ОСНОВНИ ВЪПРОСИ ЗА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Библиотека
Студии по Европейско право

Бруно АЛОМАР е възпитаник на Националното училище по администрация (ENA), завършил е Института за политически науки (IEP) и Висшето училище по търговия (HEC) в Париж и работи като граждански администратор в Министерството на икономиката и финансите, командирован в Европейската комисия (Генерална дирекция „Конкуренция").

Себастиан ДАЦИАНО е възпитаник на Националното училище по администрация (ENA), завършил е Института за политически науки (IEP) и право в Париж и работи като граждански администратор в Министерството на вътрешните работи, командирован в Министерството на външните работи (Генерална дирекция „Европейско сътрудничество").

Кристоф ГАРА е възпитаник на Националното училище по администрация (ENA), завършил е Института за политически науки (IEP), Свободния университет в Берлин и Колежа на Европа в Брюж, работи като член на Сметната палата на Франция.

И тримата преподават Европейски въпроси в Института за политически науки в Париж, в Университета Париж-I „Пантеон-Сорбона" и в Частния институт за подготовка за конкурсите за европейските институции (IPESUP) в Париж.

Бруно Аломар
Себастиан Дациано
Кристоф Гара

ОСНОВНИ ВЪПРОСИ ЗА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

**Център за продължаващо обучение
при Юридическия факултет на
Софийския университет „Св. Климент Охридски"**

**Университетско издателство
„Св. Климент Охридски"**

Ouvrage publié avec le concours du Centre national du Livre – Ministère français de la Culture et de la Communication

Издание, осъществено със съдействието на Националния център на книгата – Френско министерство на културата и комуникацията

***Издава*: Център за продължаващо обучение при Юридическия факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски"**
с авторските права на Института по Европейско право

Bruno Alomar
Sébastien Daziano
Cristophe Garat

Grandes questions européennes

éditions sedes

© Editions Sedes, 2007
© доц. д-р Атанас Семов, научен редактор, 2011
© д-р Жулиета Борин, преводач, 2011

ISBN 978-954-07-3189-6

Университетско издателство „Св. Климент Охридски"

Уважаеми читатели,

Предлагаме на вашето внимание едно рядко богато, пълно и четивно представяне на Европейския съюз – неговите институции, правна рамка и осъществявани дейности (компетенции). Широтата на обхвата и чистотата на анализа дават на настоящото четиво незаменима полезност – както за обучаващите се студенти – по право, икономика, управление, международни отношения, публична администрация, европеистика, журналистика, така и на практикуващите юристи, на администрацията и бизнеса.

Без да бъде редактиран по същество – нещо, което не можем да правим, – текстът е адаптиран към Лисабонския договор. Така всички запазени позоваванията на Договора за Конституция за Европа от 2004 г. или на Заключенията на Европейския съвет от 2007 г., определили мандата за сключване на последващия ревизионен договор, са по същество напълно съобразени с правната реалност, утвърдена с Лисабонския договор, подписан на 13 декември 2007 г. и влязъл в сила на 1 декември 2009 г.

Поради това целият текст на настоящото издание е напълно актуален и несъмнено полезен. Изданието изобилства със сравнителни, статистически и аналитични данни, които го правят уникално на и без това относително бедния български пазар на съчинения за Европейския съюз.

Атанас Семов

Предговор

„Ще дойде ден, когато всички вие, нациите на този континент, без да губите отличителните си качества и славната си индивидуалност, ще се обедините в една по-висша структура и ще съставите европейското братство."

Виктор Юго, реч при откриването на дискусията на Конгреса на мира в Париж, 21 август 1849 г.

„От научна гледна точка е погрешно да се вменява на Европа разочарованието от демокрацията и кризата в политиката. Става дума за фактори, които действат в самите ни нации и не можем да изискваме от Европа да създаде чудодейно лекарство за тях."

Жак Делор, реч пред Комитета на регионите, 17 ноември 2004 г.

Това издание се вдъхновява от професионалния опит, натрупван всекидневно в Европа, включително и в областта на преподаването на европейската проблематика в университетите и висшите училища.

То е продукт на усилието по съвременен, ясен и точен начин да бъде представена една европейска конструкция, чиято очевидна и неизбежна сложност затруднява възприемането ѝ.

То трябва да позволи на читателя да разбере областите на дейност на тази Европа, които, отвъд критиките и ентусиазма наистина са в състояние да играят ролята на устойчиви носители на мир, демокрация и благополучие.

За всичко написано в това произведение отговорност носят единствено авторите и то по никакъв начин не ангажира институциите, в които те работят или преподават.

Авторите

ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ

АКТО	Африка – Карибите – Тихият океан
БВП	Брутен вътрешен продукт
ГКМ	Гласуване с квалифицирано мнозинство (в Съвета на ЕС)
ДЕО	Договор за създаване на Европейската общност
ДЕС	Договор за Европейския съюз
ДИП	Договори за икономическо партньорство
ДЧ	Държава-членка; държави-членки
ЕААБ	Европейска агенция за авиационна безопасност
ЕАМБ	Европейска агенция за морска безопасност
ЕАСТ	Европейска асоциация за свободна търговия
ЕКПЧ	Европейска конвенция за защита правата на човека и основните свободи
ЕБВП	Европейски брутен вътрешен продукт
ЕБП	Европейско бюро за патенти
ЕЕА	Единен европейски акт
ЕЖА	Европейска железопътна агенция
ЕЗФРСР	Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони
ЕИО	Европейска икономическа общност
ЕК	Европейска комисия
ЕКА	Европейска космическа агенция
ЕО	Европейска общност; Европейски общности
ЕОАЕ	Европейска общност за атомна енергия
ЕОВС	Европейска общност за въглища и стомана
ЕОИС	Европейска организация за икономическо сътрудничество
ЕП	Европейски парламент
ЕПС	Европейско политическо сътрудничество
ЕС	Европейски съюз
ЕСП	Евро-средиземноморското партньорство
ЕФОГСС	Европейски фонд за ориентиране и гарантиране на селското стопанство
ЕФР	Европейски фонд за развитие
ЕФРР	Европейски фонд за регионално развитие
ЕКА	Европейска космическа агенция
ЕПС	Европейско политическо сътрудничество
ЕПСО	Европейска политика за сигурност и отбрана
ЗЕС	Западноевропейски съюз
ИТЗ	Инструменти за търговска защита
КМ	Квалифицирано мнозинство
КЕП	Конвенция за европейския патент
КЗК	Комисия по защита на конкуренцията

МОГА	Международна организация за гражданска авиация
МПК	Междуправителствена конференция
МСП	Малки и средни предприятия
НСРС	Най-слабо развитите страни
ОПВРС	Обща политика във външните работи и сигурността
ОИСР	Организация за икономическо сътрудничество и развитие
ОМТ	Обща митническа тарифа
ОН	Общество на народите
ООП	Обща организация на пазарите
ОПР	Обща политика по рибарството
ОСиП	Обобщена система за преференции
ПССНПВ	Полицейско и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси
ПВР	Правосъдие и вътрешни работи
ПСЕО	Първоинстанционен съд на Европейските общности
ПО	Помирителен орган
РТД	Регионални търговски договори
СЕПП	Схема за единно плащане на площ
СЕС	Съд на Европейския съюз
СМ	Съвет на министрите
СОВВО	Съвет по общите въпроси и външните отношения
СПОН	Съвместни предприятия с оперативна независимост
СТО	Световна търговска организация
СЕПП	Схема за единно плащане на площ
ТЕМ	Трансевропейски мрежи
УОИ	Услуги от общ интерес
УОИИ	Услуги от общ икономически интерес
УРЕ	Укрепване на ръководните екипи
УС	Управителен съвет
ФИОР	Финансов инструмент за ориентация на риболова
ФСЕС	Фонд за солидарност на Европейския съюз

Част I

Общностната система

Раздел 1. Вътрешното функциониране
Раздел 2. Външното функциониране
Раздел 3. Векторите на действие
на Общността

Встъпителна глава

Обединена Европа – прагматична конструкция в търсене на ново вдъхновение

Днес Европа има собствен облик. Основателите на обединението ѝ несъмнено биха били учудени от нейните успехи. Континентът, някога раздиран от войни, днес вече трайно е умиротворен. Европейският съюз съумява да изгради междинен институционен модел: между националната държава, конфедерацията и федерацията, който няма аналог в историята на човечеството. ЕС разполага с обща валута – важен гарант за икономиките и народите. Той започва постепенно да създава външна политика и военни средства, за да може да съществува на международната сцена.

Въпреки това, парадоксално, скептицизмът рядко е бил толкова голям. Разногласията между националните държави, които го съставят, неговата неспособност да консолидира своя икономически и социален модел, институционните трудности, пред които е изправен, подсказани от отхвърлянето на Договора за приемане на Конституция за Европа, и в по-общ план все по-хипотетичното съгласие на неудовлетворено от ЕС европейско население провокират съмнения относно неговата способност да преоткрие динамизма, от който има нужда, за да посреща предстоящите предизвикателства.

1. Европа: конструкция, постоянно движеща се между прагматизъм и идеализъм

1.1. Между прагматизъм и идеализъм: възникването на европейската конструкция

1.2. Между прагматизъм и идеализъм: векторите на европейската интеграция

1.3. Между прагматизъм и идеализъм: институционният модел *sui generis*

2. Конструкция, изчерпала своята логика, която изглежда поразена от инертност

2.1. Конструкция, изчерпала своята логика

2.2. Конструкция, поразена от инертност

1. Европа: конструкция, постоянно движеща се между прагматизъм и идеализъм

Един поглед в перспектива към европейската конструкция показва, че тя е успяла с прагматична загриженост да даде отговори на предизвикателствата и трудностите на Европа и силно утвърден проевропейски идеал.

1.1. Между прагматизъм и идеализъм: възникването на европейската конструкция

Още от самото начало европейската конструкция е белязана едновременно от прагматично вдъхновение (1.1.1.) и силно идеологическо течение (1.1.2.).

1.1.1. Прагматично вдъхновение

Прагматизмът е силно вдъхновение за основателите на Обединена Европа (1.1.1.1.). Той обхваща целия европейски проект (1.1.1.2.).

Прагматизмът на основателите

Този прагматизъм вдъхновява Декларацията Шуман от 9 май 1950 г.

Декларацията Шуман – 9 май 1950 г.

Световният мир не може да бъде запазен без творчески усилия, съответстващи на опасностите, които го заплашват. **Приносът, който една организирана и жизнена Европа може да донесе на цивилизацията, е необходим за поддържането на мирни отношения. Като отстоява идеята за обединена Европа в продължение на повече от двадесет години, Франция винаги е имала за цел да служи на мира.** Обединена Европа не бе създадена – и в резултат ни сполетя войната.

Европа няма да се създаде отведнъж, нито само с един-единствен план. Тя ще бъде изградена само с помощта на конкретни стъпки, създаващи преди всичко действителна солидарност. Обединението на европейските нации изисква вековното противопоставяне между Франция и Германия да бъде прекратено. Предприетите действия трябва да се отнасят на първо място до Франция и Германия. За тази цел френ-

ското правителство предлага да се предприемат незабавни действия в една ограничена, но решаваща област. Френското правителство предлага цялостното френско-германско производство на въглища и стомана да бъде поставено под властта на общ Върховен орган в рамките на организация, отворена за участие и на други страни от Европа.

Обединяването на производството на въглища и стомана незабавно ще осигури изграждането на обща основа за икономическо развитие – първи етап на Европейската федерация – и ще измени съдбата на тези райони, дълго време обречени да изработват оръжия, на които те самите най-често са жертви.

Съвместното производство, което ще се зароди по този начин, ще демонстрира, че всяка война между Франция и Германия става не само немислима, но и материално невъзможна. Формирането на тази мощна производствена общност, отворена за всички страни, които биха желали да участват в нея, ще осигури основните елементи на промишленото производство при едни и същи условия за всички страни-членки и така ще положи действителния фундамент на тяхното икономическо обединение. Това производство ще бъде предлагано на целия свят без предпочитания или изключения, за да допринася за повишаване нивото на живота и за укрепване на делото на мира. (...)

По този начин просто и бързо ще се осъществи сливането на интереси, необходимо за образуването на икономическа общност, а така също ще бъде заложен катализатор за създаването на по-широка общност със задълбочени отношения между страни, от дълго време противопоставени помежду си от кървави разделения. Чрез обединяването на базисните производства и учредяването на нов Върховен орган, чиито решения ще бъдат обвързващи за Франция, Германия и други присъединили се страни, това предложение ще положи първия камък на Европейска федерация, необходима за запазването на мира.

За да бъдат осъществени така определените цели, френското правителство е готово да започне преговори на следните основания. Предназначената за общия Върховен орган мисия ще бъде да осигури в най-кратки срокове: модернизация на производството и подобряване на качеството му, предлагане на въглища и стомана при напълно еднакви условия на френския и германския пазар, както и на пазарите на присъединилите се страни, развитие на общия износ за трети страни, изравняване на подобряването на условията на живот на работната ръка в тези отрасли на промишлеността.

Прагматизмът на основателите отговаря на три предизвикателства, които сериозно засягат Европа и чието преодоляване е първа задача след края на една световна война.

Първото предизвикателство след два световни конфликта, започнали от Европа, е **да осигури мира на континента**, като премахне възможността за военен конфликт между двете най-големи сили – Франция и Германия. Мирът между Франция и Германия е всъщност един от крайъгълните камъни на европейската конструкция, замислена като отговор на неспособността на Германия и Франция да съжителстват мирно, откакто Германия се е изградила през 1871 г., а Франция преди нея – като силна национална държава.

Второто предизвикателство е свързано с **възстановяването на Европа**. Съсипаната след унищожителния конфликт, Европа трябва да изгради наново градовете си, промишлеността си и да изхрани населението си. С помощта си за възстановяването на Европа САЩ изиграват съществена роля в европейската конструкция. На 5 юни 1947 г. в университета „Харвард" държавният секретар на САЩ генерал Джордж Маршал произнася основополагаща реч, с която САЩ се ангажират да помогнат на Европа при условие, че европейците се обединят. Създаването на Европейската организация за икономическо сътрудничество (ЕОИС) на 16 април 1948 г., която става през 1961 г. Организация за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР), представлява първият ембрион на европейското обединяване. Един човек, Жан Моне, който вече е изиграл роля във финансирането на европейското възстановяване и който е преживял Първата световна война, излиза на сцената.

Жан Моне

Жан Моне (1888–1979 г.) произхожда от областта Коняк във Франция. Той изиграва съществена роля в координацията на съюзническите помощи в края на Първата световна война. През 1919 г. работи върху създаването на ОН и изпълнява няколко мисии в Европа. От 1923 г. се посвещава на семейния бизнес и продължава кариерата си като предприемач. По време на Втората световна война отново работи по координацията на военните сили. Натоварен да възстанови френската икономика в качеството си на комисар на Плана, от декември 1945 г. до 1952 г. Жан Моне работи тайно върху общата политика за въглища и стомана. През 1950 г. той предлага своя проект на Робер Шуман, който

ще бъде основата на декларация със същото име. От 1952 г. до 1955 г. е председател на Върховния орган на ЕОВС, който по-късно ще се нарича Европейска комисия. Той си подава оставката през 1955 г., когато Франция отхвърля през 1954 г. проекта за европейска войска.

