда, че използването на компенсационен фонд също не е решение. В действителност система от този тип е била експериментирана в Италия и тя се е оказала неуспешна.

5.6 Същото се отнася и за финансиране на универсалната услуга чрез обществени субсидии, което утежнява публичните финанси, които впрочем вече са под „натиск“, отново за сметка на ползвателите/данъкоплатците.

5.7 Накрая ЕИСК отбелязва, че алтернативните предложения за финансиране, направени от Комисията не са били анализирани по отношение на тяхната приложимост и ефективност. Тяхното прилагане в тези условия би изложило държавите-членки на риска да се озоват в безизходна ситуация, при която пазарът е изцяло либерализиран, но няма гаранция за предоставяне на универсална услуга.

5.8 Затова е необходимо преди всеки нов етап на либерализация да се определят правила, както и ясна и стабилна рамка. Ако е необходимо, запазеният сектор следва да бъде отменен само след определянето на тази рамка, която включва реално ефективни и устойчиви мерки за финансирането на универсалната услуга, които следва да бъдат ясно идентифицирани и анализирани за всяка държава-членка. Това следва да е предважително условие за премахването на единствения начин на финансиране, който до момента е доказал своята ефективност, а именно — подходящ запазен сектор.

5.9 От десетина години броят на работните места в пощенския сектор намаля с десетки хиляди работни места (0,7 % според Комисията), а много други работни места бяха заменени с несигурни работни места и работни места с лоши условия на труд в сортировъчните центрове, службите за доставка или в пощенските клонове.

5.10 Въпреки че различни фактори като новите технологии, конкуренцията от страна на други средства за комуникация, като електронните съобщения например, биха могли да обяснят отчасти тази тенденция, либерализирането на пазара остава главната причина за това.

5.11 Следователно остава да бъде доказано твърдението на Комисията, че изграждането на вътрешния пазар на пощенските услуги ще позволи, благодарение на засилена конкуренция, да се освободи потенциал за създаване на работни места, който е в състояние да компенсира съкращението на работни места от традиционните оператори.

5.12 Що се отнася до потенциала за растеж на сектора, в проекта се прави предложение само за управляване на спад, считан за необратим, на традиционните пощенски услуги, без те да се поставят в контекста на нуждите от комуникации, предвидени от Лисабонската стратегия и обществото на знанието и без да се анализира въздействието от гледна точка на енергийната ефективност.

5.13 Предложенията на Комисията оставят на държавите-членки грижата да осигурят основните регулаторни функции така, че във вътрешния пазар на пощенски услуги в Общността в крайна сметка ще съществуват паралелно 27 организации и национални пазари, без сближаване на ниво общност. ЕИСК

потвърждава отново подкрепата си за реализирането на единен европейски пощенски сектор с правила, в сила в целия ЕС, отнасящи се както до конкуренцията, така и до предоставянето на универсална услуга.

5.14 Предвид несигурността и рисковете, свързани с пълната либерализация на пазара на пощенски услуги, ЕИСК не може да се съгласи, че съществува неотложна необходимост да се определи точно сега крайния срок 1 януари 2009 г., още повече, че пощенските оператори в държавите-членки, които се присъединиха към Съюза едва през 2004 г., не биха разполагали с достатъчно време, за да се адаптират към новите реалности.

5.15 ЕИСК призовава действието на настоящата директива да бъде продължено и да се предвиди евентуално пълно либерализиране на пощенския сектор до 1 януари 2012 г., при условие че дотогава, в тясно сътрудничество с всички заинтересовани страни, се намерят надеждни предложения, които ще внесат подобрения в запазенения сектор.

Брюксел, 26 април 2007 г.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Транспорт в градски агломерации и метрополни региони“

(2007/C 168/17)

На 19 януари 2006 г., в съответствие с член 29, параграф 2 от Правилника за дейността, Европейският икономически и социален комитет реши да изготви становище относно горе-поставеното предложение.

Малко преди приключване на работата по това становище по собствена инициатива, на 7 ноември 2006 г., германското председателство се обърна към Комитета с молба за изготвяне на проучвателно становище относно: „Транспорт в градски агломерации и метрополни региони“.

Бюрото на Европейския икономически и социален комитет реши да предостави на специализираната секция TEN 5 от общо 12-те поставени за обсъждане въпроси, а тя от своя страна счете за целесъобразно да ги включи в текущата работа по въпроса за „Ситуацията в областта на обществения транспорт и на железопътния пътнически транспорт в Европа, особено в новите държави-членки“, като темата съответно бъде разширена.

Специализираната секция „Транспорт, енергетика, инфраструктура, информационно общество“, на която бе възложена подготовката на работата, прие своето становище на 22 март 2007 г. (докладчик: г-н RIBBE).

На 435-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 април 2007 г. (заседание от 25 април 2007 г.), Комитетът прие следното становище със 106 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 30 гласа „въздържал се“:

1. Заключение и препоръки

1.1 Европейският икономически и социален комитет констатира с голяма загриженост силното намаляване на дела на обществения пътнически транспорт в общия обем на бързо увеличаващото се движение в градовете, което се наблюдава не само в ЕС с 15 държави, но протича с особено висока скорост и в новите държави-членки.

1.2 Увеличаващото се натоварване в градовете в резултат на транспортните потоци и най-вече на автомобилното движение,

причинява много от неразрешените в повечето случаи проблеми, поради което са необходими съгласувани действия от страна на Комисията, държавите-членки и общините с цел да се постигне обрат в тази тенденция.

1.3 40 % от всички свързани с транспорта емисии на парникови газове се причиняват в Европа. По този начин политиката в областта на транспорта в градовете води до последици, осезаеми далеч извън физическата им инфраструктура.

1.4 ЕИСК вижда двойна необходимост от подобряване на качеството на живот и на опазването на околната среда в градовете и за изпълнение на целите, свързани с промяната на климата и енергийната ефективност: според ЕИСК най-важният приоритет за всяка градоустройствена и транспортна политика трябва да бъде, първо — да не се допуска или да се ограничава „появата“ на движение по пътищата и на второ място — да се развива или да се способства за развитието на мобилността, по възможност с екологични транспортни средства, т.е. с обществен пътнически транспорт, велосипед или пеш.

1.5 Градовете трябва да останат добри за живеене, не бива да съществуват градове адаптирани към автомобила. Времето на еднаквото насърчаване на всички видове транспорт изтече, тъй като за целта липсват както финансови средства, така и пространство. Следователно ЕИСК призовава местните власти, както и националните правителства и Комисията да вземат предвид този принцип при всички разпоредби и програми за финансиране.

1.6 Градоустройственото планиране и планирането на земеползването от страна на местните власти в бъдеще трябва да предотвратява по-нататъшното презастрояване и функционално разделение на градските агломерации за да се избегне, където е възможно, движение по пътищата. За тази цел следва да се използват и инструменти за планиране на по-високо ниво за регионално планиране и планиране на земеползването, за да може да се избегне още в началото появата на движение по пътищата при координация на развитието на населените места между градовете и крайградските райони.

1.7 Комитетът изисква също така и ясна йерархия на целите, с приоритет на обществения транспорт, както и на придвижването пеш и с велосипед спрямо автомобилната инфраструктура. Само по този начин е възможно да се подобри качеството на живот и на околната среда в метрополните региони.

1.8 Комитетът вижда в разширяването на обществените транспортни услуги важно поле за действие за Комисията, Парламента, националните правителства и местните власти, с оглед на защитата на околната среда и здравето, както и осигуряването на основна мобилност и услуги от общ интерес за всички групи от населението, особено за хората с увреждания.

1.9 „Ако трябва да бъде избегнато по-нататъшно неблагоприятно въздействие върху качеството на живот и на околната среда, на системите за обществен пътнически транспорт трябва да бъде даден по-висок приоритет в рамките на интегрирана политика в тази област. Това засяга всеки и особено онези около 40 % от европейските домакинства, които не разполагат със собствен автомобил.“ Това разбиране и съзнание на Европейската комисия, записано преди близо 10 години в съобщението ѝ „Развитие на гражданската мрежа“ ⁽¹⁾ досега за съжаление почти не са оказали влияние върху конкретната политика. Европейският икономически и социален комитет действително трябва да констатира, че съществува огромно разминаване между многото положителни декларации в полза на обществения пътнически транспорт и реалните политически действия.

⁽¹⁾ „Развитие на гражданската мрежа – защо атрактивният местен и регионален пътнически транспорт е важен и какъв е приносът на Европейската комисия за създаването му!“ — COM(1998) 431 окончателен от 10.7.1998 г. COM(1998) 431 от 10.7.1998 г.

1.10 ЕИСК приканва Комисията да му представи в рамките на обявената „Зелена книга за градския транспорт“ проект на подobaващ пакет от политически мерки, в който да бъдат представени ясни насоки и програми, които да подпомагат постигането на съответните цели. В него трябва да бъде посочено и защо много от обявените добри мерки в „гражданските мрежи“ не са били приложени.

1.11 Държавите-членки следва да съзнават задължението си да поемат финансовите разходи за социалните услуги, които те изискват от транспортните предприятия (напр. билети с намаление за ученици, пенсионери, лица с увреждания и др.) и да подпомагат местните власти при инвестиционни проекти. Общините следва да разработят устойчиви планове за градския транспорт, както се посочва в „Тематична стратегия за градската околна среда“, със задължаващата цел за преход към екологични транспортни средства (обществен транспорт, придвижване с велосипед и пеш), в съответствие с минималните европейски изисквания, които все още не са установени. Те следва да включват между другото и количествени цели за увеличаване на дела на обществения пътнически транспорт, както и на придвижването с велосипед и пеш. Ако не изготвят такива планове, те следва да бъдат изключени от финансовите помощи от фондовете на Общността.