Жан Моне въплъщава повече от всеки друг духа на европейската конструкция. Прагматик, съмняващ се в политическата власт до степен да иска да направи от ЕК един вид Комисариат на Плана, управляван от функционери, заредени с това, което той определя като „общ европейски интерес", той не се вписва в класическото разбиране за държавник или поне не както си го представят французите. Родом от Шарант, което ще рече провинциалист, повече делови банкер и търговец в Коняк, отколкото висш чиновник, прекарал част от живота си в САЩ, Жан Моне не се вписва в класическата представа за френския политик. Европейската конструкция, основана преди всичко върху икономиката, върху обединяването на ресурсите в голям пазар, е дълбоко белязана от неговия отпечатък.

Третото предизвикателство е осъзнаването на нуждата Европа да е обединена на световната сцена. Докато темата за глобализацията излиза на дневен ред след края на Студената война, в края на 80-те и началото на 90-те години на XX век е очевидно, че основателите на европейската конструкция са осъзнали още в края на 50-те години нуждата Европа да създаде силна общност срещу неизбежното зараждане на големи сили и необходимостта да има тежест и влияние на международната сцена.

Валтер Халщайн, Недовършената Европа, 1970 г.

„Два основно психологически фактора изиграха едновременно роля, за да създадат специфично състояние на духа, обърнато към европейски ред, стоящ над отделните държави.

Атомната ера щеше да породи нова концепция за пространството. Науката и технологията разшириха до неподозирани мащаби и до постоянно ускоряващ се ритъм пространството, което човекът е в състояние еднолично или колективно да управлява. (...). В Европа, както и в целия свят всички хора са вече съседи и все повече го осъзнават, дават си сметка за това. Обхватът на нашето ново пространство не беше произволно избран, той ни беше наложен от Историята.

Още повече че националните държави разполагат с все по-ограничен суверенитет, който непрекъснато губи значението си.

Ограничаване: военната мощ, която е най-съществената характеристика на традиционния суверенитет, все по-малко принадлежи на държавите. (...)

Обезценяване: невижданата злоупотреба не само с мощта на националната държава, но и с нейната идеология, след като е причинила на континента безпрецедентни разрушения и е отслабила значително самата идея за национална държава."

Прагматизмът на европейското изграждане

Прагматизмът е константа на европейската конструкция, като нейният значителен напредък често е реакция на конкретна ситуация.

Много силен е прагматизмът на държавите-членки (ДЧ) на ЕС. Големият подем в европейското изграждане, какъвто е Договорът от Маастрихт, е в най-голяма степен отговор на Европа на краха на съветската система и края на Студената война. Но Договорът от Маастрихт е френско-германско дело, Франция, въпреки колебанията си, приема бързо обединение на Германия в замяна на отказа на последната от дойче-марката и в името на перспективата, очертана още от началото на седемдесетте години в Доклада Вернер за обща валута в Европа, придружена от независима централна банка, създадена по германския модел. По същия начин неуспехите, с които ЕС се сблъсква с кризата на Балканите, и шокът, който представляваше 11 септември 2001 г., позволяват да се оцени по-добре напредъкът, който Европа е осъществила в отбраната и съдебното сътрудничество през последните години.

Прагматизмът е не по-малък и **от страна на бъдещите ДЧ**. Случаят с Обединеното кралство го прави очевиден. Участващо в преговорите, завършили с подписването на Римския договор, британското правителство решава да го отхвърли и, вярно на своята традиция на свободна търговия, да създаде през май 1960 г. Европейската асоциация за свободна търговия (ЕАСТ/EFTA). Когато обаче неуспехът на ЕАСТ става очевиден, британският елит и сред него много от тези, които често са възприемани като антиевропейци, си дават сметка за необходимостта Обединеното кралство

да се присъедини към европейската конструкция. Маргарет Тачър пише в своите *Мемоари*:

Маргарет Тачър – държавническо изкуство, стратегии за променящ се свят

„Аз станах член на Парламента на общите избори през 1959 г., така че бях в позиция да следя тези събития с образователен, ако не с експертен интерес. През целия този период споделях преобладаващото мнение, че британският национален интерес, по-специално нашият икономически интерес, изискваше да се присъединим към ЕИО в най-кратки срокове.

Когато британците се присъединиха през януари 1973 г., аз бях член на Кабинета като секретар по образованието. Продължавах да възприемам това решение като нужно и правилно. Беше ясно на всички нас, че условията, що се отнася до риболов и земеделие, биха били критикувани. Но най-сериозното икономическо предимство, изглежда, щеше да бъде по-важно от недостатъците и преди всичко беше задължително да се премине през Европейската тарифна система, така че нашите стоки да бъдат свободно продавани на пазарите на Шестте, с техните 190 милиона потребители.

Най-важната причина да поддържам присъединяването към ЕИО беше, както вече подчертах, достъп до европейските пазари. През тези дни, преди Уругвайския кръг търговски преговори, през 80-те и 90-те години, имаше сериозни тарифни ограничения в световен мащаб. Европейската външна тарифа беше приблизително 12%. Така че изключването от европейското потребителско обединение щеше да представлява сериозна пречка за британската търговия."

Харпър Колинс, 2002, с. 367–368.

Без съмнение ситуацията се е променила, откакто Обединеното кралство, изхождайки от икономически и социални съображения, някои от които в открито противоречие с неговите европейски партньори, се възползва от възможността за бърз напредък[1].

Силното напрежение, което настъпва непосредствено след разширяването от май 2004 г., свързано с декларира-

[1] Декларацията на Джон Мейджър, през 1991 г. министър-председател: „За нас заетостта, за тях социалното осигуряване" – по този брутален начин той отразява британския подход, твърде различен в сферата на икономическото и социалното развитие.

нето от страна на новоприетите държави от Източна и Централна Европа на силна атлантическа солидарност, се вписва в същата перспектива[2].

1.1.2. Европейски идеал: да се намери по-модерна политическа форма от националната държава

Съществува силно европейско течение, което черпи своите извори в европейската мисъл и което помага да се разбере **ентусиазмът на част от европейските елити за европейския проект.** Салвадор де Мадариага е представител на тези елити.

Салвадор де Мадариага, реч на Хагската конференция, 1948 г.

Преди всичко ние трябва да обичаме Европа: нашата Европа, озвучена от неудържимия смях на Рабле, осветена от усмивката на Еразъм, жива с духа на Волтер; чийто духовен небосклон сияе от очите на Данте, от светлите очи на Шекспир, от ведрите очи на Гьоте, от неспокойните очи на Достоевски, тази Европа, на която Джокондата вечно се усмихва, където Моисей и Давид се раждат за вечен живот в мрамора на Микеланджело и където геният на Бах се устремява спонтанно, за да бъде уловен в своята интелектуална геометрия; където Хамлет търси чрез мисълта мистерията на своето бездействие и Фауст се опитва чрез действието да запълни празнотите в своята мисъл; където Дон Жуан търси в срещнатите жени единствената жена и Дон Кихот препуска с копие в ръка, за да принуди реалността да се извиси над самата себе си. Тази Европа трябва да се роди. И тя ще се роди, когато испанците кажат: „нашият Шартър“, англичаните: „нашият Краков“, италианците: „нашият Копенхаген“, когато германците кажат: „нашият Брюж“. Тогава Европа ще живее, защото тогава духът, който управлява хода на историята, ще е произнесъл съзидателните думи: *Fiat Europa*.“

Докато признаците за появата на „европейска интелигенция“ датират от XVIII век, епоха, в която френските философи на Просвещението са имали изключителен авторитет и влияние в Европа, европейското интелектуално течение

[2] Изборът на Полша да се обърне към САЩ, за да модернизира своята авиация от бойни самолети, беше възприет от много страни-членки като знак за опортюнистично поведение спрямо Европа.

в точния смисъл на думата се появява през XIX век. Писатели и интелектуалци като Виктор Юго във Франция или Фридрих Ницше в Германия констатират необходимостта Европа да се обедини.

В началото на XX век се очертава по-ясно елит, благосклонен към изграждането на интегрирана Европа, повлиян в някаква степен от Женевската идеология и приветстващ създаването на ОН. Между тези интелектуалци и влиятелни личности фигурират граф Ричард Куденхов-Калерги, френският философ Жулиен Бенда, австрийският писател и поет Стефан Цвайг.

Именно този идеализъм откриваме в самото начало на европейската конструкция, обобщен от Валтер Халщайн, първия председател на ЕК.

Валтер Халщайн,
реч, произнесена при приключване на мандата

„Във всички свои предложения и инициативи Комисията трябваше да изхожда от интереса на Общността, тя трябваше също така да реши дали дадено решение е предвидено като инструмент за интеграция, дали то установява нова ниша в мрежата от връзки между ДЧ; често едно такова решение отиваше отвъд най-малкия общ знаменател на гледните точки на ДЧ, нашият дълг беше да им покажем пътя: следователно Комисията трябваше да бъде „идеалист".

1.2. Между прагматизъм и идеализъм: векторите на интеграцията

Векторите на европейското изграждане са белязани от този дуализъм между прагматизъм и идеализъм, независимо дали става дума за правото (1.2.1.), за пазара (1.2.2.) или за ролята на технокрацията (1.2.3.).

1.2.1. Европа като юридическа конструкция

Правото е крайъгълен камък на интелектуалната конструкция на ЕС, също както и прагматично средство за обединение на народите.

1.2.1.1. Юридически идеал

Този идеал е здраво вкоренен, тъй като ЕС е устойчива **юридическа** конструкция. За бащите-основатели съществената оригиналност на европейската конструкция е, че тя е първият опит за мирно обединение на Европа чрез правото.

Валтер Халщайн: Недовършената Европа

„Ние ще продължим да признаваме силата на правото, величието на правото като елемент, който сам по себе си гарантира трайно обединение, и да градим европейската конструкция върху тази трайна основа. В европейската история често са правени опити за обединение чрез силата, чрез завоеванието, чрез покоряването. Но всички тези опити, напоени с кръв и сълзи, са се оказали напразни, безплодни начинания."

1.2.1.2. Мощен инструмент за интеграция

В този контекст правото заема в европейската конструкция господстващо място.

От самото начало на европейското изграждане много основни етапи бяха преодолени по този начин. През 1963 г. с решението *Van Gend en Loos* общностният съд полага принципа за директен ефект на нормите на правото на ЕС: всеки гражданин може да се позовава директно на европейското право. Решителен етап е преминат година по-късно с решението *Costa/ENEL*, с което общностният съд обявява принципа на върховенството (примата) на нормите на Общностното право над правото на държавите, които съставят ЕС. Въпреки че въвеждането на тези основополагащи принципи не се осъществява цялостно и веднага, все пак основното е направено: европейският гражданин и националният съдия ще бъдат основни актьори на европейското изграждане.

Паралелно с увеличаването на степента на намеса от страна на ЕС се развива и европейското право. Неговото

приложение се осъществява по линия на националните права, над които се очаква да има приоритет. Така между 2/3 и 3/4 от нормите, приети в ДЧ на ЕС, са всъщност транспонирани във вътрешното право норми, които са били приети на европейско равнище.

1.2.2. Европа като широк общ пазар

1.2.2.1. Търговски идеал

Безспорно основателите на Европа са живеели с идеята, че търговията между народите представлява силен фактор за мир.

Управляващите елити, като тези на Бенелюкс, на Германия и на Италия, остават под влиянието на голямата търговска традиция, която от Северна Италия чак до Северно море покрива бившата територия на Ханзата. Освен това елитите са силно повлияни от САЩ.

Такъв е случаят с френските управници, в частност Жан Моне, който се стреми да гради Европа преди всичко върху конкретно сътрудничество в различни области, а не направо като политическа конструкция.

1.2.2.2. Пазарът – мощен вектор за интеграция

Още от самото начало е широко икономическо обединение около един пазар. Така Договорът ЕОВС от 1951 г. се отнася за производството на стомана и въглища. По същия начин **Договорът от Рим от 25 март 1957 г. създава Европейска икономическа общност (ЕИО), която дълго ще бъде наричана „Общ пазар".**

По-късно, когато трябва да се съживи европейското обединение в състояние на криза, това става именно чрез пазара. Изходът от евроскептицизма съвпада с ЕИА и осъществяването на големия пазар след 1986 г., след Доклада *Спинели* и *Бялата книга относно завършването на вътрешния пазар* от юни 1985 г. През 1992 г. ново важно съживяване се осъществява с Договора от Маастрихт и създаването на Икономическия и валутен съюз.

1.2.3. Европа като технократска конструкция, в служба на общ европейски интерес

1.2.3.1. Търсене на общия европейски интерес

Силно повлияни от френската концепция за общ интерес, която има своите корени в традиция, водеща началото си от XVIII век, бащите-основатели на ЕС поставят европейската конструкция под влиянието на това, което те определят като „общ европейски интерес".

1.2.3.2. Ключовата роля на европейската технокрация

В този контекст европейската конструкция много бързо става работа на „технократите". Съвсем естествено думата е за администрациите на страните-учредителки, които играят основна роля при сключването на общностните договори.

Но в още по-голяма степен става дума за работата на общностните институции начело с ЕК. Европейската конструкция всъщност от самото начало е белязана от силно недоверие към класическите политически парламентарни режими, които не са съумели да предотвратят избухването на световните конфликти. Следвоенните години, отразяващи духа на 30-те години, и най-вече темата за реформиране на държавата са всъщност белязани от сериозно доверие в технокрацията. В този контекст за Жан Моне е ясно: ЕК трябва да бъде изградена по примера на Комисариата на Плана за възстановяване.

1.3. Между прагматизъм и идеализъм: институционният модел *sui generis*

Европейският институционен модел е дълбоко оригинален. Силно прагматичен, той заимства от каноните на политическата наука, без изцяло да се съобразява с тях.

Европейската конструкция не решава въпроса за националността. Всъщност тя обявява примата на европейското право над вътрешното право, но в действителност не разполага със средства, за да попречи на ДЧ да продължат да се позовават на своите конституционни норми.

Тя не прави и категоричен избор между различните политически режими, определени от Монтескьо. От президентския режим тя заимства равновесието на властите. От парламентарния режим възприема постепенното утвърждаване на правомощията на Парламента.

Накрая тя не изразява ясно и по категоричен начин предпочитание между федерален и конфедерален модел.

2. Конструкция, изчерпала своята логика, която изглежда поразена от инертност

След първоначалните, понякога затруднени опити европейската конструкция съумя да сложи край на „евроскептицизма" от началото на 80-те години и да осъществи много важно задълбочаване от средата на 80-те години. Днес европейската конструкция, изглежда, е изчерпала своята логика (2.1.). Тя изглежда като поразена от инертност (2.2.).

2.1. Конструкция, изчерпала своята логика

Европейската конструкция, изглежда, е изчерпала логиката, върху която се е изградила, независимо дали става дума за правната логика (2.1.1.), икономическата логика (2.1.2.), технократската логика (2.1.3.) или дори за историческата логика (2.1.4.).

2.1.1. Правната логика

За превръщането на Европа в правова общност залогът е да се обедини континентът по мирен начин. Но дори един такъв избор се изправя пред две сериозни ограничения.

Първото ограничение се дължи на избора на интеграция по „негативен начин". Смисълът на една правна конструкция всъщност е да маркира рамка, да забрани един или друг тип поведение – повече, отколкото да налага съвкупност от проекти. Така интеграцията чрез правото безспорно пред-

ставлява напредък, но умерен, целящ на първо време да се подведе всичко под общ знаменател.

Второто ограничение се дължи на факта, че правото е и един от основните инструменти за влияние от страна на държавите, стремящи се да наложат тяхната правна традиция. Френското право например дълго време играе ключова роля в европейската конструкция, оставяйки своя отпечатък върху правото на европейската публична служба или върху условията за контрол над действията на органите на ЕС. Засилването в ЕС на влиянието на подход, съответстващ повече на правото от англосаксонски произход, е също толкова белег за уравновесяване, колкото е израз на ново съотношение на силите.