1.12 Също така за спазването на целите и разпоредбите на ЕС за качеството на въздуха в градовете и за намаляване на замърсяването с фини прахови частици и шумовото натоварване е необходимо приоритетното разработване на атрактивна система за обществен транспорт с нови технологични информационни системи и възможности (напр. таксуване през мобилен телефон, автобуси и таксито на повикване), както и консултиране по въпросите на мобилността и маркетинга. Така нареченият алианс на екологичните превозни средства, например комбиниране на автобус, железница и велосипед, трябва спешно да бъде подобрен, а разписанията да бъдат съгласувани по-добре едни с други.

1.13 Европейският икономически и социален комитет препоръчва на Комисията, Съвета и по-специално на Комитета на регионите, да проучат какви са били факторите за успеха в градовете, отбелязали напредък в областта на устойчивото развитие на градския транспорт, докато в много други продължава да се наблюдава отрицателно развитие. ЕИСК е убеден, че това не се дължи само на финансови средства, а изключително много на политическо съзнание и на взетите от отговорните за това лица решения, свързани с транспортната и жилищната политика. Работата в тази посока е поне толкова важна, колкото и събирането и разпространението на най-добри практики, какъвто е случаят с проекта на ЕС по програма CIVITAS.

2. Основни елементи и история на становището

2.1 През изминалите години интензивността на движението по пътищата като цяло силно нарасна и в много случаи се получи драматичен обрат в т.нар. модален сплит — все повече пътувания се извършват с автомобил, а реално или в сравнение с

тях пътуванията с обществен транспорт намаляват все повече. Това се отнася до преобладаващата част от големите градове и метрополни региони в цяла Европа. Понятието „обществен пътнически транспорт/обществени транспортни средства“ в настоящото становище означава транспорт с автобус, железница и трамвай, планиран или възлаган от публичния сектор и осъществяван от частни, общински или държавни предприятия.

2.2 От 50-те до 90-те години на 20-ти век стратегията на повечето западноевропейски държави и много общини в областта на транспортната политика бе насочена почти еднозначно към развитието на пътната инфраструктура и автомобилния транспорт, докато общественият транспорт в по-голямата си част претърпя значителни загуби. Много допълнителни фактори като например разликите в цените на земята в градските и селски райони, погрешното планиране на земеползването и регионално планиране, данъчното законодателство, както и решения на предприятията за това, къде да се установят (индустриални и търговски зони в периферията на градовете), доведоха като цяло до увеличаване на движението по пътищата, както и до по-дълги пътувания между работното място, училищата, местата на предлагане на услуги и за прекарване на свободното време.

2.3 Това развитие води до разнообразни последици, както по отношение на икономиката, социалната област и областта на здравето, така и по отношение на околната среда: съкращават се работни места, хора, които нямат възможност или не желаят да разполагат със собствен автомобил са по-затруднени да се придвижват, хората са увреждания в много европейски градове все още в голяма степен са откъснати от обществения транспорт, щетите върху околната среда, включително и застрашителната от икономическа и екологична гледна точка промяна на световния климат, вече не са приемливи.

2.4 Особено красноречива е ситуацията в много големи градски агломерации и метрополни региони, където условията на живот са се влошили поради все по-силно развиващия се автомобилен транспорт: жителите се оплакват от шумово натоварване и замърсяване на въздуха, докато големи площи се използват за автомобилите и свързаната с тях инфраструктура за сметка на качеството на живот. ЕИСК напомня, че около 80 % от европейците живеят в градски агломерации и следователно са в голяма степен засегнати от проблема. Оплакват се обаче и шофьорите, които страдат поради ежедневни дълги задръствания и търсенето на места за паркиране — два често срещани проблема.

2.5 Европейските градове са източник на 40 % от всички свързани с транспорта емисии на парникови газове ⁽²⁾, предимно от автомобили. В пиковите часове на движение, когато настъпват повечето проблеми в транспорта в големите градове, общественят транспорт е десет пъти по-енергоефективен (а и по този начин генерира по-малко вредни емисии) от автомобилния транспорт ⁽³⁾. Следователно чрез едно пренасочване на автомобилното движение към обществения пътнически транспорт и придвижването с велосипед и пеш, може да се постигне значително разтоварване. Само при напредък в избягването на движението и пренасочването от моторизирания индивидуален транспорт към обществените транспортни средства държавите-членки и ЕС ще могат да изгледят поетите ангажменти за намаляване на емисиите съгласно Протокола от Киото и след него.

2.6 През последните години бяха написани многобройни официални документи и научни разработки и в повечето от тях се казва едно и също нещо: градът трябва да остане добър за живеене, затова не може и не бива да има градове адаптирани към автомобила, дори и ако човек осъзнава значението на автомобила в днешното общество. Носещият стълб на модерното планиране в областта на транспорта в градовете следва да бъдат предимно общественият транспорт и индивидуалният транспорт, който не уврежда околната среда (като велосипеда или придвижването пеш).

2.7 „Една добре работеща европейска транспортна система предполага атрактивен и съобразен с опазването на околната среда местен и регионален пътнически транспорт. Това допринася за икономическото развитие и заетостта и намалява интензивността на движението по пътищата. Благодарение на по-малкия разход на енергия, по-малкото шумово натоварване и по-малкото вредни газове, той допринася и за възстановяване на околната среда. Той намалява социалната изолация, като дава възможност на хората да стигат без автомобил до работното си място, до училищата, местата за пазаруване, медицинските учреждения и местата за прекарване на свободното време, като се съобразява с факта, че жените, младежите, възрастните хора, безработните и хората с увреждания зависят особено много от обществения транспорт. Един атрактивен и екологичен пътнически транспорт в градските райони е от основно значение“. Тази констатация, направена преди почти 10 години от Комисията в нейното съобщение „Развитието на гражданската мрежа“ ⁽⁴⁾, обобщава всъщност всичко, което може да се каже по тази тема от политическа гледна точка. Европейският икономически и социален комитет тогава подкрепи това съобщение, а и днес застава зад изложенияте в него съображения и ясно признава голямото значение на обществения транспорт и на транспортните средства без вредни емисии.

2.8 Почти нищо не се е променило. Напротив — продължилата десетилетия ориентация към изграждане на пътища и към автомобила междуременно в много случаи е довела до физически и икономически структури както в градовете, така и извън тях, които в максимална степен са адаптирани към автомобилния транспорт и съответно зависят от него и трудно могат да бъдат променени. На базата на тези „засепнати“ структури, чиято поява се наблюдава и в новите държави-членки, но и поради липсата на истинска политическа воля за извършване на структурни промени в политиката в областта на транспорта ⁽⁵⁾, както преди, така и сега, да бъдат спрени или дори обърнати негативните тенденции в развитието на транспорта е голямо предизвикателство, чието решение съвсем не е намерено. Успешният обрат в тенденциите в някои градове (напр. Фрайбург и Мюнстер в Германия или Делфт в Нидерландия), постигнат на базата на ясна транспортна политика на „тласкане и дърпане“ показва, че посоката на развитие може да бъде политически повлияна и обърната.

2.9 В своите „граждански мрежи“ ⁽⁶⁾ Комисията посочва, че желае да определи като приоритетно развитието на обществения пътнически транспорт и железопътния пътнически транспорт и

⁽²⁾ GD TEN Пътна карта 2006/TREN/029.

⁽³⁾ Вж. УИТР „Ролята на обществения транспорт при намаляване на емисиите на парникови газове и подобряване на енергийната ефективност“, март 2006 г.

⁽⁴⁾ COM(1998) 431 от 10.7.1998 г.

⁽⁵⁾ Между другото с указание за значението на автомобилната индустрия за цялостната икономика на ЕС.

⁽⁶⁾ Вж. в тази връзка COM(1998) 431 окончателен.

че дори счита за необходимо да въведе една т.нар. стратегия „тласкане и дърпане“, целяща съзнателно да се извадят автомобилите от метрополните региони и засилено да се насърчи обществения пътнически транспорт. Сегашното и продължаващо развитие води само до заключението, че Комисията не е постигнала особен успех при осъществяване на собствените си цели. Като цяло изглежда, че политиката не е напреднала отвъд стадия на декларации и въвеждане на изследователски и пилотни проекти, за което ЕИСК изразява дълбоко съжаление.

3. Общи бележки

3.1 Сегашната ситуация на обществения транспорт в страните от последното разширяване на ЕС

3.1.1 В сравнение със Западна Европа, що се отнася до природосъобразната и социална политика в областта на транспорта, много от страните от Централна и Източна Европа днес все още са в по-добро положение. Поради исторически и политически причини развитието на транспортния сектор в тези страни е протекло различно от това в Западна Европа, а общественият транспорт дълго време е превозвал много повече пътници, отколкото автомобил; такъв беше и случаят, както в транспорта на дълги разстояния и регионалния транспорт, така и в градския транспорт.

3.1.2 И въпреки че след падането на желязната завеса се забелязва изключително силна тенденция в посока на западноевропейското развитие, редица показатели за опазване на околната среда, свързани с използването на земни площи и транспорт, показват, че страните от Централна и Източна Европа все още са в по-добро положение от тези в Западна Европа.

3.1.3 Въпреки това тенденциите в областта на транспорта в страните от Централна и Източна Европа предизвикват загриженост: нивото на притежание на автомобили постоянно се покачва, а негативното за обществения транспорт и за запазването на разрасналите се градски центрове застрояване и субурбанизация вземат застрашителни размери. ЕИСК вижда в тази област значителна нужда от действия от страна на местните власти, държавите-членки, Комисията, както и Европейския парламент, за да се противодейства на тези тенденции в погрешна посока и в страните от Централна и Източна Европа.