2.1.2 Икономическата логика

Общественото мнение показва нарастващо нетърпение по отношение на европейската конструкция, определяна за твърде слабо ангажирана с неговите социални проблеми.

Неотдавна проведени дебати, като този за кампаниите за референдумите за Конституцията за Европа, и в по-общ план състоянието на европейското обществено мнение, подхранват констатацията, че европейците смятат, като Ернест Ренан, че „един митнически съюз не е родина". Създаването на ЕС с Договора от Маастрихт не е достатъчно, за да придаде на Европа по-дълбок смисъл и по-голяма степен на обвързаност с европейското общество, каквито мнозина жадуват.

Но това напрежение е старо. Още от самото начало се поставя въпросът за естеството на политиките и по-специално за риска европейската конструкция да бъде ориентирана в прекалено търговска насока.

Що се отнася до характера на водените политики, дебатите бързо дават възможност за ясно разграничаване между: от една страна, позицията на повечето европейски държави, които смятат непосредствено след войната, че би трябвало европейската икономика да се либерализира, и от друга страна – идеята за един голям пазар „по Моне", която е привлекателна за Франция, традиционно ориентирана

към регулирането на процесите. Това деликатно равновесие впрочем обяснява дебатите около съставянето на Римския договор. Германия, подтикната от САЩ, наложи политиката на конкуренция, докато Франция от своя страна оказа натиск за установяване на обща селскостопанска политика.

Ако погледнем по-задълбочено на въпроса, зависимостта между икономиката и политиката в европейската конструкция предизвиква опасения още от 60-те години на миналия век. Така например през 1969 г. европейският комисар Жан-Франсоа Денио поставя въпроса дали пък икономическият и политическият механизъм не са „две напълно различни области, изискващи преоценка и разделение на целите, на процедурите, дори на институциите".

2.1.3. Технократската логика

Желанието да бъде изградена Европа върху общ европейски интерес, поверен основно на европейската технокрация, **предизвиква демократични напрежения още от самото начало на европейското изграждане** както от страна на привържениците на европейското изграждане, така и от страна на неговите противници.

За много от привържениците на европейското изграждане Европа би трябвало да бъде амбициозна, с други думи политическа. Това обяснява многобройните опити да се основе демократична Европа, чийто център – Парламентарната асамблея на Съвета на Европа, не съумя да се превърне в ключов елемент на новата Европа.

За евроскептиците при отсъствието на европейски народ Европа не може поначало да претендира да бъде нещо повече от международна организация в класическия смисъл без суверенните права на държавите. Така генерал Де Гол, когато обръща внимание на ЕК в своите *Спомени за надежда,* заклеймява „една технокрация, отчасти чужда, предназначена да настъпва в полето на френската демокрация".

Именно в този контекст се разбира, от една страна, ключовата роля на ЕК в общностната конструкция и ус-

поредно с това нейната все по-голяма политизация, която съпътства политическото утвърждаване на ЕП.

2.1.4. Историческата логика

Европейската конструкция е в най-голяма степен зависима от вижданията на високопоставени мъже и жени, които в резултат на трагични събития са осъзнали нуждата да преодолеят реалността на националните противоречия. Примери са бащата на Жак Делор, загинал в Първата световна война, и братът на Хелмут Кол, загинал по време на Втората световна война.

Едно от най-сериозните предизвикателства, с които днес се сблъсква Европа, е именно оттеглянето на това поколение, белязано от конфликтите през XX век, заменено от поколение, чиято представа за Европа се измерва преди всичко с термини от порядъка на „цена" и „полза".

Разбира се, по-съществено е, че европейската конструкция се проявява като **реакция срещу политическата форма на националната държава**, установена в Европа след края на Средновековието, която мнозина държат отговорна за световните конфликти от XX век. Докато върху националната държава тегне такова остро недоверие, въпросът за защитата на европейската конструкция не би могъл да бъде поставен.

Всъщност от няколко години международната общественост фактически се проявява като неспособна да предложи стабилна политическа форма, която да замени националната държава. Вече никой не отрича, че националните държави ще просъществуват. Още през 1992 г. Договорът от Маастрихт (ДМ) определя в своя чл. 17: „Създава се гражданство на Съюза. Гражданин на Съюза е всяко лице, което има гражданство на ДЧ. Гражданството на Съюза допълва националното гражданство и *не го заменя*".

2.2. Конструкция, поразена от инертност

След продължителен период на динамизъм, основан на оригинален институционен модел, подкрепян до средата на 70-те години на XX век от икономическите „чудеса" на Франция

и Германия, в края на 90-те години европейската конструкция се сблъсква със сериозно неодобрение. Тя изглежда поразена от инертност в икономически (2.2.1.), географски (2.2.2.), институционен и политически (2.2.3.) аспект.

2.2.1. Континент с незадоволителни икономически постижения

2.2.1.1. Необходимото приемане на стратегията от Лисабон

Загрижена да запази своя социален модел, Европа се сдобива с глобална стратегия на Европейския съвет от Лисабон от март 2000 г. Тя има за цел „да стане до 2010 г. най-конкурентоспособната и най-динамичната в света икономика, основана на знанието, способна на здрав и устойчив растеж, както и в състояние да осигурява много и качествени работни места".

2.2.1.2. Посредствени резултати

Извън декларираните намерения ситуацията в Европа се влошава в сравнение с тази на единствената голяма сравнима зона: САЩ.

От макроикономическа гледна точка основният показател за богатство – съотношението между БВП на глава на населението и покупателната способност – доказва това съществено разминаване. През 2005 г. БВП на глава от населението в ЕС на база 100 (за 25-те членки на ЕС); резултатът само на 15-те „стари" ДЧ е 109,9) възлиза на 149,3[3]. Това означава, че гражданите на САЩ са средно наполовина по-богати от европейските граждани[4]. По-притеснително е, че потенциалният БВП на САЩ за следващите десет години ще възлезе на близо 3,5% срещу едва 2% за Европа на петнадесетте, което означава, че ако иначе всички показатели са еднакви, относителното обедняване на Европа спрямо САЩ ще се увеличава.

---

[3] БВП на глава на населението е показател, който може да бъде критикуван, защото не отразява задлъжняването на една нация, качеството на нейната медицинска система (здравна система, здравеопазване, система на грижи) и т. н.

[4] Източник: Eurostat, mai 2005.

От демографска гледна точка: от 35 на 100 през 2002 г. съотношението пенсионери – работещи би трябвало да достигне през 2050 г. 75 пенсионери на 100 работещи. Проучване на агенцията за оценяване *Standart and Poors* прогнозира, че поради липсата на реформи съотношението публични задължения – БВП ще възлиза на 200% през 2050 г. в Европа.

От микроикономическа гледна точка: през 2004 г. САЩ притежаваха 51 от 100-те най-важни борсови капитализации в света.

В този контекст подробният доклад на ЕК от 2004 г. до Вим Кок, бивш министър-председател на Холандия, завършва със заключение за слабия напредък след Лисабон. През януари 2006 г. председателят на ЕК Жозе Мануел Барозу, позовавайки се на стратегията от Лисабон, не се поколеба от своя страна да призове европейците да „минат на по-висока скорост".

2.2.2. Европа с несигурни граници

Постепенното разширяване на ЕС, достигнало до 27 ДЧ след 1 януари 2007 г., безспорно е един от най-убедителните признаци за успеха на европейското изграждане. То позволи обединението на континент, разделен от Студената война на два противопоставящи се блока.

Въпреки това след последното разширяване, в частност това от 2004 г., много наблюдатели се опасяват, че увеличаването на броя на ДЧ на ЕС се осъществява за сметка на задълбочаването.

Кандидатурата на Турция усложнява съществено въпроса за ограничаването на разширяването на Европа.

Признак на затруднението на Европа да фиксира границите си е разпоредбата на чл. 1, § 2 от проекта за Конституция: „Съюзът е отворен за всички европейски държави, които зачитат неговите ценности и се задължават заедно да се стремят към постигането им". Проектът обаче не уточнява какво би трябвало да се разбира под „европейски държави".

2.2.3. Политически разкрачена Европа

Кратко казано, независимо дали става дума за нейната външна политика, за вътрешната ѝ политика или за институционния ѝ модел, Европа среща затруднения в определянето на общи позиции.

Що се отнася до външната политика, Европа, изглежда, се колебае между **открито атлантическа**, т. е. проамериканска, позиция и **по-дистанцирана от САЩ позиция**, загрижена Европа да се утвърди като силна и автономна.

Изглежда, още не е направен ясен избор между икономическа система от англосаксонски тип, конкурентна, но приемаща съществуването на сериозно неравенство, и по-континентален, по-латински модел, който обръща по-голямо внимание на индивида с цената на по-слаби икономически постижения.

Накрая, от институционна гледна точка, въпреки че процедурите за вземане на решения се приспособяват трудно към приемането на десет нови ДЧ, изглежда, все още не е направен избор между по-слабо интегриран конфедеративен модел, който предпоставя съществуването на национални държави, и по-федерален модел, който ги заменя с Европейска държава.

2.2.4. Към нов договор? Заключенията от Европейския съвет от 21 и 22 юни 2007 г.

След приключването на трудни преговори 27-те ДЧ на ЕС постигнаха споразумение относно свикването на МПК, която ще има отговорността да редактира проекта за договор за Конституция за Европа, нов договор, изменящ действащите договори.

Оценката на точното значение на този ревизионен договор в по-широката перспектива на общностното изграждане не е лека.

Най-оптимистично настроените подчертават, че след френския и холандския референдум, които накараха тези две основателки на Съюза да отхвърлят почти без двоумение проектодоговора за Конституция за Европа, перспективата за нов договор доказва осъзнаването от страна на европейците на нуждата да се модернизира частично блокираната

институционна система, възприемана най-често като пречка за модернизирането на Съюза.

Най-песимистично настроените припомнят, че този договор за изменение, макар да позволява сериозен напредък, все пак няма същите амбиции, както несъществуващият вече проект за конституционен договор. Финалното споразумение всъщност бе постигнато с цената на съществени дерогации (неприложимост на Хартата на основните права в Обединеното кралство), важни терминологични промени, които надхвърлят обикновената семантика (вече не става дума за „Министър на външните работи"…), отсрочка в прилагането на новите процедури (по-специално новите правила за мнозинството в Съвета) и т. н.

Изглежда, вече се е наложило мнението, че с този нов договор би трябвало да се подобри функционирането на Съюза, но финалното споразумение е постигнато в контекст, белязан от много ограничителни становища на няколко ДЧ и твърде далеч от общностния дух. В този смисъл приемането на новия договор свидетелства повече за осъзнаването на необходимостта да се излезе от извънредно трудна ситуация, обусловена от непригодените за разширена Европа структури, отколкото за предстоящ нов подем в общностната интеграция.

2.2.5. Размисълът върху бъдещето на Европа

Отвъд реформата на неговите институции (виж по-долу) ЕС започна по-широко разсъждение относно своето бъдеще и място чрез създаването по настояване на Франция на „Комитет на мъдреците", предвидено да стане на 13 и 14 декември 2007 г. Комитетът трябваше да връчи своите заключения в края на 2009 г. Неговата много обширна мисия се свързва с избистрянето на два въпроса: „Кои сме ние като европейци?" и „Какво да правим заедно?" в контекста на глобализацията през 2020–2030 г.

Глава 1

Основните институционни принципи на ЕС

Най-съществено

Да се управляват европейските проблеми предполага да се познава институционното функциониране на ЕС. Настоящият институционен пейзаж е плод на дълга историческа еволюция. Той отразява еднакво добре развитието на компетенциите и автономизацията на ЕС, както и ограниченията, които ДЧ се разбраха да наложат. Така институционната сложност и липсата на прозрачност, често критикувани, най-вече от правителствата на ДЧ, са резултат на собствената им воля и съпоставянето на техните разминаващи се интереси. Договорите, приети с единодушие, се ограничават до регистрирането на нестабилно равновесие, което се променя с различните договори между двете основни тенденции: общностната и междуправителствената, които са факт от началото на европейското изграждане.
Договорът от Маастрихт предопределя за общностите и за ЕС уникална юридическа рамка. „Стълбовата" структура допринасяше за изясняването на институционния пейзаж. Между различните стълбове институциите действат по различни процедури и с твърде променливи правомощия.

1. Единна правна рамка на ЕС и ЕО

1.1. Европейски общности, Европейска общност и ЕС

1.2. Установяването на единна юридическа рамка

2. Различната роля на институциите в отделните стълбове

2.1. Общностният стълб естествено е областта на силните правомощия

2.2. Междуправителствените стълбове

1. Единна правна рамка на ЕС и ЕО

Европейските общности са съставени от ясно разграничени помежду им части, отделени също така и от ЕС (1.1.). Създаването на ЕС доведе докрай създаването на обща институционна рамка (1.2.).

1.1. Европейски общности, Европейска общност и ЕС

Процесът на европейско изграждане постепенно доведе до това да се различава Европейската общност вътре в Европейските общности (1.1.1.) и впоследствие – Европейска общност и ЕС (1.1.2.).

1.1.1. От Европейските общности до Европейската общност

Изразът „Европейски общности" се е зародил през 1957 г., когато ЕИО и ЕОАЕ бяха основани с два договора, подписани в Рим на 25 март 1957 г. и влезли в сила на 1 януари 1958 г. От тази дата ЕИО и Евратом застават редом до ЕОВС, създадена с Договора от Рим на 18 април 1951 г., влязъл в сила на 15 юли 1952 г.

Понятието „Европейски общности" като единна същност **няма правно съществуване**. То не служи за нищо друго, освен за по-удобно обозначаване на ЕИО, ЕОВС и Евратом, които действат от 1957 г. с общи институции, първоначално частично, а след 1965 г. изцяло, но винаги със самостоятелни договори (виж по-долу).

За сметка на това понятието „**Европейска общност**" означава конкретна единица, с правосубектност на юридическо лице. Става въпрос за **новото название на ЕИО**, определено с Договора от Маастрихт, за да отчете постепенното разширяване на целите и политиките на ЕИО след нейното създаване.

1.1.2. Европейската общност и ЕС

Създаден с **Договора относно ЕС (ДЕС)** в Маастрихт, ЕС включва трите общности. Той представлява едно по-всеобхватно цяло, което включва в единна институционна рамка и

Евратом (ЕОВС престава да съществува след 2002 г.), както и двата стълба на външната политика и колективна сигурност (ОПВРС) и полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси (СОПВР) (виж по-долу).

Много тясно свързани, Общностите и Съюзът остават отделни самостоятелни единици на юридическо ниво (до приемането на договора, който би трябвало да произлезе от МПК, чийто мандат е фиксиран от Европейския съвет през юни 2007 г.). ЕС **не разполага с юридическа правосубектност, за разлика от ЕО**. Само тя може самостоятелно да сключва договори. Проектодоговорът за Конституция за Европа и сетне проектът на Договора, подписан в Лисабон през декември 2007 г., предвиждаше да предостави на ЕС юридическа правосубектност.

Юридическата правосубектност на Съюза

Трите общности (две след 2002 г.) са юридически лица. За разлика от това Договорът за ЕС не признава на ЕС правосубектност на юридическо лице, въпреки че чл. 2, § 1 от ДЕС поставя между целите на Съюза утвърждаването на неговата „идентичност на международната сцена". Въпреки това изричното признаване на юридическа правоспособност на Съюза, оценявано като твърде федералистко, беше отхвърлено по време на преговорите, които доведоха до Договора от Маастрихт, и в крайна сметка се прие чак от Европейския съвет от юни 2007 г.