3.1.4 Политиката в областта на транспорта на правителствата на страните от Централна и Източна Европа е насочена предимно към изграждането на високоскоростни пътища и автомагистрали. В областта на градския транспорт се забелязва, че повечето централни правителства в много от случаите са се отдръпнали напълно от някога централизирания и държавен обществен транспорт и не чувстват никаква отговорност за него. В много страни от Централна и Източна Европа не съществуват инвестиционни помощи, каквито има например в Германия по силата на Закона за финансиране на общинския транспорт, чрез които местните власти биват подпомагани от средства на федералния бюджет при развитието на обществения транспорт и увеличаването на привлекателността му. ЕИСК счита за полезно изграждането на такива системи за подпомагане. Също така в много страни от Централна и Източна Европа в сравнение с ЕС с 15 държави, съществува голяма необходимост от наваксване в областта на ориентирането към клиента, комфорта, информацията и маркетинга в областта на обществения транспорт.

3.1.5 При разпределянето на ограничените средства на ЕС, например тези от Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), които се предоставят за инвестиции в обществения пътнически транспорт, възникват други проблеми. От една страна, правителствата често определят „свои“ приоритети и ги представят в Брюксел в рамките на своите оперативни програми, а те не съвпадат непременно с приоритетите на общините. Освен това проучвателната група получи убедителни уверения, че процедурите за кандидатстване по проекти в обществения транспорт и пътническият железопътен транспорт били значително по-трудни и сложни, отколкото при инвестициите в строежа на пътища. В допълнение, при сравнително малкото проекти в областта на обществения пътнически транспорт донякъде съществува конкуренция между мащабни проекти като строежа на метросистеми и изграждането на трамвайни и автобусни системи със значително по-ниска стойност.

3.1.6 ЕИСК е на мнение, че при все по-ограничените обществени средства трябва да се взема предвид и съотношението между разходи и ползи в областта на обществения транспорт и с оглед на вложените финансови средства трябва да се гарантира възможно най-широко предлагане на атрактивни възможности за придвижване, с гъста мрежа от спирки и линии с добра връзка между градските и регионалните мрежи. Трамвайните системи изискват при подобна степен на ефективност едва 10 % от разходите за инвестиции в метросистеми и имат ниски разходи за поддръжка. Грешките на много градове в Западна Европа, например Нант във Франция, където бе премахната отлична трамвайна и тролейбусна система и понастоящем с разходи, възлизащи на милиони еуро, се възстановява трамвайната система, за да се решат транспортните проблеми, не бива да се повтарят в страните от Централна и Източна Европа.

3.1.7 Така описаните развития в страните от Централна и Източна Европа наподобяват все повече и повече онези, които в ЕС с 15 държави от години вече са признати за неустойчиви и безотговорни.

3.2 Развитието в градския транспорт през последните десетилетия

3.2.1 През последните десетилетия се извърши огромна промяна, която доведе в градовете до ситуация на засилена конкуренция за обществения транспорт:

- Автомобилът отдавна вече не е лукс, а се в превърнал във всеобщо достъпна и все по-удобна потребителска стока; едновременно с това Европейският икономически и социален комитет би посочил, че много домакинства — в Германия например приблизително 40 % — не притежават или не желаят да притежават автомобил.
- Около автомобила и всички свързани с него сфери от икономиката се е образувало много влиятелно лоби.
- Да се пътува с автомобил е изключително удобно: така да се каже той е винаги на разположение, човек достига целта си директно, без „прекачвания“, във все по-добре климатизирани автомобили човек не е изложен на атмосферните влияния; по този начин автомобилът предлага много предимства и удобства спрямо обществения пътнически транспорт.

- Без съмнение, функционалното разделение на градските райони допринесе за наблюдаваното увеличаване на движението по пътищата — хората живеят в една част на града (или дори в община в околността), работят в друга, пазаруват на трето място, а почиват на четвърто. Строителството на търговски центрове в покрайнините на града е ясна илюстрация за това развитие.
- В градовете дълго време се правеха значителни инвестиции, за да се отговори на нарастващите нужди на автомобила: разширяваха се улици, създаваха се многоетажни паркинги, инсталираха се технически системи, за да може да се овладее постоянно увеличаващото се движение по пътищата.
- От друга страна от много големи градове (напр. Хамбург, Западен Берлин или Нант) изчезнаха например трамваите, много столици занемариха своите системи за обществен транспорт и обръщаха по-малко внимание на потребностите на велосипедистите или пешеходците.
- Инвестициите в обществен транспорт, както и в инфраструктурата за велосипедисти и пешеходци в повечето градове бяха прекалено малки, за да се разработи атрактивна алтернатива на автомобила.
- На много места липсва достатъчна връзка и координация между системите за обществен транспорт в градовете и регионалните транспортни системи; в много големи градове липсват също така и тангенциални връзки, така че пътуването от предградията до кварталите минава през центъра на града и от гледна точка на необходимото време не е атрактивно в сравнение с придвижването с автомобил.

3.2.2 Разбира се, за Европейския икономически и социален комитет също е ясно, че не съществува универсално решение, което да е валидно за всички градове в една и съща степен. Развитието в различните градове и в различните региони е протекло различно. През последните години и дори десетилетия някои градове са обръщали голямо внимание на насърчаването на обществен транспорт и на придвижването с велосипед и пеш. Така например прави впечатление, че инфраструктурата за велосипедисти в Брюксел е различна от тази в Амстердам или Мюнстер, съответно различно е и дяловото участие на велосипедите в общото движение по пътищата. Фрайбург, Мюлуз, а отскоро и Париж, заедно с други градове, изградиха нови трамвайни линии и така подтикнаха много шофьори да започнат да използват градския транспорт.

3.2.3 Срещат се и някои положителни примери в общини от новите държави-членки, които успешно са преодолели „промяната“ и са поставили положителен акцент върху развитието на обществен транспорт. Без съмнение град Краков в Полша принадлежи към тях⁽⁷⁾. Посещението на проучвателната група, отговаряща за изготвянето на настоящото становище в Краков, показва това много ясно. Там независими специалисти в областта на планиране на движението и природозащитни групи успяха да убедят градската администрация, в рамките на силно ограничените финансови възможности, да модернизират и подобрят обществен транспорт. Запазването, модернизирането

и дори частичното изграждане на една впечатляващо гъста трамвайна мрежа, закупуването на нови трамваи, модернизиране на подвижния състав от автобуси, но и на спирките, разработването на маршрути с предимство на обществен транспорт, създаването на отделни ленти за автобуси и трамваи, но и последователните усилия за трансформиране и преориентиране на управлението и функционирането на обществен транспорт започват да носят резултати. Степента на покриване на разходите е почти 90 % и далеч надхвърля средното ниво. Тя би могла да бъде подобрена, ако общинските фирми за обществен транспорт не търпяха загуби вследствие на решението на правителството да предостави намаление на билетите на определени групи потребители (ученици, студенти, пенсионери, хора с увреждания), без да предвиди компенсация за намалените приходи.

3.2.4 ЕИСК, разбира се, не се изказва против намаление на цените на билетите за подобни групи потребители, но счита, че съответните разходи не бива да бъдат прехвърляни на транспортните предприятия.

3.2.5 Анализът на положителния пример на Краков обаче подчертава и проблемите, пред които са изправени както общините, така и операторите на обществен транспорт: често липсващо съзнание в политическите среди (за съжаление на всички нива в йерархията), различното обществено положение на транспортните средства (автомобилът се възприема като модерен, а обществен транспорт — като старомоден и използван от хора с ограничени финансови ресурси, които не могат да си позволят автомобил), пренебрегване на техническите последици за движението по пътищата от градоустройственото развитие, липсващо съгласуване между градския и крайградския транспорт.

3.2.6 В някои градове поне отчасти се забелязва ясна промяна в мисленето, инвестира се в „екологични“ транспортни средства, което се приветства от ЕИСК. За Комитета обаче е важно да се подчертае, че предвид недостатъчните обществени финансови средства и предвид големите негативни последици от автомобилния транспорт в градовете, времето на еднаквото насърчаване на всички видове транспорт изтече. Значението на автомобила в градовете трябва да бъде намалено, в духа на вече почти 10-годишната идея на „гражданските мрежи“, като за това са необходими не само значително повишаване на привлекателността на обществен транспорт или подобряване на инфраструктурата за велосипедисти и пешеходци, но и целенасочени „заздравявания“ за автомобилите. За едновременно изграждане на автомобилната инфраструктура и на инфраструктурата на обществен транспорт липсват, както финансови средства, така и пространство.

3.2.7 Условието на живот и качеството на околната среда в метрополните региони могат да бъдат подобрени само чрез ясно поставени приоритети на целите и даване предимство на обществен транспорт, както и на придвижването с велосипед и пеш спрямо инфраструктурата за автомобили. В процесите на

⁽⁷⁾ Прилагането на тези мерки в Краков бе подкрепено от Европейската комисия чрез програмата Caravelle в рамките на инициативата Civitas.

планиране и изпълнение на политика, както и при финансирането, въпросите, свързани с обществения транспорт, трябва да бъдат отчетени преди вземането на решения за устройствения план, както и за разработване на други транспортни връзки.

3.2.8 Мерките, които общините използват, са толкова разнообразни, че изброяването им не може да бъде смисъл и задача на едно становище на ЕИСК. Увеличаването на атрактивността на обществения пътнически транспорт включва не само количествено и качествено предлагане с оглед на честота на транспорта, бързина, чистота и сигурност на превозните средства, информация и т.н. Достъпността (от особено значение за хора с увреждания, майки с деца и т.н.) трябва да бъде включена като задължителна предпоставка при планирането. Следва да се обърне особено внимание на достъпността с оглед на създаването на атрактивни възможности за прекачване между различните превозни средства, за да се гарантира за всички граждани едно интегрирано предлагане на средства за придвижване от едно място до друго. Достъпната цена също играе важна роля при избора на транспортно средство. На лицата, отговорни за вземането на политически решения, следва да се предоставят още по-конкретни и практически идеи за това как да се постигне съответно увеличаване на качеството. Други мерки за постигане на пренасочване на движението са по-малко (но по-скъпи) възможности за паркиране в центровете на градовете, за сметка на повече и по-евтини възможности за паркиране при крайните спирки на железопътния пътнически транспорт, както и отделни пътни ленти за автобусите, които, разбира се, отчасти са за сметка на лентите за автомобили. (При планиране на намаляване на пространството за паркиране трябва да бъдат гарантирани и по-нататък достатъчно места за лица със силно ограничена мобилност, които могат да се придвижват само със специално оборудвано моторно превозно средство). Лондон и Стокхолм (след референдум) въведоха такси за шофьорите на автомобили, които желаят да шофират в центъра на града (или да използват определени улици), и така постигат добри резултати. Мадрид и други европейски градове понастоящем обмислят такава възможност.