Общностите се ползват с пълна юридическа правосубектност в ДЧ: те могат да сключват договори, да наемат персонал, да придобиват и да се разпореждат с движимо и недвижимо имущество, да участват в съдебни производства. В международните отношения юридическата правосубектност на Общностите им дава възможност да сключват международни договори, да поддържат редовни или постоянни взаимоотношения с други субекти на международното право, трети държави или международни организации, да се присъединят към други международни организации (чл. 300 от ДЕО), при условие че Общността е компетентна да действа в съответната област, също така право на обезщетение за претърпени вреди или отговорност за причинени вреди.

Въпросът за юридическата правосубектност на Съюза беше поставен главно на плоскостта на външните отношения, в частност относно способността да сключва договори и да се присъединява към конвенции. Въпреки това се оказа, че присъединяването на Съюза към Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ) не

е възможно поради липсата на юридическа правосубектност. И обратно, ЕО разполага с нужната юридическа правосубектност за присъединяване, но СЕО констатира, че Общността не е компетентна в сферата на основните свободи, което възпрепятства нейното присъединяване към ЕКПЧ (Решение 2/94 от 28 март 1996 г.).

Докато Съюзът не притежава правомощието да сключва договори с трети държави, чл. 24 от ДЕС предвижда че „когато е необходимо да бъде сключено споразумение с една или повече държави или международни организации по приложението на този дял (относно ОПВРС), Съветът може да оторизира председателството, подпомагано в зависимост от случая от Комисията, да започне преговори за тази цел. Такива споразумения се сключват от Съвета по препоръка от председателството". Тези разпоредби се прилагат и в сферата на полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси. Те не обвързват тази ДЧ, която заяви, „че трябва да се подчини на собствените си конституционни разпоредби" (чл. 25, § 5 от ДЕС).

Придобиването на юридическа правосубектност от страна на Съюза позволява да се опрости съюзното право. След влизане в сила на Лисабонския договор Съюзът може да се присъедини към ЕКПЧ. Уточнено е, че „в разпоредбата относно процедурата за сключване на международни договори се предвижда, че споразумението относно присъединяването на Съюза към ЕКПЧ ще бъде сключено от Съвета с единодушие след ратифициране от страна на ДЧ".

Ако Общността и ЕС трябва да бъдат разглеждани отделно, техните връзки стават все по-тесни както по отношение на институциите, така и чрез преплитането на разпоредбите от договорите. Влизането в сила на договора за изменение отбеляза завършека на този процес, поставяйки Съюза на мястото на Общността във всички сфери във връзка с придобиването от Съюза на юридическа правосубектност и прекратяването на Европейската общност (бившата Европейска икономическа общност).

1.2. Установяването на единна юридическа рамка

Договорът относно ЕС, подписан в Маастрихт на 7 февруари 1992 г., налага единна институционна рамка, в която различните договори, създаващи общностите и ЕС, вече са обект на по-прецизно обвързване помежду им (1.2.1.), също както и институциите (1.2.2.).

1.2.1. Обвързване на договорите

Член 1, § 3 от ДЕС изразява това обвързване със следните термини: „Съюзът се основава на Европейските общности, допълнени от политиките и формите на сътрудничество, уредени в този договор".

ДЕС се основава на **очертаната от ЕЕА** (14 февруари 1986 г.) **структура**, за да продължи логиката му. Той всъщност вече бе обединил в един-единствен текст разпоредбите относно Европейските общности и тези относно ЕПС, предшестващи ОПВРС.

Структурата на **ДЕС** поставя отново разделението, осъществено още от 1986 г., между общностните материи, наречени „**Първи стълб**", и междуправителствените материи. Последните покриват „**Втория стълб**", **ОПВРС,** който замества и допълва ЕПС, така както и **СОПВР** в „**Третия стълб**" (във версията на ДЕС от Маастрихт, който обаче беше изменен от Договора от Амстердам (виж по-долу). Първият стълб пък е съставен от **ДЕО** и **Договора Евратом** след **изтичането на Договора за ЕОВС** през 2002 (виж по-долу).

Преплитането на договорите се материализира от факта, че договорите от Маастрихт, от Амстердам и после от Ница и Лисабон съдържат изменения, отнасящи се до всички договори, вписващи се в трите стълба на ЕС. Единствено консолидираната версия на всеки от договорите, след последната промяна с Договора от Ница и договорите за присъединяване, дошли впоследствие, остава годен да предаде актуалното състояние на правото.

Лисабонският договор донесе важни промени. За разлика от проекта за конституционен договор този договор **няма да замести съществуващите договори, но ще направи промени на всеки** според класическия механизъм, използван още от началото на европейското изграждане.

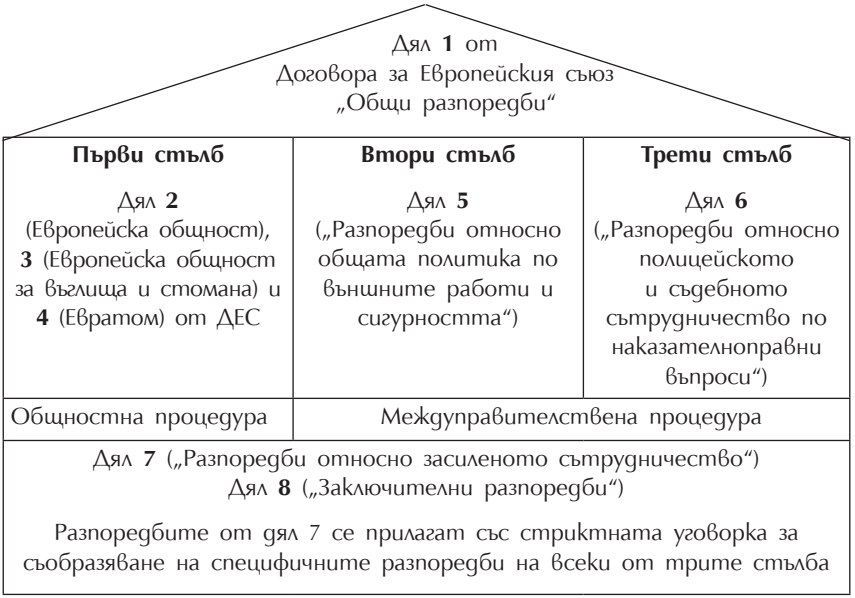
Специалните правила за общностния процес за вземане на решения (виж Глава 3 „Процесът за вземане на решения") и компетентността на общностния съдия (виж Глава 6 „Съдът на Европейските общности и Общностното право") се прилагат **единствено в Първия стълб** на ДЕС, докато дру-

гите две са подчинени на **междуправителствена процедура**, която признава единствено решението с **единодушие.** Компетенциите на ЕК и ЕП са сериозно намалени в бъдещия договор в сравнение с Първия стълб (виж по-долу).

Структурата на стълбове в ДЕС не се е променяла след Маастрихт (до Лисабон…), но **съдържанието на Първия и Третия стълб се е развило**. От 1992 г. се създават нови дялове в Първия стълб: **Договорът от Маастрихт**, възползвайки се от това, че разнообразието от водени политики на общностно ниво надхвърля чисто икономическото измерение, прекръщава ЕИО на ЕО, включва нови раздели или глави (отнасящи се до образованието, професионалното обучение, културата, младежта, защитата на потребителите, европейското гражданство, стопанската политика, трансевропейските мрежи), също както и разпоредбите, свързани с Икономическия и валутен съюз.

Договорът от Амстердам създава нов дял относно заетостта в общностния стълб, но осъществява преди всичко прехвърляне от Третия стълб към Първия на правилата за визите, убежищата, имиграцията и други политики, свързани със свободното движение на хора. Така вследствие на тази „комюнотаризация" на някои политики, принадлежащи поначало на стълба „Правосъдие и вътрешни работи", **Третият стълб на ЕС е вече наименуван „Полицейско и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси"**. След края на преходен период другите сфери от бившия стълб СОПВР вече са определяни от общностните правила от Първия стълб. Други области, принадлежащи към Третия стълб, биха могли да бъдат обект на такова прехвърляне към Първия стълб, както позволява това чл. 42 от ДЕС, при условие на единодушно решение на Съвета.

Договорът от Ница не внася изменение в институционната структура на Съюза. **Лисабонският договор** има за цел и резултат премахване на стълбовата структура в полза на единна рамка, от която се очакваше по-голяма яснота…



Структурата на стълбове на ЕС

Мандатът на новата МПК определя, че „**Договорът за изменение ще включи в съществуващите действащи договори, които остават в сила**, новостите, произтичащи от работата на МПК от 2004 г., по описания в детайли по-долу начин (във фиксирания мандат на МПК)“.

Предвидено беше Договорът за изменение да съдържа две клаузи, променящи респективно ДЕС и ДЕО. **ДЕС запазва настоящото си название, докато ДЕО ще бъде наречен „Договор относно функционирането на Съюза“**, като Съюзът разполага с правосубектност. „Общност“ навсякъде се заменя със „Съюз“; посочва се, че „двата договора представляват основата, върху която е създаден Съюзът, и че Съюзът замества и наследява Общността“.

1.2.2. Институциите

Създаването на единна институционна рамка се изразява в постепенно сливане на институциите, на първо място между Европейските общности, после на Общностите и на ЕС.

Договорът за сливане на изпълнителните власти на трите общности е подписан на 8 април 1965 г. в Брюксел и е влязъл в сила на 1 юли 1967 г. Той слива изпълнителните структури, създадени с всеки от **трите договора, като въпреки това всички запазват тяхната автономия**[5]. Един-единствен **Съвет** и една-единствена Комисия заместиха собствените органи на всяка общност. **Асамблеята** (предшестваща ЕП) и **Съдът** бяха общи за трите Общности още от създаването на ЕИО през 1957 г.

Тези институции, създадени в рамките на Общностите, станаха и **институции на ЕС**. ЕС никога не е имал собствени институции, различни от тези на Общностите, въпреки специфични комитети, подготвящи работата на Съвета по Втория и Третия стълб (виж Глава 2.2 „Съветът на ЕС“).

Още от създаването на ЕС **Европейският съвет**, орган по ЕПС, беше включен в единната институционна рамка с роля да „дава на Съюза необходимите за неговото развитие импулси и определя общите му политически насоки“ (чл. 4 от ДЕС). Дадена му беше огромна свобода на действие, включително в общностните материи. Някои забелязаха, че Съветът не е точно **общностна институция**, защото не е споменат в изричното изброяване в ДЕО (дори в пета част: „Институции на Общността“), за разлика от Комисията, Парламента, Съвета, Съда и Сметната палата. Въпреки това този нюанс не представлява особен интерес по отношение на действителните права, които същият договор му

---

[5] Така Договорът за „Евратом“ продължава да съществува редом с ДЕС и ДФЕС. Що се отнася до Договора за ЕОВС, *сключен за ограничен срок от 50 години, той престана да действа на 23 юли 2002 г. Така Дял 3 от ДЕС вече губи предмет. След прекратяването на ЕОВС търговията с въглища и стомана, както и тяхното производство вече са подчинени на общия правен режим по ДЕО. С Договора от Ница беше приет протокол, уреждащ финансовите последици от изтичането на Договора за ЕОВС и фондовете за търсене на въглища и стомана.*

предоставя в общностната сфера: на него се пада например да „изготвя проект за основните насоки на икономическите политики на ДЧ на Общността“ (чл. 99 от ДЕО), да „проверява ежегодно състоянието на заетостта в Общността и приема заключения по него“ (чл. 128 от ДЕО). Мандатът на МПК, определен от Европейския съвет от юни 2007 г., предвиди Европейският съвет да стане институция.

Въпреки това не трябва да се смесват действията на **Европейския съвет** в общностната област с тези на **Съвета на ЕС във формата държавни и правителствени ръководители**. Въпреки че има почти пълна идентичност на участниците, става въпрос за **две различни институции, имащи различни правомощия –** основната разлика е, че Европейският съвет не може да приема задължителни юридически актове. Също така става въпрос за Съвета на ЕС, извънредно заседаващ на ниво държавни и правителствени ръководители, който реши с квалифицирано мнозинство кои са ДЧ, които отговарят на условията за въвеждане на общата валута (чл. 121, § 2 от ДЕО). Същото се отнася и за избирането на председател на Комисията (чл. 214 от ДЕО).

2. Различната роля на институциите в отделните стълбове

Въпреки че са общи за цялата съвкупност в рамките на ЕС, общностните институции се ползват с различни правомощия според стълбовете. Именно в общностния стълб те естествено са най-забележимите (2.1.), докато в междуправителствените стълбове хибридната природа на Съвета – едновременно в центъра на общностния процес на вземане на решение и междуправителствена институция – му позволява да се утвърди убедително редом до Комисията и ЕП (2.2.).

2.1. Общностният стълб естествено е областта на най-силните правомощия

Първият стълб е областта на „**общностното действие**“. Той почива на интеграционна логика по отношение на компетенциите и се отличава най-вече с процеса на вземане на решения (виж главата „Процес на вземане на решения“), основан на:

– монопола на право на инициатива на Комисията;

– най-често прилаганото гласуване с квалифицирано мнозинство в Съвета;

– активната роля на ЕП, все по-често съвместен законодател със Съвета благодарение на широко прилагане на процедурата за съвместно вземане на решения;

– единство на тълкуването и на контрола по прилагането на Общностното право, осигурено от СЕО[6].

В Първия стълб трите страни на триъгълника, компетентен да приема решения, имат за цел създаването на **директиви, регламенти, и решения**, които превръщат в право взетите по-рано политически решения. **Консултативните органи**, каквито са Икономическият и социален комитет, както и Комитетът на регионите, са компетентни по този въпрос. Сметната палата осъществява контрола върху законността на разходите.

Въпреки че и Съветът, и Парламентът, и Комисията са общностни институции, все пак първият по структура и по вътрешно функциониране е в по-голяма степен междуправителствено ориентиран. Заслугата на общностния метод се състои не само **да смекчава сковаващото въздействие на квалифицираното мнозинство, но също така да включи Съвета в институционното функциониране, където той не може да действа сам или поне това е доста по-трудно без сътрудничеството на Комисията и одобрението на Парламента.**

[6] След влизането в сила на Лисабонския договор, СЕС (Съд на Европейския съюз) (бел. прев.).

Общностният начин на действие налага във всички области на Първия стълб специфичен процес на вземане на решения, изключен за материите извън него. Всъщност Първият стълб съдържа както изключителни компетенции на Общността, така и компетенции, поделени с ДЧ. Тази градация на политиките е загатната в ДЕО, който ясно откроява политиките, които са само „съпътстващи" по отношение на действието на ДЧ (виж главата „Отношенията между ДЧ и ЕС").

2.2. Междуправителствените стълбове

Начинът на действие, който се прилага по отношение на Втория и Третия стълб, е т. нар. „междуправителствен" метод. В тези области действат механизмите на традиционната дипломация, в които ръководна роля има правилото за гласуване **с единодушие** (с изключение на прилагането на някои решения, самите те приети с единодушие).

Комисията не разполага с **монопола за инициатива**: той е поделен с ДЧ в Третия стълб и не съществува във Втория. Въпреки това Комисията е „напълно приобщена" към работата в областта на ОПВРС по силата на чл. 27 от ДЕС. Парламентът е **информиран и консултиран** в двата стълба. **Европейският съд не е компетентен във Втория стълб и е единствено компетентен в твърде ограничени граници в рамките на Третия стълб.** Накрая Сметната палата е компетентна единствено в случай, че разходите на Втория и Третия стълб са включени в общия бюджет на Общността.