3.2.9 В Лондон например приходите от т.нар. градски пътен данък се инвестират предимно в системата на градските автобуси. Само това доведе до забележително подобряване на обществения транспорт и до явно намаляване на вредните емисии от отработените газове (с 10 %), на разхода на енергия (с 20 %) както и на емисиите на азотния окис и на дребни частици (с 16 %) ⁽⁸⁾.

3.2.10 За съжаление обаче, въпреки упоменатите добри примери и въпреки наличието на примери за най-добри практики, тенденцията все още не е в посока на една наистина „нова“ транспортна политика. И точно в държавите от Централна и Източна Европа сега се повтарят онези „грешки“, чиито сериозни последствия могат да бъдат наблюдавани ден след ден в западноевропейските градове.

3.2.11 Според Европейския икономически и социален комитет най-важният приоритет за всяка градоустройствена и

транспортна политика трябва да бъде, първо — да не се допуска или да се ограничава „появата“ на движение по пътищата, и на второ място — да се развива или да се способства за развитието на мобилност по възможност с екологични транспортни средства, т.е. с обществен пътнически транспорт, велосипед или пеш.

3.2.12 За целта е необходимо да бъдат взети широка гама от организационни мерки и мерки по планирането, както и съответни решения за инвестиции. Много отделни примери в европейски градове показват, че устойчивото планиране на градския транспорт може да работи и че то подобрява условията на живот в града без да отслабва икономическото развитие. Също така се вижда обаче, че на много места не са били взети такива мерки, което се дължи на липса на знания и опит или на други политически приоритети.

3.2.13 Европейският икономически и социален комитет препоръчва на Комисията, Съвета, и по-специално на Комитета на регионите, да проучат какви са били факторите за успеха в градовете, отбелязали напредък в областта на устойчивото развитие на градския транспорт, докато в много други продължава да се наблюдава отрицателно развитие. ЕИСК е убеден, че това не се дължи само на финансови средства, а изключително много на политическо съзнание и на взетите решения, свързани с транспортната и жилищната политика. Работата в тази посока е поне толкова важна, колкото и събирането и разпространението на най-добри практики.

3.3 Въпросите, поставени от германското председателство

3.3.1 Координиране на планирането на транспортната и селищна структура (Как развитието на селищата и мрежата на обществения транспорт могат да бъдат в съответствие едно с друго?)

3.3.1.1 Не съществува съмнение, че в повечето случаи е необходима по-добра координация при планирането. Ясно е, че транспортната и селищната структура се обуславят взаимно. Това е отдавна известно. Регулационните и градоустройствените планове, които са главна отговорност на общините, са фактори, определящи големината и вида на бъдещото нарастване на движението. Едно по-добре координирано национално и регионално планиране следва в бъдеще да насърчава такова развитие на градове, което да е по-силно ориентирано към избягване на появата на движение по пътищата и да предотвратява презастрояването, както и разполагането на търговски и индустриални обекти в периферията за сметка на центровете на градовете.

3.3.1.2 Включването в транспортната мрежа на съществуващи и нови селищни и индустриални области, например чрез системи за обществен транспорт с достатъчен капацитет, повишава недвусмислено атрактивността на тяхното местоположение. Това се доказва относително лесно чрез промените в цените на земята. То обаче е и предпоставка да не се създава ново прекомерно замърсяване на околната среда.

⁽⁸⁾ Вж. UITP (FN2).

3.3.1.3 За Европейския икономически и социален комитет е ясно, че метрополните региони, а и всички градски агломерации, за в бъдеще трябва да обръщат много по-голямо внимание, отколкото досега на т.нар. „развитие на вътрешността“, т.е. първо трябва да се използват площите вътре в града, преди да се приобщи новите площи към покрайнините или районите извън градовете. Това схващане е в унисон с целите на стратегията за защита на почвите на ЕС.

3.3.1.4 За да се регенерират жилищни зони в градовете, е важно да се развият съгъсени селищни структури със слабо движение по пътищата и смесени функции със съответните търговски и индустриални зони, да се приеме и насърчава значително по-забавено движение на моторни превозни средства, съобразено с другите участници в движението. За тази цел са необходими мерки за цялостно намаляване на движението, както и да се определят улици, в които пешеходците и велосипедистите имат предимство пред моторните превозни средства и да се изградят пешеходни зони. Квартали със съживени социални и културни функции и с възможности за пазаруване и прекарване на свободното време на същото място, водят до значително намаляване на движението.

3.3.2 Осигуряването на ефективен и атрактивен обществен пътнически транспорт с цел облекчаването на гъсто населените индустриални зони откъм индивидуален транспорт (регулиране на пазара, финансиране, удовлетвореност на клиентите)

3.3.2.1 Облекчаването на гъсто населените индустриални зони откъм индивидуален транспорт ще бъде възможно, само ако съществува привлекателен и ефикасен обществен транспорт. „Привлекателен“ и „ефикасен“ означава предлагането и количеството на услугите да бъдат така организирани, че използването им да бъде възможно най-просто и приятно.

3.3.2.2 Изброяването в едно такова становище на целия комплекс от необходими мерки в областта на регулирането на пазара, финансирането и удовлетвореността на клиентите не може да бъде задача на Европейския икономически и социален комитет. Ясно е обаче, че привлекателността на транспортните средства не се определя само от количеството и качеството на предлагането, но и от цената. Интернализирането на външните разходи в областта на транспорта, за което достатъчно често говорят политиките, несъмнено би помогнало за подобряване на конкурентоспособността на обществения транспорт.

3.3.2.3 Клиентите ще започнат да използват обществен пътнически транспорт в по-голяма степен в конкуренция с автомобила, само ако съществува по-изгодна предлагане, т.е. ако се предлага качествена услуга на съответната цена. Това може да се постигне, само ако непрекъснато се увеличава ефикасността на обществения пътнически транспорт. Ако бъдат постигнати оптимални показатели, може да се повиши и степента на покриване на разходите. Пълното покриване на разходите за инвестиции и оперативните разходи на обществен градски транспорт от цените на билетите не могат обаче да бъдат политическа цел. Подобно едностранно изчисляване на разходите не отразява именно интернализирането на външните транспортни разходи в градовете. Европейският икономически и социален комитет счита по тази причина за изключително важно от страна на полити-

ката най-сетне да се създаде яснота в разходите по транспорта, към което еднозначно спада интернализирането на външни разходи. Интернализирането на външните разходи в областта на транспорта, за което достатъчно често говорят политиките, несъмнено би помогнало за подобряване на конкурентоспособността на обществения транспорт.

3.3.2.4 Решенията за инфраструктурата на държавно или национално ниво (напр. шосета, които се използват за обществен транспорт в конкуренция с обществения транспорт) и данъчни мерки (изплащане на фиксирани суми на километър за моторните превозни средства, облагане на горивата с акциз, екологичен данък за финансиране на обществения транспорт и др.), както и политиките на ЕС (напр. в рамките на трансевропейските мрежи), са важни фактори, които оказват влияние върху избора на транспортни средства и върху възможностите за изграждане на финансово устойчив и ориентиран към клиента обществен транспорт с голяма гъстота на мрежата и съобразена честота на предлагането.

3.3.2.5 За осигуряването на ефективен и атрактивен обществен пътнически транспорт, както и за облекчаването на гъсто населените индустриални зони откъм индивидуален транспорт и транспортиране на стоки с автомобилен транспорт (за разлика от индивидуалния транспорт с велосипед и пеш, който следва да се насърчава) е необходимо интегрирано устройствено планиране и планиране на движението по пътищата, което да отчита отделните видове и цели на транспорта и да ги оценява в контекста на регионалната връзка с периферните райони. След съгласуване на приоритетността на задачите и изработване на подходяща стратегия общините следва да приложат различни мерки в рамките на процеса на взимане на решения и на комуникация. За целта е важно интегрирането на компетенции в планирането и финансирането. За да се регенерират жилищни зони в градовете е важно да се развият съгъсени селищни структури със слабо движение по пътищата и смесени функции със съответните търговски и индустриални зони, да се приеме и насърчава бавно движещия се транспорт.

3.3.2.6 За да се осигури атрактивна и практична връзка на използвания в крайградските райони или идващ от по-отдалечени райони индивидуален транспорт с градската транспортната мрежа, на подходящи периферни възлови спирки следва (вж. също и т. 3.2.8) да се създадат достатъчно добре оборудвани, евтини и удобни паркинги („Park and Ride“).

3.3.2.7 ЕИСК изисква като насочваща мярка за избягване и пренасочване на движението също така и постепенно уеднаквяване на облагането на горивата с акциз в ЕС на по-високо ниво, за да се създадат еднакви условия на конкуренция, както и да се открият източници на финансиране на обществения пътнически транспорт.

3.3.3 Насърчаване на придвижването с велосипед и пеш

3.3.3.1 Измерена в брой на пътуванията (а не на дължината им), всяка трета отсечка се изминава изцяло пеш или с велосипед, което ясно показва голямото значение на придвижването с велосипед и пеш в европейските градове. От друга страна все още повече от половината от пътищата под 5 километра се изминават с автомобил, въпреки че при това

разстояние често велосипедът би бил по-бързото транспортно средство. Чрез подобряване на достъпността на спирките на обществения градски транспорт и на възможностите за паркиране и вземането на велосипед в обществения транспорт е възможно да се изминават и по-дълги разстояния чрез една комбинация на екологични транспортни средства, като по този начин се извърши и промяна в модалния сплит. (Въпросът как трансграничното придвижване с велосипед може да бъде подкрепено на *европейско* ниво се разглежда отделно в проучвателното становище „Насърчаване на трансграничното придвижване с велосипед“ TEN/277, R/CESE 148/2007).