Юридическите инструменти в тях са различни от тези в Първия стълб (**общи стратегии, общи действия, общи позиции** за Втория стълб; **общи позиции, рамкови решения и решения** в Третия). Докато някои имат задължителна сила по отношение на ДЧ, правилото за единодушие дава определено по-слаба интеграционна стойност на тези решения, отколкото в Първия стълб. Сравнителната равносметка на отчетения напредък в общностните области и в тези, които остават в Третия стълб, обаче показва, че междуправителственият процес може да достигне до също

толкова задоволителен резултат, когато съществува силна политическа воля.

Мандатът, предоставен на МПК от Европейския съвет от 21 и 22 юни 2007 г., внесе съществена промяна във функционирането на Третия стълб. Всъщност предвидено е за повечето от въпросите, засягащи полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправните въпроси, квалифицираното мнозинство да бъде прилагано в Съвета и Парламентът да се произнася в рамките на съвместното вземане на решения. Така, без да се „комюнотаризира" тази област (както го показва отсъствието на монопол за инициатива на Комисията), в процеса на вземане на решение са вкарани елементи, типични за общностния стълб.

Проектът на Лисабонския договор[7]

Европейският съвет от 21 и 22 юни 2007 г., свикан по време на германското председателство, успява да постигне споразумение, целящо да извади ЕС от институционната криза, в която той се намира след холандското и френското „не" на проекта за договор за Конституция за Европа.

Графикът за приемане на проекта за „договор за изменение", както и неговото съдържание бяха фиксирани по много точен начин в заключенията на Европейския съвет от юни 2007 г. МПК, която беше свикана впоследствие под португалското председателство, следователно разполагаше с подробна пътна карта, което позволи да се постигне крайният резултат.

Договорът от Лисабон е резултат от работата на МПК, която се проведе от 23 юли до 2 октомври 2007 г. Той „замества" проекта за договор за приемане на Конституция за Европа. Този „конституционен договор" беше ратифициран от 18 от 27-те ДЧ до юни 2007 г.

На базата на мандата, включен в заключенията на Европейския съвет от юни 2007 г., проектът за договор за

[7] Най-важните новости, въведени от проекта за договор за изменение, посочени по-долу, трябва да се допълнят със специфични разпоредби, повтаряни в различните глави.

изменение съдържа основните институционни и процедурни новости, уговорени по време на МПК от 2004 г. и включени отново в новия проект за ревизионен договор.

С цел да се вземат предвид гледните точки на някои ДЧ и резултатите след периода на отворени дебати в резултат на френския и холандския отказ, Европейският съвет все пак промени някои от тези разпоредби.

Европейският съвет от 19 октомври 2007 г. прие крайния текст на проекта за договор за изменение, като внесе две промени за преодоляване и на последните резерви на някои ДЧ. Текстът беше официално подписан на 13 декември по време на Европейския съвет в Лисабон. Ратификацията се проведе според процедурите, предвидени във всяка държава, чрез референдум или по парламентарен път. Франция избра гласуване на Парламента. Референдум се проведе само в Ирландия – макар и в два опита, но все пак накрая успешен.

Този проект за договор беше лансиран през март 2007 г., по време на празненствата за 50-ата годишнина на Договорите от Рим от 1957 г., с подписването на декларация в Берлин, която даде нов тласък на европейското изграждане преди изборите за ЕП през юни 2009 г. „Група от мъдреци", председателствана от Джулиано Амато, участва активно в съставянето на проекта за договор. На 4 юни 2007 г. групата изработи текст на френски език, ограничавайки го до 70 члена, за разлика от конституционния договор от 2004 г., който съдържаше 448 члена.

„Конституционната концепция", която беше разработена от Европейския конвент и която се състоеше в това да се премахнат всички съществуващи договори и да бъдат заместени от Конституция, е вече изоставена. Съвсем ясната рамка на МПК уточнява, че договорът за изменение внася в действащите договори, които не се отменят, само нужните технически промени. Договорът за изменение въвежда в действащите договори, които остават в сила, нови елементи, произтичащи от работата на МПК от 2004 г.

ДЕС запазва името си, докато ДЕО става „Договор относно функционирането на Съюза", Съюзът получава самосто-

ятелна юридическа правосубектност. Терминът „Общност“ е заместен от „Съюз“ и е посочено, че двата договора представляват договорите, на които ще се основава Съюзът.

От друга страна, договорите не съдържат нито един текст, споменаващ символите на Съюза (европейско знаме, европейски химн, европейски девиз, обозначението „министър на външните работи“).

1. Правните разпоредби

Юридическата правосубектност на Съюза е утвърдена, без да се навреди на особеностите, характеризиращи поделянето на компетенциите и вземането на решения в областта на външната политика.

Хартата на основните права, която представляваше втората част от конституционния договор, не е включена в договора, а само е спомената в препращаща разпоредба, което е достатъчно, за да ѝ се придаде задължителна юридическа сила във всички ДЧ, с изключение на Обединеното кралство и на Полша, които получиха дерогация по отношение на отделни разпоредби.

Техническите изменения на Договора Евратом и на различните действащи протоколи, които бяха договорени от МПК от 2004 г., се включват чрез допълнителни протоколи към договора за изменение.

Термините „закон“ и „рамков закон“ са изоставени в полза на съхраняването на настоящите термини „регламенти“, „директиви“ и „решения“.

Що се отнася до примата на правото на Съюза, договорът за изменение не споменава изрично примата на Общностното право, но препраща към практиката на СЕО, изложена в протокол, приложен към договора.

Правото на гражданска инициатива е уредено чрез механизъм, позволяващ на един милион граждани да подканят Комисията да внесе предложение.

2. Институционните разпоредби

Институционните новости, договорени от МПК от 2004 г., са изцяло възпроизведени:

– стабилно председателство на Европейския съвет с председател, назначаван за 2,5 години;

– намалена от 2014 г. ЕК (двама комисари на три ДЧ);

– нов брой на състава на ЕП;

– създаването на поста на Върховен представител по външната политика и сигурността (който поема функциите на министъра на външните работи на Съюза). Той е заместник-председател на ЕК и председател на Съвета по общите въпроси на ЕС. Той разполага с европейска дипломатическа служба;

– разширяването на квалифицираното мнозинство за 51 нови сфери (между които полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси);

– улесняване на засиленото сътрудничество с въвеждането на минимален брой участници – 9 ДЧ;

– сериозно реформиране на процедурите, които се отнасят до бюджета;

– въвеждането на клаузата opting out за Обединеното кралство в областта на полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси.

Тези институционни нововъведения са включени частично в ДЕС и частично в Договора относно функционирането на Съюза.

Що се отнася до системата за гласуване, споразумението постига като резултат налагането на принципа за двойно мнозинство, без да променя същността в сравнение с конституционния договор, като обаче отлага неговото прилагане за 2014 г. Все пак между 2014 г. и 31 март 2017 г. системата от Ница (ДЕО, чл. 205, § 2) ще може да се прилага по искане на дадена ДЧ. Двойното мнозинство следователно ще бъде напълно приложимо след 31 март 2017 г., придружено обаче от смекчаващия механизъм на компромиса от Янина.

3. Другите нововъведения

Сред елементите, които трябва да се отбележат, е добре да се спомене между целите на външната политика на Съюза „закрилата“ на гражданите на ЕС.

От друга страна, целта за „свободна и ненакърнима конкуренция“, която конституционният договор поставя по значение наравно с мира, е премахната от първия член на договора. Въпреки това тя остава предмет на приложен към договора протокол и нейното пълно прилагане не се оспорва.

По молба на Холандия беше приет от Европейския съвет в Брюксел от 23 юни 2007 г. протокол относно обществените услуги, приложен към договора за изменение. Той подчертава значението на услугите от общ интерес, поставя акцента върху общите ценности на Съюза и споменава „голямото поле за маневриране“ на националните, регионалните и местните власти.

Накрая проектът за договор за изменение включва нов член относно критериите за присъединяване към Съюза, като декларира, че „критериите за приемане, които са били обект на споразумение от страна на Европейския съвет, се вземат предвид“. Това означава, че ДЧ ще трябва да отговарят на критериите от Копенхаген, отнасящи се най-вече до опазването на демократичните ценности и основните права.

Раздел 1
Вътрешното функциониране

Глава 2

Институционният триъгълник

Европейската комисия

Съществено

ЕК е най-централната и оригинална институция на общностната конструкция. Със своя произход, със своите начини на функциониране, с ролята, която е изиграла след подписването на Договора от Рим, тя е без съмнение институцията, която повече от всички други представлява лице на Европа. Неотдавнашните затруднения направиха необходима реформата на институцията, но те са в по-голяма степен отражение на по-дълбока криза в значението на европейската конструкция.

1. Комисията: дълбоко оригинална институция в сърцето на европейската конструкция

Валтер Халщайн, нейният пръв председател, казва за нея, че тя е едновременно **„двигател, пазителка и посредник на доверие“** на Европа. Поставена в центъра на европейската конструкция, Комисията е изключително оригинална институция. Тази оригиналност се дължи на принципа на колективното начало (1.1.), на нейната двойна природа – административна и политическа (1.2.), и накрая на нейната наднационална същност (1.3.).

1. Комисията е изключително оригинална институция

1.1. Принципът за колективното начало

1.2. Двойствена природа: административна и политическа

1.3. Наднационална същност

2. Институция с оспорен авторитет

2.1. Институция с правомощия, които я поставят в сърцето на Европа

2.2. Неотдавнашната криза на Комисията разкри същностни слабости

3. Незаобиколима институция на европейската конструкция

3.1. Институция, политизирана от своите правомощия

3.2. Все по-контролирана и модернизираща се институция

3.3. Незаобиколим орган

1.1. Принципът за колективното начало

Този много силен принцип движи функционирането на ЕК. Той съответства едновременно на юридическата действителност (1.1.1.) и на политическата действителност (1.1.2.).

1.1.1. Юридическата действителност

Член 219 от договора казва: „Комисията взема решения с мнозинство от броя на членовете си, определено от чл. 213".

Член 214-2 е по-ясен, защото постановява че „президентът и другите членове на Комисията, определени по този начин, колективно подлежат на одобрение от парламента".

Общностният съдия на няколко пъти е имал възможност да припомни принципа за колективното начало. По този начин в едно решение *Commission c. BASF* от 1994 г. СЕО припомня, че Комисията трябва да приема своите решения, „след като се е консултирала колективно".

1.1.2. Политическата действителност

Тази действителност се проявява на три нива. Решенията се вземат по колективен начин (1.1.2.1.). Правомощията на председателя са ограничени (1.1.2.2.). Най-накрая отговорността се упражнява колективно (1.1.2.3.).

1.1.2.1. Комисията решава по колективен начин

Имайки предвид, че разполага с монопола за инициатива (виж по-долу), Комисията е в най-голяма степен институцията, чиято задача е да предлага по консенсусен начин мерки на ЕП и на СМ.

Предложенията се изработват технически от службите и дирекциите, които я съставят. С оглед трансверсалния характер на европейските политики обменът между дирекциите и службите на Комисията е много интензивен.

Веднъж постигнато споразумение между дирекциите, въпросният текст, най-често „движен" основно от един комисар, е представен на събранието на членовете на кабинетите на комисарите. Такива събрания са всекидневие.

Ако продължават да съществуват точки на разногласие, те се прехвърлят за разискване на по-високо ниво и са предмет на обсъждане между началниците на кабинетите на комисарите по време на седмичното им събрание. Прави се всичко възможно за постигането на консенсус.

Ако и там съществуват разногласия, спорните точки се внасят в самата колегия на комисарите, която се старае да намери решение. **Прибягването до формално гласуване в колегията е рядък акт**, който свидетелства за неуспех да се постигне споразумение.

Търсене на единодушие в международния процес на вземане на решение

Постоянният стремеж на Комисията за постигане на консенсус не е някаква особеност. Напротив, типично за международните организации е да търсят консенсуса на всяка цена. Така Съветът за сигурност на ООН се стреми, доколкото е възможно, да не прибягва до гласуване. По същия начин в СМ на ЕС на ниво министри се обсъждат единствено въпроси, които не са били разрешени по време на процедурата за вземане на решение. Също така, дори когато правилото за гласуване не е единодушието, се прави всичко, за да се достигне до консенсус.

1.1.2.2. Председателят на Комисията не е по никакъв начин правителствен ръководител

Председателят на Комисията несъмнено се отличава от другите комисари.

По отношение на назначаването чл. 214 разпорежда, че председателят се назначава с общо съгласие от Съвета, заседаващ на ниво държавни и правителствени ръководители, с квалифицирано мнозинство. Другите комисари се назначават с общо съгласие на председателя на Комисията и на ДЧ. Председателят на Комисията представя след това своя екип на ЕП, който или го отхвърля, или го приема. Колегията от комисарите представлява по този начин **„екип“ на председателя**.

Що се отнася до самото функциониране на Комисията, чл. 219 разпорежда, че „Комисията изпълнява мисията си, като спазва **политическите ориентации, определени от нейния председател**“.

Все пак председателят на Комисията не е по никакъв начин правителствен ръководител. Духът и разпоредбите за колективното начало, които царят в Комисията, забраняват на председателя да налага влияние, което би надхвърлило това, което неговата лична аура би могла да му позволи. В този смисъл Комисията избягва от тенденцията на персонализиране, която характеризира модерните политически системи.

Персонализиране на властта в модерните политически режими

Еволюцията на модерните политически режими е белязана от безспорно персонализиране.

Що се отнася до Франция, много пъти е подчертавано как правомощията на президента на Републиката му придават значението на почти „републикански монарх". Логично Паскал Лами, бивш комисар по търговията, не се колебаеше да смята, че „принципът на колективното начало е фундаментално противоречащ на френския дух".

Но тази еволюция докосна и страни, познати с тяхната утвърдена култура на противопоставяне на властите.

Така например развитието на САЩ, въпреки силата на Конгреса и на съдебната власт, в рамките на президентския режим, от една страна, и федералния характер на американската република, от друга страна, е белязано от нарастващото влияние на президента на САЩ. Като отразява добре познатите думи на Ейбрахъм Линкълн „при 7 не и едно да това да печели", Ричард Неустадт в Правомощията на Белия дом изяснява начина, по който постепенно правомощията на американския президент са се увеличили през XX век.

Дори британският парламентарен режим също се вписва в тази логика. Премиерът и Кабинетът никога не са преставали да засилват правомощията си по отношение на Парламента, дори тогава, когато премиерът утвърждаваше своя авторитет в Кабинета.

Подобна еволюция несъмнено отговаря на практически нужди. В този смисъл тя отразява прословутата фраза на Хенри Кисинджър: „Европа? Кой е телефонният ѝ номер?". Тя се вписва също така в една перспектива за споделяне на демокрацията.

В този контекст проектът за договор за Конституция за Европа предвижда в своя член I-27 да засили легитимността на председателя на Комисията, като прави така, че да бъде избран от ЕП с мнозинството на неговите членове. Той предвижда също така председателят да може да получи оставката на член на Комисията.

Подложена на гласуване за получаване на одобрението на ЕП, Комисията може да бъде цензурирана като колегиум. Член 201 казва: „Ако вотът на недоверие бъде приет с мнозинство от 2/3 от подадените гласове, представляващи мнозинството от членовете на ЕП, членовете на Комисията *колективно* подават оставка". Единствено СЕО в краен случай има възможност да прекрати мандата на един комисар, без да засяга останалата част от колегиума.