3.3.3.2 В качеството си на обществено транспортно средство градският велосипед („Citybike“) дава възможност за изминаване на разстояния с велосипед в целия град. Тези градски велосипеди могат да бъдат наети на всяка велосипедна спирка в града и да бъдат оставени на която и да е от тях. Нужно е само регистриране, например с кредитна карта. Таксата за ползване трябва да бъде достъпна.

3.3.3.3 Карането на велосипед и ходенето пеш допринасят не само за опазването на околната среда, но са и здравословни. В нашето общество, в което липсата на движение междувременно предизвиква високи разходи за здравеопазване, по здравни и политически причини трябва да се поощрява използването на велосипед и ходенето пеш като начини на придвижване.

3.3.3.4 Разбираемо е, че за това е необходимо наличието на съответната качествена инфраструктура. При карането на велосипед са необходими не само специалните пътни ленти в градовете, но и безопасни места за оставянето му, както и други улеснения (напр. възможност за вземането им в обществения транспорт и във влаковете). Нидерландия може да бъде най-добрият пример в Европа за това, как се развива инфраструктура за велосипеди. Затова все по-малко се задава въпросът какво могат да направят общините, а по-често се пита защо те не използват и не разработват сравнително евтините възможности за повишаване на атрактивността на придвижването с велосипед или пеш.

3.3.3.5 Именно в агломерациите, в които подобряването на качеството на живот и пребиваване, както и прилагането на директивите на ЕС за качеството на въздуха и за намаляване на шума в околната среда показва изоставане, насърчаването на използването на велосипеди и придвижването пеш е от особено значение. При сравняване на стойностите на модален сплит на европейските големи градове и метрополни региони става ясно, че съществуват фактори от решаващо значение за значителния дял на тези видове транспорт в ежедневните пътувания и за привлекателността на предлаганата инфраструктура, както и придружаващите мерки за подобряване на имиджа: дял на зоните, в които колите се движат по-бавно или зони без коли, гъста мрежа, предимство на велосипедисти и пешеходци при пресичане и на светофари, ширина на тротоарите, наличие на табели, възможности за престой и почивка, съоръжения за оставяне на велосипедите и „спирки за велосипедисти“, обществени кампании (дни на ходене на училище пеш, състезание за ходене на работа с колело, дни без автомобил, възможности за вземане на велосипед в обществения транспорт). Също така е уместно да се назначи длъжностно лице-координатор, отговорно за лентите за велосипедисти и пешеходци.

3.3.4 Внедряване на модерни технологии за информация, комуникация и управление

3.3.4.1 Транспортната телематика може да допринесе за пренасочване на движението към обществения транспорт и за

по-доброто използване на съществуващите мощности. По този начин се повишава сигурността на транспорта и се намалява замърсяването на околната среда. Но екологичните съображения и пренасочването на движението досега не са били от основно значение при развитието и използването на транспортната телематика. Европейският икономически и социален комитет със загриженост отбелязва, че милиони еуро от средствата за изследване и развитие, както и друго финансиране в тази област са били отделени по-скоро за „облекчаване“ на автомобилния транспорт и по този начин не са довели до облекчаване на натиска върху околната среда. Също така повишаването на капацитета при по-равномерно движение по пътищата не е допринесло за отказ от ново изграждане или реконструиране на пътната мрежа. Пренасочването на автомобилното движение при задръстване към обществения транспорт не допринася за по-равномерно натоварване на системите за обществен транспорт и поради това, от гледна точка на обществения транспорт, става по-скоро контрапродуктивно.

3.3.4.2 Европейският икономически и социален комитет се изказва в подкрепа на приоритетното внедряване на транспортната телематика в областта на обществения транспорт за предоставяне на пълна информация за пътното движение и пътуващите. Също така той вижда възможности за използването ѝ в областта на мениджмънта на подвижния състав и на логистиката в градовете (избягване на празните курсове, комбиниране на маршрутите). Същевременно в рамките на интегрирано планиране на транспорта повишаването на ефективността чрез внедряване на телематични системи следва да се използва, за да се избегне реконструирането на вече съществуващата инфраструктура и изграждането на нова инфраструктура. Като цяло внедряването на телематиката в областта на транспорта има смисъл, само ако по този начин се постигне реално намаляване на пътуванията с леки и товарни автомобили.

3.3.5 Намаляване на замърсяването на околната среда в градовете

3.3.5.1 Само чрез предложените мерки за даване на ясен приоритет на алианса на екологичните превозни средства, а именно придвижване с велосипед, пеш и с обществен пътнически транспорт, е възможно да се намали замърсяването на околната среда в градовете, като например замърсяването с фини прахови частици и шумовото натоварване и заемането на пространство от активното и пасивното автомобилно движение и да се приложат съответните директиви на ЕС за опазване на здравето и увеличаване на привлекателността на градовете. Техническите мерки като филтри с частици и др., колкото и да са важни и полезни, не могат сами по себе си да намалят замърсяването на околната среда в градовете. Общините няма да могат да избегнат структурните промени в политиката в областта на транспортната политика.

4. Предложения на Комитета

Общественият пътнически транспорт може да бъде развит целесъобразно само тогава, когато в рамките на една съгласувана акция Европейската комисия, държавите-членки и местните институции развиват активна политика в полза на обществения транспорт, към която принадлежи и поставянето под съмнение на превъзходството на автомобила.

Призиви за действие на ниво ЕС

4.1 ЕИСК призовава Комисията да преразгледа разпоредбите относно разпределението на финансовите средства при мерките за развитие на регионите. Европейският икономически и социален комитет предлага и при ЕФРР, аналогично на Кохезионния фонд, определен голям дял от предвидените в областта на транспорта инвестиции да бъде насочен към проекти за обществен транспорт.

4.2 Докато разходите, предизвикани от моторизирания индивидуален транспорт, не се поемат чрез пътни такси и други финансови тежести, пълното покриване на разходите за трасета на железопътния транспорт не е оправдано.

4.3 Интернализирането на външните разходи в областта на транспорта, както и насочването на избора на транспортни средства посредством ценообразуването (данък върху моторните превозни средства, акциз върху бензина, такси за паркиране, пътни такси), са необходими рамкови условия за спирането на тенденцията за влошаване на обществения транспорт и за постигане на обрат в тенденцията в посока на разширяване на предлагането, създаване на връзки, постигане на по-голямо търсене и по-голяма степен на покриване на разходите в обществения транспорт. Европейският икономически и социален комитет много пъти се е изказвал в подкрепа на интернализирането на външните разходи, а Комисията многократно е правила такива изявления. Нищо обаче не се е случило. Освен всички други мерки, при планираното представяне на Зелената книга „за градския транспорт“, в крайна сметка Комисията следва да приеме позиция и да пристъпи към незабавни действия.

4.4 ЕИСК приканва Комисията да разработи, подобно на програмата Марко Поло, конкретна програма на ЕС за подкрепа на пренасочването на движението от моторизиран индивидуален транспорт към обществен транспорт, чрез която могат да бъдат финансирани и пилотни проекти за перспективния обществен транспорт, особено в страните от Централна и Източна Европа. Такива пилотни проекти трябва да включват в отсечки с неизползван досега голям потенциал на пътници модернизиране на инфраструктурата (включително целесъобразни мерки за разработването ѝ), модернизиране на транспортните средства, въвеждането на атрактивно разписание и оптимално изграждане на връзки с останалите средства за обществен транспорт. Инициативи от този модел следва да се подкрепят в градовете.

4.5 Също така целесъобразно би било да се изработи една конкретна програма на ЕС в подкрепа на мобилността и развитието на градовете и съответно регионално планиране. В тази област биха могли да бъдат подкрепени пилотни проекти, които не водят до безцелно презастрояване, а стимулират съществуващите селищни центрове както и степенуваната система на централни населени места и определят осите на урбанизация, които наистина могат да бъдат свързани с атрактивен обществен пътнически или железопътен транспорт.

4.6 Освен това, за подобряване на събирането на основни статистически данни, ЕИСК препоръчва задължение за изготвяне на доклади за избрани параметри на обществения транспорт в отделните държави и систематичното разпространяване на примерите за най-добри практики в областта на обществения транспорт. Добра основа за това предлага Европейската информационна служба за транспорт на къси разстояния и нейния интернет портал Eltis (www.eltis.org), която е инициатива на Комисията. Посочените там примери за отделни мерки трябва преди всичко да бъдат систематично допълвани с примери от новите държави-членки и страните-кандидатки за членство.

4.7 Европейската комисия и Съветът би трябвало да предвидят задължение за местните власти да изготвят устойчиви планове за градския транспорт, със задължаващата цел за преход към екологични транспортни средства (обществен транспорт, придвижване с велосипед и пеш). Те трябва да отговарят на минималните европейски изисквания, които все още не са установени. Ако общините не изготвят такива планове, те трябва да бъдат изключени от финансовите помощи от фондовете на Общността.

Призиви за действие към държавите-членки

4.8 ЕИСК приканва новите държави да изпълнят своите отговорности към обществения железопътен и пътнически транспорт и да го подкрепят, например чрез закони за финансиране на общинския транспорт. Те не бива да оставят общините без финансова и организационна подкрепа.

4.9 Неприемливо е предприятията да поемат финансовите тежести, които са резултат от напълно целесъобразни социални и политически решения (като намалени цени на билетите за групи от населението в неравностойно социално положение). Европейският икономически и социален комитет вижда в това само едно безотговорно поведение на правителствата спрямо обществения пътнически транспорт.

4.10 Държавите-членки следва да бъдат задължени също да поемат финансови разходи за социалните услуги, които те изискват от транспортните предприятия (напр. билети с намаление за ученици, пенсионери, лица с увреждания и др.).

4.11 Държавите-членки следва да развият интернализирането на външните разходи на моторизирания индивидуален транспорт, за да разработят чрез получените приходи предлагането на обществен транспорт и да развият пренасочването на движението.

4.12 Евентуално заедно с Европейската комисия държавите-членки би трябвало да опитат да разпространят възможно най-широко примери за най-добри практики на положителното развитие на обществения транспорт. Общественият транспорт страда от липса на пари, но не само — без съзнание и без идеи, без „сравнителна оценка“, често дори и с много пари не може да се постигне нищо.

Призови за действие към общините

4.13 За осигуряването на ефективен и атрактивен обществен пътнически транспорт, както и за облекчаване на гъсто населените метрополни региони от моторизиран индивидуален транспорт и превози на товари, е необходимо интегрирано устройствено планиране и планиране на транспорта, което от една страна е насочено към избягване на поява на движение, а от друга залага на екологични превозни средства. Освен това отделните видове транспорт и техните цели трябва да бъдат обхванати и да им бъде извършена оценка, като бъдат включени периферните райони.

4.14 След съгласуване на приоритетността на целите и изработване на подходяща стратегия, общините следва да приложат различни мерки в рамките на процеса на взимане на решения и на комуникация.

Брюксел, 25 април 2007 г.

4.15 Местните власти следва да си поставят ясни цели как и до каква степен желаят да увеличат дела на обществения пътнически транспорт на къси разстояния и на екологичните превозни средства, а именно обществен транспорт, придвижване с велосипед и пеш и по този начин да намалят абсолютния дял на моторизирания индивидуален транспорт. За целта е важно интегрирането на компетенции в планирането и финансирането.

4.16. Едно насочено предвидливо планиране на обществения транспорт като част от обществените услуги от общ интерес следва да вземе предвид политиката на поземлените резерви, например за трасета и спирки на обществения транспорт.

4.17. Участието на гражданите, както и на сдруженията на потребителите в процесите на планиране е от голямо значение за успеха на системите на обществения транспорт. По тази причина ЕИСК препоръчва на местните власти да включат гражданите при изграждането на системите за обществен транспорт.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Насърчаване на трансграничния велосипеден транспорт“

(2007/C 168/18)

С писмо от 7 ноември 2006 г. германското Федерално министерство на транспорта, в рамките на германското председателство на Съвета на ЕС, се обърна към Европейския икономически и социален комитет, в съответствие с член 262 от Договора за създаване на Европейската общност, с искане да изготви становище относно *Насърчаване на трансграничния велосипеден транспорт*.

На 21 ноември 2006 г. Европейският икономически и социален комитет възложи на специализирана секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“ да подготви работата по този въпрос.

Предвид неотложния характер на работата, на 435-ата си пленарна сесия на 25 и 26 април 2007 г. (заседание на 25 април 2007 г.) Европейският икономически и социален комитет определи г-н SIMONS за главен докладчик и прие настоящото становище със 128 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 8 гласа „въздържал се“.

1. Заключение

1.1. Не съществува (все още) европейска политика в областта на велосипедния транспорт. Все пак Европейската комисия подкрепя, посредством програми за субсидиране, научните изследвания, разработването и осъществяването на проекти, като част от политиката за устойчива мобилност и енергийно потребление.

1.2. Европейският икономически и социален комитет препоръчва в общ план да се включи велосипедният транспорт в политиката за транспорта и инфраструктурите и по-специално да му се отдели подобаващото внимание в предстоящата Зелена книга за градския транспорт.

1.3. Трябва да бъде въведено изискването във всички влакове, които се движат в Европа, включително и във високоскоростните международни влакове, да се предвиди специално отделение за превозване на велосипеди.

1.4. Трябва да бъдат въведени минимални изисквания за качество, на които би следвало да отговаря инфраструктурата за велосипедния транспорт, изградена с помощта на европейски субсидии.

1.5. ЕИСК препоръчва да бъдат предвидени също така и бюджетни средства на Общността за субсидиране на развитието и поддръжката на велосипедната инфраструктура. На практика в някои европейски градове и страни тази инфраструктура вече е доказала своята ефективност.

1.6. Европейската комисия следва да (продължи да) подкрепя финансово обмена на знания и добри практики, както и кампаниите за повишаване на обществения интерес към велосипедния транспорт и да наложи включването на политиката за велосипедния транспорт (като например интермодалността между велосипеда и обществения транспорт) във всички проекти в областта на транспорта, които тя финансира.

1.7. Също така на европейско равнище е целесъобразно да се насърчи изготвянето и прилагането на подходящи норми за безопасност както за велосипедистите и тяхното превозно средство, така и за съответната, предназначена за тях инфраструктура и останалата част от движението по пътищата.

1.8. В по-нататъшното развитие на европейската политика в областта на териториалното устройство (и по-специално в градоустройствената политика), околната среда, икономиката, здравеопазването, обучението и образованието също би трябвало да бъде взета под внимание политика по отношение на велосипедния транспорт.

1.9. Европейската комисия следва правилно да организира мониторинга и събирането на данни за велосипедния транспорт в Европа и да насърчава хармонизирането на методите за анализ.

1.10. Европейската комисия трябва да продължи да предоставя субсидии за изграждането на велосипедни пътища в рамките на проекта EuroVelo, с цел създаването на цялостна мрежа от велосипедни пътища, Трансевропейска мрежа (TEN) за велосипеден транспорт.

1.11. Желателно е европейска организация, финансирана от Европейската комисия, да поеме управлението и административната организация на EuroVelo и на различните проекти, свързани с вече изградените велосипедни пътища. Целта е да се гарантира непрекъснатото поддържане на инфраструктурата и централизираното предоставяне на информация на велосипедистите.

2. Въведение

2.1. В контекста на Германското председателство на Съвета на ЕС германското Федерално министерство на транспорта се обърна към ЕИСК с искане да изготви проучвателно становище относно трансграничния велосипеден транспорт. Германското министерство на транспорта поставя три въпроса.

2.2. В настоящото проучвателно становище се разглежда първо съществуващата ситуация в областта на политиката на велосипедния транспорт в ЕС (въпрос № 3 на германското министерство), с акцент върху използването на велосипеда като превозно средство в ежедневието. След това се разглеждат възможностите за подобряване на трансграничната инфраструктура за велосипеден транспорт (въпрос № 2) и европейското сътрудничество за разширяване на мрежата от велосипедни пътища (въпрос № 1). Велосипедният туризъм заема основно място в последните два въпроса.

3. Състояние на политиката в областта на велосипедния транспорт в ЕС

3.1. Досега политиката в областта на велосипедния транспорт почти не представляваше самостоятелна тема. В миналото велосипедният транспорт се разглеждаше на европейско равнище в контекста на проблемите на околната среда, най-вече под натиска на екологичното движение, което призоваваше към по-добра политика в областта на велосипедния транспорт поради

отрицателното въздействие на увеличаващото се автомобилно движение по пътищата. Така, в програма от 12 точки ⁽¹⁾, комисарят на ЕС по околната среда Ritt Bjerregaard, прикани местните органи на властта в Европа да приложат политика в подкрепа на използването на велосипеда.

3.2. Бялата книга за транспорта от 2001 г. и нейният средносрочен преглед през 2006 г. се съсредоточават върху други видове транспорт. Отговорът на Европейския парламент ⁽²⁾ на Бялата книга включва обаче призив към Европейската комисия да инвестира повече в подобряването на достъпа на велосипедистите до обществения транспорт.

3.3. В речта си на конференцията Euro-Velo-City през 2005 г. в Дъблин, настоящият комисар по транспорта Jacques Barrot подчерта, че, въпреки прилагането на принципа на субсидиарност, Европейската комисия трябва да изпълни своята роля за насърчаването на използването на велосипеда в Европа. Използването на велосипеда би могло да допринесе в по-голяма степен за постигането на желания нов баланс между видовете транспорт. Европейският комисар смята, че изготвянето на програми за финансиране, подобряването на безопасността по пътищата, информирането на лицата, отговорни за политическите решения и насърчаването на сътрудничеството са задачи на Комисията.

3.4. Европейската комисия подкрепя инициативата CIVITAS (City VITAlity Sustainability) в контекста на рамковата програма за научни изследвания и развойна дейност. Досега в 36 града в 17 страни са осъществени проекти, които имат за цел подобряването на устойчивостта на системите на градския транспорт. Една от осемте категории за интегрирани решения се отнася до насърчаване на стил на живот с по-малко използване на автомобили и повече на велосипеда ⁽³⁾. В рамките на програмата „Интелигентна енергия за Европа“ Европейската комисия подкрепя проектите STEER, чиято цел е да насърчават устойчиво потребление на енергията в транспорта. Два от тези проекти са насочени към обмена на знания в областта на политиката за велосипедния транспорт ⁽⁴⁾.

3.5. В Зелената книга „Насърчаване на здравословното хранене и физическата дейност: европейско измерение за превенция на наднорменото тегло, затлъстяването и хроничните заболявания“ ⁽⁵⁾, Европейската комисия призовава към отговор на въпроса по какъв начин публичните политики могат да допринесат за включване на физическата дейност в ежедневието на хората. Също така се поставя въпросът за необходимите мерки, например по отношение на благоустройството на жилищните квартали, които да благоприятстват създаването на среда, стимулираща физическата дейност.

3.6. Много отговори на тези въпроси вече са намерени в „света на колоезденето“. Експертите свързват все повече велосипеда с темата за здравето, и то не само защото той може да допринесе за ежедневието физическа дейност в рамките на здравословен начин на живот. Впрочем следва да се отбележи, че

⁽¹⁾ Европейска комисия, ГД XI: „Велосипедът: перспектива за малките и големи градове“, Люксембург, 1999 г.