Рядък пример за политическа система с колективна изпълнителна власт: Швейцария

Федералната конституция на Конфедерацията в своите членове от 174 до 187 определя състава и правомощията на Швейцарския федерален съвет, който упражнява изпълнителната власт. Федералният съвет, правителство в органичния смисъл на думата, е всъщност колегиум от седем членове, избрани от Федералната асамблея за срок от четири години. Швейцарската конституция предвижда, че тези членове принадлежат на различни кантони. Освен това практиката е наложила справедливо разпределение на местата според различните езикови съставни части на Швейцария, също както и между всички основни политически формации. Швейцарският федерален съвет се приближава по този начин до ЕК, чийто състав също така се стреми да отразява политическите и националните настроения, такива, каквито са се проявили всъщност по време на изборите за ЕП. Всеки от членовете на Федералния съвет е поставен начело на един от седемте министерски отдела. Решенията, които засягат изпълнението на законите, се вземат от Съвета по напълно колективен начин. Председателството на Съвета е изключително почетна длъжност и не съдържа специални правомощия. Швейцарската колективна система е много близка по характера си до начина, по който Жан Моне замисляше Комисията: по-технократична, отколкото политическа система, изцяло насочена към задоволяването на ясно определен общ интерес. Андре Зигфрид пише, че в Швейцария „политиката се свежда до добре организирана администрация..." (*La Suissé, democratie-témoin,* 1948).

Бившите председатели на Комисията

Валтер **Халщайн** (германец, 1958–1962)
Валтер **Халщайн** (германец, 1962–1967)
Жан **Рей** (белгиец, 1967–1970)
Франко Мариа **Малфати** (италианец, 1970–1972)
Франсоа-Ксавие **Ортоли** (французин, 1973–1977)
Рой Харис **Дженкинс** (британец, 1977–1981)
Гастон **Торн** (гражданин на Люксембург, 1981–1985)
Жак **Делор** (французин, 1985–1989)
Жак **Делор** (французин, 1989–1993)
Жак **Делор** (французин, 1993–1995)
Жак **Сантер** (гражданин на Люксембург, 1995–1999)
Романо **Проди** (италианец, 1999–2004)
Жозе Мануел Дурау **Барозу** (португалец, 2004–2009)
Жозе Мануел Дурау **Барозу** (португалец, 2009–2013).

Договорът от Ница ограничава състава на Комисията до един комисар от всяка ДЧ. Лисабонският договор предвиди броят на комисарите да бъде ограничен. Съветът ще трябва да определи с единодушие точния брой на комисарите (във всеки случай по-малък от 27); националността на комисарите тогава ще зависи от система на равнопоставена ротация между държавите.

1.2. Двойствена природа: административна и политическа

ЕК отличава и със своята двойственост. Орган, белязан от своя административен характер (1.2.1.), тя притежава и политическа природа, която се утвърждава (1.2.2.).

1.2.1. Комисията е административен орган

Административният характер на Комисията е резултат както на нейния произход, така и на нейната организация и функциониране.

Произходът на Комисията се дължи на волята на Жан Моне да създаде аполитичен орган, близък до френския Комисариат по Плана за възстановяване, начело на който беше самият той. За него след противопоставянията, които Европа претърпя, ЕК трябваше да бъде мястото, където разумът и прагматизмът да преобладават в служба на общото

благо. Логично чл. 213 казва, че „членовете на Комисията осъществяват своите функции при пълна независимост, в *общ интерес на Общността*". Пренасянето на твърде френската представа за общ интерес на европейско ниво, както и фактът да се повери опазването му на неполитическа Комисия са в центъра на европейския проект. Това е също така и началото на най-ожесточените критики по отношение на Комисията. Генерал Де Гол в своите *Мемоари за надежда* използва тежки думи по отношение на Комисията и нейните технократи – същият той, който имаше за цел Комисията да бъде единствено своеобразен генерален секретариат на Съвета, както е при всички международни организации.

Самата организация на Комисията прави от нея една огромна администрация. Тя наброява всъщност 23 генерални дирекции и 14 служби (между които Генералният секретариат и правната служба).

1.2.2. Комисията е и политически орган

Политизирането на Комисията е същностна тенденция, която я отдалечи от изначалния дух, който Жан Моне и изработилите Договора от Рим искаха да се развие.

Този напредък е безспорно белег за успеха на Комисията и за задълбочаването на европейското изграждане. Причината решенията на Комисията да предизвикват политически критики е всъщност в това, че тя упражнява все по-важни правомощия и се ползва с все по-широки права. Очертава се и тенденцията ДЧ да назначават за комисари политически личности и в редки случаи личности, известни със своята компетентност. По същия начин прекратяването на мандата на Комисията през 1999 г. (виж по-нататък) е резултат от грешки, които ЕП, също загрижен да утвърди авторитета си, пожела да санкционира, както и оспорването на големите правомощия, предоставени на Комисията.

1.2.3. Функционирането на Комисията е белязано от нейната двойствена природа, административна и политическа

Тази двойственост беляза функционирането на Комисията.

Като колегиум Комисията е белязана от съжителството на технократи и политици. Тя обединява по този начин **личности с ясно изразен политически профил** (личности като италианеца Романо Проди, председател от 1999 г. до 2004 г., настоящия председател Жозе Мануел Дурау Барозу, бивш министър-председател на Португалия, бивши министри в своите държави, като комисаря по търговията Питър Менделсън, бивш британски министър, или французина Жак Баро), **както и личности, много по-познати благодарение на компетентността им от технически характер** (например френските комисари, като Паскал Лами, бивш комисар по търговията, или Ив Тибо дьо Силгий, комисар по икономическите и финансовите въпроси).

В по-широк смисъл цялостното функциониране на Комисията като институция е белязано от такава двойственост. Като се има предвид системата на дипломатическата и публичната служба, според която европейските висши чиновници от Комисията най-общо осъществяват цялата си кариера, комисарите трябва да си партнират с техните служби, начело на които най-често стоят изключително силни генерални директори, които отлично познават сложните механизми на общностните институции.

1.3. Наднационален орган

Наднационалният характер на ЕК е утвърден по категоричен начин на нивото на принципите (1.3.1.). Реалността е по-нюансирана (1.3.2.).

1.3.1. Много силно утвърждаване на равнище принципи

Наднационалният характер на Комисията е утвърден от договора. Той е потвърден от серия разпоредби, които определят функционирането на Комисията.

Договорът разпорежда в чл. 213, че „Комисията се състои от членове, които се избират заради тяхната обща

компетентност и които отговарят на всички изисквания за независимост“ и че „при изпълнението на своите задължения те не могат да търсят, нито да получават инструкции от което и да е правителство или друг орган“.

Цяла серия от конкретни разпоредби прилага тези принципи. Дейността на комисарите се ръководи от поведенски кодекс, който предвижда, че кабинетите на комисарите трябва да бъдат съставени от персонал, чиято националност е различна от тази на съответния комисар. Назначаването на отговорни постове в Комисията трябва да води до равновесие между националностите.

1.3.2. Нюансирана реалност

Противно на това, което без съмнение желаеха основателите на ЕС, Комисията не функционира като „лишено от националност събрание“, както отбеляза генерал Де Гол. Държавните интереси също успяват да намерят израз (виж по-долу).

2. Институция, чиято сила е поставена под въпрос

Комисията е централна институция на европейската конструкция. Въпреки че нейните правомощия винаги са я поставяли в центъра на европейската система (2.1.), нейната неотдавнашна политическа криза разкри същностни слабости (2.2.).

2.1. Правомощията на Комисията винаги са я поставяли в центъра на европейската система

Безспорната роля на ЕК в европейската конструкция се обяснява с широтата на нейните правомощия (2.1.1.). Комисията е един от най-големите успехи в напредъка на европейското изграждане (2.1.2.).

2.1.1. Институция, която разполага с огромни правомощия

Член 211 от договора поверява на Комисията значителни правомощия. Тя разполага с монопола по отношение правото на инициатива (2.1.1.1.). Тя е пазителка на договора (2.1.1.2.). Тя е и европейската изпълнителна власт (2.1.1.3.).

2.1.1.1. Комисията: монопол по отношение на правото на инициатива

Основното правомощие на Комисията е да бъде в началото на всяка общностна норма. Въпреки че е смекчено (виж по-долу), правото на инициатива на Комисията, съчетано с възможностите на човешкия капитал, с който тя разполага спрямо останалите институции, я поставя **по естествен начин в началото на всички големи европейски инициативи.**

Контролът върху нормата: ключов елемент от модерното упражняване на властта

Властта в модерните демокрации, чието функциониране е все по-децентрализирано, все повече се упражнява в рамките на мрежови структури. Ако обаче се вземат предвид класическите лостове, с които правителствата разполагат, за да осъществят своите политики, се забелязва, че контролът върху нормата е основен. Осъществяването на политики за преразпределяне на богатствата е съществено. То обаче е възпрепятствано от слабостите на общностния бюджет и ежегодните бюджетни трудности. Способността да се осъществят политиките зависи в най-голяма степен от способността да се установи икономическата и социалната рамка. Така във Франция рационализацията на парламентаризма по време на Петата република, тоест способността на изпълнителната власт да контролира парламентарните актове, беше ключов елемент за установяването на силна власт. Европейската конструкция, една в най-широка степен юридическа конструкция, не може да избяга от тази действителност. Комисията, каквито и да са използваните процедури за вземане на решения, е единствената от общностните институции, която винаги може да оттегли един текст и да попречи по този начин на приемането на дадена мярка.

2.1.1.2. Комисията: пазителка на договорите

Комисията е пазителка на договорите. Член 211 от договора разпорежда, че тя „следи за прилагането на разпоредбите на този договор". Според член 226: „Ако Комисията счита, че ДЧ не е изпълнила свое задължение по (...) договора, тя издава мотивирано становище по въпроса, след като е дала възможност на съответната държава да представи своите съображения. Ако съответната държава не се съобрази с това становище в рамките на определения от Комисията срок, последната може да сезира Съда".

В този контекст Комисията най-често от всички институции сезира общностния съдия. **Производството за установяване на неправомерно бездействие** е най-често употребяваното средство, чрез което тя се стреми да притесни пред общностния съд ДЧ, които не са спазили своите задължения по отношение на договора (виж по-долу).

2.1.1.3. Комисията: изпълнителна власт на ЕС

Европейската конструкция, тъй като не е „свръхдържава", оставя на ДЧ основната отговорност за прилагането на политиките. Договорът обаче предвижда, че СМ може изрично да натовари Комисията с изпълнителни отговорности. Според чл. 211 Комисията „осъществява възложените ѝ от Съвета правомощия за изпълнение на приетите от него разпоредби". Формите, в които Комисията се задейства, са стриктно ограничени в рамките на това, което се нарича „комитология", но Комисията упражнява и не по-малко важни изпълнителни функции.

Комитологията

Нито една разпоредба не създава изрично изпълнително правомощие за Общността. Обикновено изпълнителното правомощие принадлежи на ДЧ (става въпрос за принципа за „непряка администрация"). Въпреки това Общността може да се намесва, ако общностните актове са необходими, за да се осигури еднаквото прилагане на европейското право (чл. 202 от договора).

В този контекст комитологията позволява да се улесни конкретното прилагане на изпълнителните мерки (държавните представители

могат да съветват Комисията относно трудностите по прилагането в тяхната държава) и да приобщят ДЧ към упражняването на дадено правомощие, което обикновено им принадлежи.

Комитетите са съставени от **експерти, представляващи ДЧ**, които дават становища по проектите за изпълнителни мерки, предложени от Комисията. **Те се председателстват от представител на Комисията**.

ЕЕА, допълвайки чл. 202 от договора с разпоредба, позволяваща на Съвета да подчини упражняването на тези правомощия на определени „изисквания", позволява по този начин приемането на „решения за комитологията", приети от Съвета с единодушие и които определят общите правила в тази област.

След първото решение от 1987 г. второто решение от 28 юни 1999 г. (в сила от 2003 г.) позволява да се рационализират и опростят процедурите, да се подобри прозрачността и да се уточнят условията за намеса от страна на Парламента в процедурите. Третото решение относно системата на комитология е прието на 17 юли 2006 г., което въвежда нова процедура на контрол на изпълнителните мерки, взети от Комисията, „процедура по регулиране с контрол".

Схематично съществуват 4 типа комитети:

– консултативни комитети (чл. 3), чието становище не е задължително за Комисията, която се стреми да „го вземе предвид в най-голяма степен";

– управителни комитети (чл. 4): те се намесват във връзка с „мерките за управление", включително Общата селскостопанска политика, общата политика по риболова и програмите със сериозни бюджетни последици. Ако Комисията не се съобрази със становището, изразено от комитета с квалифицирано мнозинство, тя може да отложи прилагането на решените от нея мерки за срок до три месеца. Съветът може да приеме с квалифицирано мнозинство различно решение в срока, който му е отпуснат;

– регламентарни (нормотворчески) комитети (чл. 5): те са компетентни по „мерките от общ интерес", прилагайки основните елементи на един основен акт, включително мерките, отнасящи се до здравеопазването или сигурността на гражданите, животните и растенията, както и уреждането на маловажните елементи в основен акт. Съветът може да се противопостави с квалифицирано мнозинство по предложение на Комисията, която тогава трябва да го предложи отново;

– процедурата по регулиране с контрол (чл. 5 bis): след като нормативен акт е приет според процедурата за съвместно вземане на решения (процедурата на комитологията) и той предвижда приемането на мерки от общ интерес, имащи за предмет изменението на несъществени елементи от този текст (съществените елементи са със законодателна сила и трябва да бъдат изменяни според нормалната законодателна процедура), се прилага тази процедура. Тя ще позволи *in fine* на ЕП, както и на Съвета да се противопоставят на предложението на Комисията.

Освен това съществува извънредно маргинална процедура, предпазната процедура. Когато основният нормативен акт предоставя на Комисията правомощието да реши прилагането на предпазните мерки, тя съобщава на Съвета и на ДЧ решенията, отнасящи се до предпазните мерки. Всяка ДЧ може да сезира Съвета за решението на Комисията, който може да приеме различно решение.

Във връзка с комитологията всяка година се организират близо хиляда заседания на приблизително 250 комитета. Като цяло сезирането на Съвета е извънредно рядко (по-малко от 1% от случаите).

Редом с тази изпълнителна власт във връзка с „общото право", Комисията упражнява много силни изпълнителни правомощия в няколко извънредно интегрирани области на общностната конструкция и по-точно в областта на конкуренцията и на функционирането на вътрешния пазар (виж главите, които следват по-долу).

2.1.2. Комисия-основателка до 90-те години

Комисията носи върху себе си още от самото начало символичната тежест на Европа. Повече от всяка друга институция и тогава, когато в началото не беше предвидена ролята, която в момента има ЕП, Комисията беше лицето на Европа, действителността, отразена в непрекъснато повтаряното: „Брюксел реши, че...".

В този контекст е логично, че Комисията участва във всички битки, които позволиха реализирането на съществен напредък на ЕС, било то директно (предлагайки), било то индиректно (прилагайки). Подемът в европейското изграждане през осемдесетте години с ЕИА се дължи до голяма степен и на доклада на лорд Кокфийлд, комисар по конкуренцията, и на Бялата книга на Комисията относно завършването на вътрешния пазар.