⁽²⁾ Резолюция от 12 февруари 2003 г. — Доклад на комисията по регионална политика, транспорт и туризъм на ЕП относно Бялата книга на Комисията „Европейската транспортна политика до 2010 г.: време за вземане на решения“, докладчик Juan de Dios Izquierdo Collado, 9 декември 2002 г., окончателен (Бел. пр.: неофициален вътрешен превод на заглавието) A5-0444/2002, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2002-0444+0+DOC+WORD+V0//FR&language=FR>

⁽³⁾ Вж. www.civitas-initiative.org

⁽⁴⁾ Вж. http://ec.europa/energy/intelligent/projects/steer_en.htm#policy

⁽⁵⁾ COM(2005) 637 окончателен (Бел. пр.: неофициален вътрешен превод на заглавието).

по отношение на политиката за околната среда използването на велосипеда може да допринесе за намаляване на съдържанието на фини прахови частици във въздуха на градските райони, от една страна, но от друга, недоброто качество на въздуха в градските райони всъщност обезсърчава хората да използват велосипеди.

3.7. С развитието на все по-интегрирано управление на мобилността, се обръща по-голямо внимание на предимствата, които предлага велосипедът за разрешаване на проблема с претоварването на движението по пътищата. Освен ежедневните пътувания между дома и работата, изглежда че автомобилното движение, свързано със социалния живот и свободното време, също допринася много за претоварването на пътищата. Друг важен фактор е и „ефектът от машаба“ (като например сливането на болници и големите извънградски търговски центрове) и свързаното с това увеличаване на разстоянията. Има опасност в такива случаи изборът на велосипеда да стане по-малко атрактивен.

3.8. Прекъсването на съществуващи или запланирани велосипедни пътища поради преустрояването или разширяването на инфраструктури за сухопътен транспорт е често срещан проблем. Това създава сложни или непреодолими пречки за велосипедистите. Велосипедистите, които карат „за удоволствие“, също се оказват затворени в квартала или в града, където живеят, поради големите транспортни инфраструктури. Необходимо е да се обърне внимание на този проблем и да се намерят решения при изграждането на нова инфраструктура, по-специално на автомобилни пътища или железопътни линии. Ако това се окаже технически осъществимо, всеки път, когато се изгражда нова инфраструктура, би следвало да се предвиди и велосипедна пътека.

3.9. Във връзка с това е целесъобразно да се отбележи също така, че следва да се предвидят инструменти, като например минимални стандарти за качество на велосипедната инфраструктурата, която се изгражда с европейски субсидии. За да се превърнат централните части на градовете в приятна среда за живеене, градовете използват насърчителни мерки като добра, удобна и безопасна велосипедна инфраструктура, включително велосипедни алеи и паркинги за велосипеди в центъра на града.

3.10. В Европа Нидерландия се смята за „страната на велосипеда“ и поради това може да служи като модел за останалите. Нидерландия дължи тази си репутация не само на най-високия процент на използване на велосипеди в Европа, но също така и на „Генералния план за велосипедния транспорт“ (Masterplan Fiets, 1990-1997 г.). Други европейски страни последваха нидерландския пример и понастоящем са убедени, че добрата политика в областта на велосипедния транспорт изисква внимание и ангажираност (включително и финансова) от страна на националните власти.

3.11. Що се отнася до пътуванията, нидерландският „Генерален план за велосипедния транспорт“ ясно показва, че добрата политика за велосипедния транспорт трябва не само да осигурява добри (удобни, бързи и безопасни) велосипедни пътища, но също така и да обърне внимание на възможността за сигурно и удобно паркиране на велосипедите у дома, на гарата, в близост до транспортни възли на обществения транспорт, автобусните спирки и крайната точка на пътуването.

3.12. Преди няколко години, Европейската конференция на министрите на транспорта (ЕКМТ) възложи изготвянето на

доклад за националната транспортна политика в държавите членки на ЕКМТ⁽⁶⁾. От този доклад става ясно, че са малко страните, които нямат национална политика по отношение на велосипедния транспорт⁽⁷⁾. Разбира се обхватът, състоянието и въздействието на националните политики са различни в различните страни. Според ЕКМТ придвижването с велосипед представлява средно 5 % от общия брой пътувания в Европа. Но страни като Дания (18 %) и Нидерландия (27 %) доказват, че е възможно този процент да нарасне⁽⁸⁾.

3.13. Тези разлики на национално равнище, както и други различия на местно равнище, показват, че използването на велосипеда може да бъде повлияно от провежданата от властите политика. Големият потенциал за нарастване се крие най-вече в заменянето на личния автомобил с велосипеда при пътувания в рамките на 5 до 8 км. Понастоящем в Европа автомобилът се използва при над 50 % от пътуванията на такива къси разстояния. Дори за пътувания на разстояния по-къси от 2 км автомобилът се използва все още в 30 %⁽⁹⁾ от случаите.

3.14. Основната цел на политиката в областта на велосипедния транспорт е да насърчи потребителите да заменят автомобил с велосипед при пътуванията на къси разстояния, но напоследък вниманието се насочва и към пътуванията на по-дълги разстояния; като се обмислят свръх бързи и преки велосипедни алеи за дълги разстояния в големите градове.

3.15. Потенциалът за нарастване на използването на велосипеди за къси разстояния представлява основата за изчисляване на приноса, който една добра политика за велосипедния транспорт може да даде в борбата с изменението на климата. Според последните предварителни оценки в Нидерландия, например, делът на пътуванията на къси разстояния (под 7,5 км) с автомобил представлява около 6 % от общите емисии на вредни газове от автомобилите⁽¹⁰⁾.

3.16. Личният, взетият на заем или нает велосипед може да допринесе за по-голямото използване на обществения транспорт. Велосипедът позволява да се увеличи радиусът, в рамките на който пътникът, тръгвайки от железопътна гара, автобусна спирка или от местоживеенето си, да може да достигне до някоя спирка или обратно за няколко минути, без да използва автомобил.

3.17. Разликите между отделните държави-членки по отношение на дела на пътуванията с велосипед не могат да бъдат обяснени само със социални, географски, климатични и културни условия, въпреки че те, естествено също имат своето значение⁽¹¹⁾. Изглежда, че сдруженията, които оказват съдействие за развитието на добра политика в областта на велосипедния транспорт, играят съществена роля в страните, където традиционно се използва велосипед. Те често предлагат инициативи, които водят до създаване на национални стратегии.

⁽⁶⁾ CEMT, Politiques nationales en faveur du vélo (La mise en œuvre des politiques de transports urbains durables: Aller de l'avant), service des publications de l'OCDE, 2004. (ЕКМТ, Националните политики за насърчаване на велосипедния транспорт (Осъществяване на политики на устойчив градски транспорт: придвижване напред), Служба „Публикации“ на ОИСР, 2004 г.).

⁽⁷⁾ ЕКМТ, Националните политики за насърчаване на велосипедния транспорт, стр. 43.

⁽⁸⁾ ЕКМТ, Националните политики за насърчаване на велосипедния транспорт, стр. 20.

⁽⁹⁾ ЕКМТ, Националните политики за насърчаване на велосипедния транспорт, стр. 24.

⁽¹⁰⁾ Вж. <http://www.fietzersbond.nl/urlsearchresults.asp?itemnumber=1>

⁽¹¹⁾ Според проучване, направено през последните години в Нидерландия, имигрантите, дошли например от Мароко (дори онези от второ поколение) използват средно значително по-малко велосипеда, отколкото родените в Нидерландия холандци. Виж „Het fietsgebruik van allochtonen nader belicht“ публикация на Fietsberaad, бр. 11а, ноември 2006 г. — <http://www.fietsberaad.nl>.

3.18. Мониторингът и оценката на политиките в областта на велосипедния транспорт на европейско равнище за съжаление се затрудняват от липсата на използваеми и достъпни статистически данни. Не само съдруженията, но също и ЕКМТ се обявяват в полза на по-добро събиране на данни за политиката в областта на велосипедния транспорт и използването на велосипеда⁽¹²⁾ (бележка № 9). Решението да не се включват повече важни статистически данни за използването на велосипеди в статистическия наръчник „Енергетиката и транспортът на Европа в цифри“ беше посрещнато с неразбиране.

3.19. Докато навигационните системи GPS за автомобили са доста разпространени, навигационните системи, включващи всички велосипедни връзки, навлизат по-трудно, тъй като основният дигитализиран картографски материал не обхваща или не възпроизвежда велосипедните пътища, които тепърва трябва да бъдат нанесени или цифровизирани. В тази област обаче има значителен напредък в страните, в които традиционно се използват велосипедите, като например планирането на велосипедни маршрути, предлагани по Интернет⁽¹³⁾.

3.20. Оборотът на индустрията за производство на велосипеди и резервни части в Европа се оценява на около 8,5 милиарда еуро и в нея са заети (пряко или непряко) приблизително 130 000 души. Към тази цифра се прибавят повече от 25 000 магазини, дистрибутори и техният персонал⁽¹⁴⁾, като тези данни не отчитат високотехнологичните изследвания. Нараста икономическото значение на велосипедния туризъм, особено в икономически по-слаборазвитите райони, където малките предприятия се възползват от велосипедния туризъм по велосипедните маршрути на дълги разстояния⁽¹⁵⁾.

3.21. Досега не съществуваше европейска политика в областта на велосипедния транспорт. Европейската комисия съобщи, че Зелената книга за градския транспорт, която се подготвя в момента, ще разгледа също и въпросите, свързани с използването на велосипеда. Това дава чудесна възможност за компенсиране на липсата на европейска политика в областта на велосипедния транспорт и интегрирането ѝ в другите политики, като се започне с включването на велосипеда в Зелената книга като важен вид градски транспорт.

3.22. Проучвателното становище „Транспорт в градски зони и метрополни области“ — TEN/276, CESE 273/2007, освен насърчаване на придвижването с велосипед и пеша (параграф 3.3.3), разглежда също и координирането и планирането на транспортните и жилищните инфраструктури (параграф 3.3.1). Трябва да бъде конкретно осъществено интегрирането на политиката в областта на велосипедния транспорт в политиката, свързана с жилищните райони.

4. Подобряване на трансграничната велосипедна инфраструктура

4.1. При трансграничния велосипеден транспорт в Европа проблемите възникват най-вече, когато велосипедистът желае да вземе своя велосипед в чужбина, като използва международните високоскоростни влакове, които представляват важен инфра-

структурен компонент за велосипедния туризъм. В Европа обаче в повечето случаи е невъзможно в тези влакове да се превозват велосипеди.

4.2. Докато велосипедният туризъм се увеличава и е специално насърчаван от страна на Европейската комисия и националните и регионални власти като устойчива и, най-вече за по-слабо икономически развитите райони, важна форма на туризъм, за велосипедистите, желаещи да пътуват с влак до избраното за прекарването на отпуската място или като начало на тяхната велосипедна ваканция в чужбина, е невъзможно да изберат влака като транспортно средство. Докато транспортирането на велосипедите на туристите като че ли не представлява проблем за въздушните компании и съществуващите съоръжения за транспортиране на велосипеди на фериботите са добри (въпреки че велосипедните пътища и сигнализацията за велосипедистите до и от пристанищата не винаги са добри), железопътните компании отказват да транспортират велосипеди в международните високоскоростни влакове.

4.3. Решението на този проблем на трансграничния велосипеден транспорт все пак е близко, тъй като Европейският парламент, в текст, приет през м. януари 2007 г.⁽¹⁶⁾ с голямо мнозинство, поставя изискването всички влакове в Европа да разполагат с многофункционално пространство, предвидено за транспортиране например на инвалидни колички, ски и *велосипеди*. Препоръчва се във всеки влак в Европа, следователно и в международните високоскоростни влакове, задължително да бъдат предвидени отделения за транспортиране на велосипеди.

4.4. Безопасността на движението на велосипедистите по пътищата е много различна в различните европейски страни. Това се дължи преди всичко на липсата на специфична велосипедна инфраструктура в някои страни, където велосипедистите са принудени да се движат в едно и също платно с автомобилите и камионите, които се движат с 50 км/ч, 80 км/ч, а дори и с висока скорост. Това разубеждава местните хора да карат велосипеди. Необходимо е също така да се насърчи и на европейско ниво изработването и прилагането на адекватни правила за безопасност, както за велосипедистите и тяхното превозно средство, така и за велосипедната инфраструктура и останалите участници в движението.

4.5. Качеството на съществуващата инфраструктура също е различно. Велотуристите са по-малко склонни да отидат в страни, където смятат, че е опасно, тъй като в своята страна са свикнали с безопасна инфраструктура. Препоръчва се въвеждането на *минимални* стандарти за качество (например по отношение ширината на велосипедните пътища, също и за нестандартни велосипеди⁽¹⁷⁾ и за сигнализацията), за инфраструктурата, която да бъде изградена с помощта на европейски субсидии и да се предвидят бюджетни средства за финансиране на изграждането на такава велосипедна инфраструктура, която вече е доказала на практика своята ефективност в някои европейски градове и страни.

4.6. Въпреки че големите различия по отношение на дела, който заема използването на велосипеда спрямо общия брой придвижвания в отделните държави-членки и градове в Европа, могат да бъдат обяснени със социални, географски, климатични и културни разлики, основната причина за това се крие предимно в транспортните политики. Ето защо обменът на информация и на добри практики, както и информационните кампании сред

⁽¹²⁾ ЕКМТ, Националните политики за насърчаване на велосипедния транспорт, стр. 24.

⁽¹³⁾ Виж например: www.radroutenplaner.nrw.de и <http://www.fietserbond.nl/fietsrouteplanner>

⁽¹⁴⁾ Според оценките за 2003 г. на COLIBI (Сдружение на европейската индустрия за производство на велосипеди) и COLIPED (Асоциация на индустрията за части и принадлежности за велосипеди).

⁽¹⁵⁾ Източник: Доклад на Les Lumsdon на последната конференция на North Sea Cycle Route, състояла се на 9 ноември 2006 г. по въпросите на туризма, обновлението на икономиката и европейските субсидии; вж.: <http://www.northsea-cycle.com> и http://www.uclan.ac.uk/facs/lbs/research/institutes_and_centres/transport/docs/Northseacycleconf.doc

⁽¹⁶⁾ Виж <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0005+0+DOC+XML+V0//EN>

⁽¹⁷⁾ Например тандеми, триместни велосипеди, аеродинамични „легнали“ велосипеди и закрити триколесни велосипеди.

обществеността имат голямо значение. Желателно е Европейската комисия да продължи да подкрепя финансово обмена на такава информация, добри практики и кампаниите за повишаване на информираността и да стане задължително въвеждането на политика, свързана с велосипедния транспорт във всички финансирани от Европейската комисия транспортни проекти (например интермодалност между велосипедния и обществен транспорт).

4.7. Колоезденето е популярна дейност, която може да бъде насърчавана като фактор за здравословен и устойчив начин на живот, чрез включване на политиката в областта на велосипедния транспорт не само в транспортната, но и в други политики. Целесъобразно е политиката за велосипедния транспорт бъде включена в по-нататъшното развитие на европейските политики не само в областта на транспорта и инфраструктурата, но и в териториалното устройство (по-специално градоустройството), околната среда, икономиката, здравеопазването, обучението и образованието. Това е една от причините, поради които Европейската комисия следва да организира по подходящ начин мониторинг и събиране на данни за използването на велосипеда в Европа и да насърчи хармонизирането на методите за анализ.

5. Европейско сътрудничество за разширяване на европейската мрежа EuroVelo

5.1. EuroVelo е проект, инициран от Европейската федерация на велосипедистите (ECF) през 1995 г.⁽¹⁸⁾ Целта е да се разработят 12 трансгранични велосипедни маршрута на дълги разстояния в цяла Европа, както в държавите-членки на ЕС, така и в трети страни. Общата дължина на предложените маршрути е 66 000 км. Маршрутите се основават предимно на съществуващи местни и регионални пътища. Още от самото начало на проекта континенталната му перспектива и визията за една паневропейска мрежа от велосипедни маршрути са показали значителната добавена стойност на това начинание.

5.2. Този проект вдъхнови местните, регионалните и националните власти да си сътрудничат за създаването на международни велосипедни маршрути на дълги разстояния. Миналата година беше открит Маршрут EuroVelo 6, (от Атлантическия океан до Черно море). Средствата от INTERREG изиграха основна роля за осъществяването на тези маршрути. Това се отнася също така и за Велосипедния маршрут до Северно море, проект на INTERREG, който беше завършен в края на 2006 г., считан от Европейската федерация на велосипедистите за Маршрут EuroVelo 12.

5.3. Идеята на EuroVelo е да се развие и поддържа Трансевропейска мрежа от велосипедни маршрути, която да бъде призната за TEN (Трансевропейска мрежа), подобно на трансевропейските пътна и железопътна мрежи. Очевидно този проект заслужава да бъде подкрепен не толкова като част от европейската транспортна политика, а по-скоро в контекста на насърчаването на туризма и регионалното развитие в Европа. Освен устойчивото управление и координиране на маршрутите и предоставянето на

информация, друга важна задача е, разбира се, по-нататъшното развитие на мрежата. Публикуването през 2002 г. на основните насоки относно всички главни аспекти на създаването на EuroVelo маршрут се оказа много ценно за предотвратяване на съкращаването на инвестициите. Желателно е Европейската комисия да продължи да финансира създаването на EuroVelo маршрути, с оглед развитието на пълна мрежа от европейски велосипедни маршрути, Трансевропейска мрежа за велосипедния транспорт.

5.4. Дискусиите между партньорите от групата за Велосипедния маршрут до Северно море относно начина за гарантиране на бъдещата приемственост на маршрута, неговото популяризиране и сътрудничеството между големия брой участници в проекта (около 70 региона в осем страни) още не са довели до намирането на решение. Този въпрос възниква и по отношение на други международни велосипедни маршрути на дълги разстояния, които са били финансирани като проекти (за които често до 50 % от средствата са били предоставяни от ЕС), и за които не е било предвидено нищо по отношение на управлението на общото сътрудничество и популяризиране.

5.5. Едно от често дискутираните възможни решения на проблема, е след завършването на работата по инфраструктурата и сигнализацията да се възложи на някоя европейска организация, като например Европейската федерация на велосипедистите, управлението, координирането и администрирането на маршрута; последната би действала по модела на националните организации. Според Европейската федерация на велосипедистите дългосрочното поддържане на качеството на маршрутите, след тяхното завършване, е основен въпрос, който трябва да бъде разрешен на международно европейско равнище. Желателно е някоя европейска организация да поеме управлението и администрирането на мрежата от маршрути EuroVelo и на завършените велосипедни пътища, за да се гарантира непрекъснато поддържане на инфраструктурата (включително сигнализацията) и централизираното предоставяне на информация на велосипедистите (включително информация за това къде може да бъде получена помощ в случай на повреда или при необходимост). Както при много европейски инициативи и проекти за сътрудничество, и в този случай ще е необходима финансова помощ от ЕС.

5.6. Въпреки ограничените средства с които разполага, самата Европейска федерация на велосипедистите увеличи ангажираността си спрямо проекта EuroVelo, за да намери решение на този проблем и да го приложи на практика. Това включва сътрудничество за по-нататъшното разработване на система за сигнализация за проект EuroVelo 6, която да е еднозначна, но която да може да се прилага и да се приспособява лесно във всички страни, и работа за признаването ѝ от UNECE⁽¹⁹⁾. Желателно е системата от указателни знаци, създадена от Европейската федерация на велосипедистите, да получи официално признание в рамките на партньорската група EuroVelo 6 и да се насърчи нейното прилагане.

Брюксел, 25 април 2007 г.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁸⁾ Вж. http://www.ecf.com/14_1

⁽¹⁹⁾ Вж. <http://www.unece.org/trans/main/welcwp1.html>