2.2. Неотдавнашната криза на Комисията разкри същностни слабости

Комисията се сблъска със сериозна криза в края на 90-те години (2.2.1.). Тази криза всъщност разкри съществени слабости (2.2.2.).

2.2.1. Комисия в криза

Комисията попадна в криза през 1999 г. (2.2.1.1.). Тази криза се вписва в по-широк контекст, белязан от повтарящи се трудности (2.2.1.2.)

2.2.1.1. Политическата криза от 1999 г.

За първи път в историята на европейското изграждане една Комисия беше принудена да подаде оставка.

Завръщане към криза: 1999 г.

На 15 март 1999 г. председателят Сантер подава оставката на Комисията, която оглавява. Тази оставка, която е сериозен удар по европейската конструкция и по-специално по Комисията, е всъщност краят на дълга криза, чиито основни етапи са следните:

– през 1997 г. доклад, представен пред анкетната комисия на ЕП върху управлението на така наречената афера на „лудата крава", отбелязва лошото функциониране на системата за вземане на решения. Докладът признава, че „Обединеното кралство носи основната отговорност", но той критикува също така и Съвета, който „даде политическо предимство на икономическите интереси на месната промишленост вместо на опазването на здравето", и Комисията, която привилегирова „по-скоро управлението на пазара, отколкото рисковете за човешкото здраве". (Доклад относно твърденията за нарушения и лошо управление в прилагането на европейското право в сферата на ESB, ЕП, 7 февруари 1997 г.);

– през декември 1998 г. депутатите отказват да дадат облекчения за изпълнението на бюджета за 1996 г. Веднага след това е назначен „комитет от независими експерти", натоварен да провери начина, по който Комисията разкрива и разглежда случаите на нарушения, лошо управление и непотизъм. Председателят Сантер се ангажира да се съобрази със заключенията на този комитет;

– заключенията на доклада са без право на обжалване от страна на Комисията: „По време на проучванията от страна на комитета често бе установявано, че чувството за отговорност е размито в йерархическата верига. Става трудно да се намери някой, който да има и най-малкото чувство, че е отговорен" (Комитет от независими експерти, *Първи доклад относно твърденията за измама, лошо управление и за непотизъм в ЕК,* 15 март 1999 г., стр. 139).

2.2.1.2. Многообразна криза

Оставката на Комисията Сантер се разбира единствено ако бъде поставена отново в по-широк контекст на вътрешна криза на Комисията, която не успя да се преодолее със заместването ѝ от Комисията Проди. Става въпрос за криза на принципа за колективното начало, криза на лидерството и в дълбочина за криза относно смисъла на европейското изграждане и на ролята, която играе Комисията в него.

Комисията страда от криза на колективния дух, въпреки че той е характерен за нейното функциониране. През последните години комисарите не се поколебаха да заемат публично противоречиви позиции. Комисарят Паскал Лами например споделя мнението на председателя Проди относно „глупостта" на Пакта за стабилност и развитие, въпреки че комисарят, отговарящ за икономиката и финансите, Педро Солбес Мира се стремеше, повече или по-малко успешно, да накара държавите, бързащи да го нарушат, да спазват Пакта. Подобно е разделението в Комисията Проди между по-интеграционно настроените комисари като Паскал Лами и други комисари като Лойола де Паласио, по-загрижени да запазят ДЧ и другите институции.

Комисията страда също така от реална криза на лидерството. Идването на поста на Романо Проди провокира сериозно напрежение, от една страна, между французи и германци, чиито предпочитания бяха за белгийския министър-председател Ги Верхофстад, и други държави, защитаващи кандидатурата на британеца Крис Патън. И след като министър-председателят на Люксембург Жан-Клод Юнкер отклони предложението, изборът на ДЧ в крайна сметка се насочи без излишен ентусиазъм към португалския министър-председател Жозе Мануел Барозу.

Но кризата в Комисията всъщност е много по-дълбока. Тя е показателна за липсата на енергия в европейската конструкция като цяло. За мнозина кризата в Комисията е нормална, щом като европейският проект е разпънат между задълбочаване и разширяване, а и много ДЧ дават предпочитанията си за т. нар. „реал-политик".

2.2.2. Същностни слабости

В действителност кризата в Комисията препраща към по-съществени слабости. В много области Комисията повече поделя властта, отколкото да я упражнява сама (2.2.2.1). В резултат на това тя често е наблюдател (2.2.2.2). Накрая в областите, където действа самостоятелно, нейната независимост е много относителна. (2.2.2.3.).

2.2.2.1. В много области Комисията поделя властта

а) Частичен монопол по отношение на правото на инициатива

Този монопол е правно ограничен. Така, що се отнася до санкциите за държава, която грубо и многократно нарушава принципите на Съюза, Комисията поделя правото на инициатива с 1/3 от ДЧ.

В Първия стълб ЕП може „да поиска от Комисията да внесе подходящо предложение по всеки въпрос, по който според него е необходимо приемането на общностен акт“ (чл. 192). Европейският съвет не може да бъде лишен от правото да изисква от Комисията да действа по един или друг начин. Стратегията от Лисабон, която представлява в най-голяма степен пътната карта и политическата програма на Комисията, ръководена от Жозе Мануел Барозу, е преди всичко инициатива на ДЧ.

Във Втория и Третия стълб, които са предимно от компетенциите на ДЧ, правото на инициатива и действие на Комисията е още по-ограничено.

Този монопол е фактически ограничен. Около 15% от приетите от Комисията актове са в действителност нейна пряка инициатива; 30% се отнасят за международните договори; 30% съответстват на процедурата по приспособяване на законодателството; останалата част, което е една четвърт, се отнася до молби от трети органи (Съвет, Парламент и т. н.).

б) Изработването на нормативните актове е ограничено

Комисията със сигурност е институцията, която създава текстовете, защитава ги пред Парламента, маневрира между Парламента и Съвета. Въпреки това тя е твърде ограничена:

– най-напред от комитологията, от правната служба, защото Комисията съвсем основателно се страхува от евентуална загуба на дела пред общностния съд, което би могло да я направи по-уязвима. В по-общ смисъл Комисията действа, следена от все по-бдително гражданско общество (лобита);

– по време на самата процедура, при съвместното приемане на решения, вече основна процедура, която дава на ЕП голяма власт, и най-сетне от добрата воля на Съвета.

В този контекст няма да е преувеличено да се приеме, че колкото повече Комисията се явява рамката, в която може да се материализира дадена форма на технически и политически консенсус в Европа, толкова тя е по-способна да действа ефикасно.

2.2.2.2. В областите, където е била смятана за движеща сила, Комисията често е следвала някакви напътствия

Комисията много често е следвала силни влияния от ДЧ.

В материята на Общия пазар е ясно, че Комисията е изиграла ключова роля. Но нищо нямаше да бъде възможно без възприемането от страна на Франция на икономическия либерализъм с т. нар. завой към рестриктивна политика, която страната осъществява през 1983 г. Не е случаен фактът, че става въпрос за един и същ човек, Жак Делор, който, освен че стои в основата на този обрат, е избран и начело на Комисията две години по-късно, като успява отново да задействa европейското изграждане.

Във валутната сфера проектът за единна валута дълго време е подкрепян от ЕК (виж Доклада Вернер). Но осъществяването на еврото в голяма степен беше резултат от консенсус между Франция и Германия относно начина, по който трябва да се отговори на падането на комунизма, от една страна, и от друга страна – в отговор на необходимостта да се позволи на Германия да осъществи обединение, което

обаче да не разбие европейското единство. Обединението на европейските елити в полза на конкурентната дефлация, на силната валута и на нуждата да се отстрани дефицитът също изиграе роля.

В сферата на публичните финанси Пактът за стабилност и растеж беше преди всичко френско-германска инициатива, като отговорността за надзора беше поверена на Комисията. В общ смисъл става въпрос да се извлекат поуките по отношение на бюджетни политики, останали без поддръжници в Европа.

3. Незаобиколима институция на общностната конструкция

ЕК е обект на сериозни критики заради нейната политизация, в действителност обаче това е резултат от успехите ѝ (3.1.). Неотдавнашното развитие е белязано от значително укрепване на механизмите за контрол и стремеж да бъдат взети предвид политическите критики (3.2.). В този контекст Комисията трайно остава незаобиколим орган на европейската конструкция (3.3.).

3.1. Институция, която среща затруднения в резултат на политизирането на Съюза

Нарастването на контрола на Комисията съответства на политизиране, което само отчасти отговаря на нейната природа.

Критиките, които търпи, са все повече политически: **тя се превръща в политически орган.**

От една страна, ЕК е критикувана за нейната педантична бюрокрация. Това е същността на британското (и на Тачър) послание. В реч в Колежа в Брюж от 20 септември 1988 г. Маргарет Тачър обобщава същината на британското послание така: „Ние успешно отхвърлихме ограниченията от страна на държавата в Обединеното кралство не за да ги видим сега

наложени отново на европейско ниво чрез една свръхевропейска държава, упражняваща своята власт от Брюксел".

От друга страна, ЕК е обвинявана в либерализъм от ДЧ, които са най-силно привързани към икономически и социален модел, базиран до голяма степен на солидарността, на първо място между които е Франция[8].

3.2. Засилен контрол и стремеж да се отговори на политически критики

В отговор на критиките Комисията лансира от 2000 г. значителна реформа, засягаща нейното функциониране (3.2.1.). Тя се опитва да отговори на отправените ъ политически критики (3.2.2.).

3.2.1. Засилен контрол

Задълбочаването на механизмите за контрол на Комисията на първо място произтича от ДЧ и другите европейски институции (3.2.1.1.). Непълнотата на този контрол налага прилагането след 2000 г. на дълбока вътрешна реформа на Комисията (3.2.1.2.).

3.2.1.1. Външният контрол на Комисията

Контролът върху Комисията на първо място е упражняван от ЕП. През 1981 г. ЕП организира по своя инициатива и без изрично правно основание „изслушване за потвърждаване" за назначаването на Комисията, председателствана от Гастон Торн. При мълчаливо приемане от ДЧ този механизъм е потвърден две години по-късно в Щутгарт. След този период ЕП придоби навика да одобрява комисарите: той вписва през 1988 г. в своя вътрешен правилник: „Парламентът гласува доверие на новата Комисия. Доверието е факт, когато успее да събере мнозинството от подадените гласове". Този

[8] Проучване от пролетта на 2006 г., проведено от Международния институт за проучване на общественото мнение GlobalScan за Университета в Мериленд, подчертава освен това, че само една трета от французите възприема пазарната икономика и правото на свободна стопанска инициатива като най-добрата икономическа система.

механизъм за потвърждаване е възприет и в Договора от Маастрихт.

Освен това Комисията е контролирана от ДЧ чрез техните национални парламенти (Глава 6).

Пол Манет пише по този повод „ЕК е със сигурност една от най-контролираните изпълнителни власти в света. Поставена между Съвета и Парламента, подчинена на юрисдикцията на Съда, наблюдавана от Омбудсмана, Сметната палата и от много други органи ad hoc, тя е, така да се каже, заобиколена от контролни механизми“[9].

3.2.1.2. Реформа на Комисията

Комисията Проди се зае с мащабна реформа на процедурите, за да даде конкретни отговори за лошото функциониране, което кризата от 1999 г. разкри.

Реформата на ЕК – Бялата книга от 5 април 2000 г.

Основната идея на Бялата книга е, че каквото и да бъде развитието на Европа, Комисията трябва да бъде силна, независима и ефикасна. В този контекст реформата има три цели :

Стратегическото прегрупиране, което преминава през:

– управление на дейностите, чиято цел е да намали разминаването между определянето на стратегическите цели и необходимите финансови средства за постигането им;

– развиването на допълнителна функция за стратегическо планиране към Генералния секретариат на Комисията, подчинена на председателя;

– политика на отваряне, която има за цел да позволи на Комисията да делегира на други това, което тя не би съумяла да направи (агенции, децентрализация към ДЧ, прибягване до частния сектор...).

Подобряване на дейността по одит, управление и финансов контрол и преди всичко:

– стремеж да се отговори на цялостното увеличение на обема на финансови ресурси (вътрешни и най-вече външни), което е задължение на Комисията;

[9] Paul Magnette, *Contrôler l'Europe Pouvoirs et responsabilité dans l'Union européenne,* Editions de l'Université de Bruxelles, 2003.

– създаване на служба за вътрешен одит през юли 2001 г., която изцяло представлява генерална дирекция към Комисията, поставена на подчинение на заместник-председателя, натоварен с реформата;

– развитие на управлението и финансовия контрол във всяка генерална дирекция и най-вече създаването на служба за одит във всяка дирекция.

Амбициозна реформа на политиката за управление на човешките ресурси, концентрирана върху приемането в Съвета по общите дейности от 22 март 2004 г. след 2 години дискусии и въпреки колебанието на синдикатите на нов статут за висшите чиновници и другите служители на ЕО, влязъл в сила от 1 май 2004 г., който предвижда в частност:

– преосмисляне на понятието „кариера", за да може по-добре да се отчете приносът и да се намали постепенното автоматично израстване с натрупването на трудовия стаж;

– развитие, имащо за цел по-доброто оценяване на способността да се използват повече езици на Съюза;

– създаването на рамка за служителите на трудов договор, укрепването на категорията временен служител, премахването на категорията помощен служител;

– серия подобрения, отнасящи се до правата и задълженията на висшите чиновници (задължение за съобщаване на незаконни действия, рационализация на дисциплинарните процедури и т. н.).

3.2.2. Орган, който се стреми да отговори на отправените към него политически критики

В последно време Комисията се стреми да дава конкретни отговори на често противоречивите критики, на които тя е обект както по отношение на действията ѝ, осъждани като прекалено педантични (3.2.2.1.), така и за растящия ѝ либерализъм (3.2.2.2.).

3.2.2.1. Да се свърши с бюрокрацията: темата за регулацията

За да отговори на повтарящите се критики, които поражда общностният нормативен акт, Комисията Проди прие през 2002 г. мащабен план за действие, „за да се приемат по-качествени законодателни актове", утвърден с междуинституционно споразумение през 2003 г. Между многото направления в този процес фигурират:

– опростяването на цели раздели от европейското право, сектор по сектор, съобразно програмата за опростяване, предложена от Комисията през октомври 2005 г., включваща около 100 инициативи;

– подобряване на качеството на изследванията, провеждани от Комисията, на правните последици от законодателните актове във връзка с подготовката и приемането им;

– оттеглянето от страна на Комисията на предложенията за нормативен акт, който е в процес на разглеждане от ЕП и/или Съвета, в случай че същият е остарял;

– намаляване на „административната тежест" върху предприятията; Комисията обявява през ноември 2006 г., че ще предложи на Съвета на ЕС план, целящ намаляването на административните разходи, които тежат на европейските предприятия; този много амбициозен план ще трябва да се въведе за 5 години; очаквана е печалба за БВП от порядъка на 1,5%.

Едно от конкретните последствия на този план е, че през април 2005 г., когато 489 текста чакат ред за разглеждане и гласуване, 1/3от тях са изтеглени (окончателно изоставени) и друга 1/3 преразгледани изцяло. Между изоставените текстове има и предложения, датиращи от 1991 г. В изявление от 14 ноември 2006 г. относно „стратегическото изследване на програмата за приемане на по-добри законодателни актове" Комисията предвижда през 2007 г.: 1) оттеглянето на 10 нови нереализирани инициативи; 2) 47 инициативи за опростяване на общностната нормативна рамка; 3) по-сериозен контрол на анализите с последствия посредством създаването на независим комитет, подчинен на председателя на Комисията.

Тези инициативи на Комисията предизвикват дебати и съпротива както от страна на ДЧ, така и от страна на европейските висши чиновници. Мнозина се опасяват, че зад легитимните цели стремежът на Комисията Барозу да се „приемат по-качествени законодателни актове" не служи за нищо друго, освен за политическа цел, а именно – да се забави, дори изобщо да се прекрати европейската интегра-

ция, да се даде предимство на англосаксонското виждане за скромна и дори либерална Европа.

3.2.2.2. Да се вземе предвид европейският социален модел

Понякога възприемана като безразлична към европейския социален модел, Комисията се стреми да даде отговори и на тези въпроси.

В общ план тя ясно поставя процеса от Лисабон, чиято същност е да утвърди съществуването на типично европейски социален и икономически модел, който чрез познанието съгласува необходимостта от модерна и конкурентна икономика със запазването на безспорно солидарен социален модел в центъра на своите цели.

Комисията не пропуска да потвърди по определени въпроси своята воля да защитава европейския социален модел. В своя доклад от 20 октомври 2005 г. относно „Европейските ценности в ерата на глобализацията" тя показва ползите от отварянето на търговията, но същевременно подчертава необходимостта да се помогне на работниците, които световната търговия може да засегне. В този смисъл създаването на фонд за справяне с ефекта от глобализацията е първоначално предложено и после одобрено по време на Европейския съвет от 16 и 17 декември 2005 г.[10]. Този европейски фонд ще може да внася всяка година до 500 милиона евро в помощ на повторното професионално интегриране на работниците, загубили работата си в резултат на структурните промени в световната търговия (най-вече на делокализациите)[11].

---

[10] Регламент № 1927/2006 на ЕП и на Съвета от 20 декември 2006 г., създаващ европейски фонд за уравновесяване на глобализацията.

[11] На 25 юни 2007 г. Комисията одобри и предаде на органа, отговарящ за бюджета, две искания за помощ като част от фонда за уравновесяване, предназначени да подкрепят концесионерите на френските предприятия „Пежо" и „Рено". Две нови молби, отнасящи се за колективните уволнения (около 400 работници) в две предприятия от сектора за мобилни телефони във Финландия и Германия, бяха одобрени от Комисията на 27 септември 2007 г. и предадени на Парламента и Съвета за одобрение.

3.2.2.3. Модернизация на административната организация

Комисията не остава встрани от преструктурирането на публичната администрация, започнато от Обединеното кралство в началото на 80-те години, преди да се разпространи в Европа и САЩ, което се състои в създаването на самостоятелни органи, натоварени със специфични задачи. От този момент агенциите са важно действащо лице в общностната дейност (виж по-долу).

Агенциите

Появата на агенциите беляза значителен напредък във функционирането на ЕС. Всъщност регулирането чрез агенциите се състои в това да се присъединят към изпълнителните правомощия на ЕК (независимо дали тази функция се изпълнява директно, както в случая с политиката по конкуренцията, или индиректно чрез комитологията) повече или по-малко независими децентрализирани органи. Това обединение се сблъсква с правни ограничения. Съдът забранява на общностния законодател да създава други органи, упълномощени да изработват нормативни актове. В този контекст делегирането от страна на Комисията на правомощие относно вземането на решения на трети органи се ограничава до стриктно определени изпълнителни правомощия.

Европейските агенции са органи на европейското публично право, имащи собствена правосубектност. Те са различни от европейските институции и най-вече от ЕК. Създадени са с общностен акт от Производното право с цел да изпълнят специфична задача, определена с техния статут, обикновено от техническо, научно или управленско естество. Всяка агенция се управлява от управителен съвет (УС), който определя работната програма на агенцията в зависимост от нейната функция, нейните ресурси и политически приоритети под отговорността на изпълнителен директор, законен представител на агенцията, назначен от УС или СМ.

Автономията на агенциите е гарантирана от принципа за специализация, възможността на някои от тях да се самофинансират чрез сумите, които получават за тяхната дейност (Европейската агенция за оценяване на лекарствата, Службата на Общността за растителното разнообразие и т. н.), юридическата самостоятелност и двойствеността Комисия/ДЧ в тяхното функциониране.

Широко поле на действие

Европейските агенции покриват четири големи сфери на действие :

– агенциите, посветени на социалния диалог (Европейският център за развитие на професионалното обучение в Солун, Гърция; Европейската фондация за подобряване условията на живот и работа в Дъблин, Ирландия и т. н.);

– компетентните агенции за функционирането на вътрешния пазар, които упражняват регулативни функции (Службата на Общността за растителното разнообразие в Анже, Франция; Службата за хармонизация на вътрешния пазар в Аликанте, Испания; Европейската агенция за оценяване на лекарствата в Лондон, Обединеното кралство; Европейският орган за безопасност на храните в Парма, Италия);

– обсерватории (Европейската агенция за околната среда в Копенхаген, Дания; Европейската агенция за сигурност на храните в Брюксел, Белгия; Европейската обсерватория за мониторинг на наркотиците и наркоманиите в Лисабон, Португалия, и т. н.);

– агенции за управление на програми за сметка на Съюза (Европейската агенция за обучението в Торино, Италия; Агенцията за морската сигурност в Лисабон, Португалия, и т. н.).

Между новосъздадените агенции вниманието трябва да бъде насочено към Европейската агенция за отбрана и към Агенцията на ЕС за основните права, базирана във Виена, започнала да функционира на 1 март 2007 г. (продължавайки мандата на Европейския център за мониторинг на расизма и ксенофобията).

Освен това нова европейска агенция за химическите продукти беше създадена на 1 юни 2007 г., базирана в Хелзинки. Тя има за задача да следи прилагането на новия европейски закон за химическите продукти REACH, влязъл в сила на същия ден. Агенцията има за цел регистрирането на над 30 000 химически вещества, използвани в момента, както и оценяването на химическите вещества, които биха представлявали риск за здравето или околната среда.

Нарастваща, но не съвсем ясна роля в европейската конструкция

Създадени през седемдесетте години на XX век, поне първите от тях, агенциите се разрастват след Европейския съвет от Брюксел от 29 октомври 1993 г., който създава седем нови агенции, започнали да работят от 1994 г. и 1995 г. Развитието на европейските агенции трябва да бъде поставено в перспективата на развитието на органите за публична регулация, познато от началото на осемдесетте години в Обединеното кралство. Стремежът за модернизация и ограничаване на ролята на държавата в Обединеното кралство се изразява чрез развиването на

QUANGOS (полуавтономни неправителствени организации), регулативни агенции, произлезли от бившите държавни структури. Напредъкът в това отношение впоследствие достига до много държави със силна държавна структура, между които Франция, която оттогава създава много „независими административни органи". Развитието на европейските агенции отговори на много от нуждите на публичната дейност: 1) организиране на точна експертиза (в доклада си „Приемане на по-качествени законодателни актове" от 5 юни 2002 г. Комисията подчертава необходимостта от „децентрализация на някои от нейните задължения" и преценява като нужно да увеличи „правомощията на изпълнителната власт на европейско ниво, особено в областта на високите технологии, където се изисква високо ниво на познание и приемственост, надеждност и прозрачност на публичната дейност"); 2) да се набележи специфичен политически приоритет; 3) отговорности на всички нива, така че цели от обществен интерес да бъдат защитени от партизанщината и политическите игри; 4) да се отговори на критиките по отношение на централизираната бюрокрация.

Развитието и ролята на агенциите в европейската конструкция не представляват нещо очевидно. Комисията в своята Бяла книга за управлението от 25 юли 2001 г. приема агенциите като „допуснати нередности". Несъмнено те допринасят за по-голямата прозрачност на някои от измеренията на общностната дейност, както и по-лесното мобилизиране на експертния капацитет. Но те са обект на съществена критика:

– те са възприемани като допълнителна причина за отслабване и разводняване на общностната дейност, която се стреми да запази своята цялост. Проектите за делегиране към дадена независима агенция на съществени отговорности, упражнявани дотогава от ЕК в областта на конкуренцията, проекти, предложени от иначе най-враждебно настроените към самия принцип за политика на конкуренцията държави, са емблематични за огромния потенциал за ограничаване на общностната публична дейност, който съдържа развитието на агенциите;

– сериозната разнородност, която ги характеризира, що се отнася до техния състав, до законодателното им правомощие, до тяхното функциониране, е обект на бурни критики от Комисията, от ЕП и от Съвета (до степен, че един проект за междуинституционно споразумение беше представен, но не и приет от Комисията през есента на 2005 г.).

3.3. Незаобиколим орган

Днес Комисията изглежда като незаобиколим орган на ЕС, който никой не би могъл и да си помисли да премахне.

Проектът за договор за Конституция за Европа не предвиждаше съществено развитие по отношение на ролята на Комисията. Той утвърждава по-специално в своя чл. 25 монопола за инициатива на Комисията, като предвижда, че „законодателен акт на Съюза може да бъде приет само по предложение на Комисията, освен в случаите, когато Конституцията е разпоредила друго".

За да се възстанови на Комисията нейният статут на цялостен колегиум, способен да действа бързо и ефикасно, беше предвидено да се създадат две категории комисари:

– 13 комисари, чиито правомощия щяха да бъдат същите като днес;

– 12 „европейски комисари", които щяха да участват в разискванията без право на глас.

Член 1-26 от проекта беше предвидил и:

– продължаването на принципа за един комисар от всяка ДЧ до 2014 г.;

– след 2014 г. 18 комисари, избирани според справедлива ротационна система между държавите, която обаче да отразява в достатъчна степен демографското и географското многообразие на съвкупността от ДЧ. Проектът предвижда броят на комисарите да може да бъде променян с решение на Съвета на ЕС;

– увеличаване на правомощията на председателя, който може да поиска оставката на комисар (това искане впоследствие трябва да бъде подкрепено от Колегиума).

В края на краищата беше решено, че договорът за изменение ще възприеме принципа за ограничаване на броя на комисарите и ще потвърди разширяването на правомощията на председателя на Комисията.

Съветът на ЕС

Докато Комисията представлява общностния интерес, Съветът на ЕС представлява ДЧ (2.1.). Така той се подчинява, както всяка друга международна организация, на междуправителствена система на функциониране, но разполага с общностна специфика чрез системата за гласуване с квалифицирано мнозинство (2.2.) и заедно с Парламента е компетентен в сферата на общностната законодателна власт (2.3.)

1. Съветът обединява ДЧ и защитава националните интереси

СМ, или Съветът на ЕС, обединява министрите на ДЧ. Той заседава или на ниво министри на външните работи във формата „Общи въпроси", или на ниво министри в специфични сфери („Икономика и финанси", „Земеделие", „Транспорт", „Околна среда", „Изследвания", „Вътрешни работи", „Образование", „Заетост"). Като цяло Съветът може да заседава в 10 различни формата (броят на форматите беше ограничен от Европейския съвет в Барселона през юни 2002 г.). Тази институция е място за общо вземане на решения за Първия стълб и за междуправителствените стълбове.

Председателството се упражнява на ротационен принцип за 6 месеца от всяка ДЧ.

Работата на Съвета се подготвя от Комитета на постоянните представители (КОРЕПЕР), който е съставен от постоянни правителствени представители (по селскостопанските въпроси специален комитет изпълнява ролята на КОРЕПЕР). КОРЕПЕР 1, който заседава на ниво заместници на постоянните представители, или КОРЕПЕР 2 на ниво постоянни представители се стреми да отстранява пречките, които компетентната работна група не е съумяла да премахне. Всъщност постоянните представителства участват в работата на общността или чрез КОРЕПЕР, или чрез работните групи, назначени от КОРЕПЕР. Тези работни групи подготвят работата на Съвета под ръководството на КОРЕПЕР и съ-

бират представители на ДЧ, високопоставени чиновници от Комисията и експерти. По този начин в Съвета се разграничават точките, които ще бъдат приети без обсъждане (част А от дневния ред), от тези, които ще бъдат предмет на разисквания (част Б). Съветът разполага с правна служба, която да разработва въпросите от правен характер.

Съветът следи за прилагането на неговите решения от Комисията чрез комитети в рамките на комитологията (виж Глава 2.1. относно Комисията). Непрестанното търсене на консенсус има за резултат това, че след 1990 г. 75% от общностните нормативни актове са приемани с единодушие.

Подготвянето на решенията варира според държавите. В Германия министърът на външните работи е натоварен с координацията между министерствата. В Обединеното кралство има специална служба, подчинена на министър-председателя. Във Франция Генералният секретариат по европейските въпроси, подчинен на министър-председателя, организира междуведомствената координация по общностните въпроси, подготвя инструкциите за договарящите и следи за транспонирането във вътрешното право на общностните директиви.

2. Гласуването с квалифицирано мнозинство бележи влиянието на общността върху националните интереси

Гласуването с квалифицирано мнозинство (ГКМ) е по-ефикасно от гласуването с единодушие, но противоречи на суверенното равенство между държавите. ГКМ трябва да съблюдава равновесието между малките държави, които искат да продължат да имат влияние в общностната система, и големите държави, които не са готови да денационализират своите компетенции в една система, където силата им няма да бъде справедливо взета предвид. Принципът на ГКМ се състои в това да се направи така, че вотът на една ДЧ да съответства на значимостта ѝ в демографски аспект. На теория всяка държава има брой гласове, съответстващи

на нейното население. Така Ирландия с население от 5 милиона души има 7 гласа, докато Германия, с население от 90 милиона души има 29 гласа. Четирите големи държави в ЕС имат само 36% от гласовете за 60% от населението. По традиция КМ е фиксирано на 70% от общия брой гласове.

Днес гласуването с КМ е правилото за гласуване за Първия стълб. Единодушието е общото правило във Втория и Третия стълб. „Компромисът от Люксембург" никога не е бил използван, но винаги е имал възпиращо действие, ако основен интерес на някоя държава е застрашен.

Компромисът от Люксембург и компромисът от Янина

Компромисът от Люксембург е резултат от кризата с регламентите за селското стопанство от 1965 г. Шестте трябваше да постигнат в рамките на общата селскостопанска политика споразумение върху селскостопанските регламенти преди 1 юли 1965 г. Възползвайки се от неуспеха на преговорите, генерал Де Гол предизвика институционална криза, за да наложи междуправителствена Европа за сметка на по-федерална конструкция. Кризата се отнася едновременно до ролята на Комисията и до принципа на мажоритарния вот в Съвета. По този начин в продължение на шест месеца Франция отказа да участва в общностните институции. Кризата завършва с компромиса от Люксембург (януари 1966 г.), който определя, че Франция няма да приема гласуване с мнозинство, когато нейни изключително важни интереси се окажат засегнати.

Обединеното кралство също получи компромис в полза на разширяването от 1995 г., за да запази възможността си за блокаж. Всъщност с присъединяването на четири нови ДЧ през 1995 г. блокиращото малцинство нарасна от 23 на 26 гласа. Обединеното кралство се противопоставя на това автоматично увеличение, обвързано с увеличаването на гласовете за мнозинство (по това време ГКМ беше фиксирано на 62 гласа от 87). Компромисът от Янина, който дължи името си на неформалната среща на министрите на външните работи в Янина, Гърция, на 29 март 1994 г., предвижда, че един минимум от 23 гласа (26 след разширяването) принуждава Съвета да направи всичко, което е възможно „в разумен срок", за постигане на консенсус.

Ето защо ЕК се опитва да помогне да се намери приемливо за всички държави решение. По време на преговорите от Уругвайския кръг (1993 г.) Франция се противопостави на сключването на договореното между Комисията и правител-

ството на САЩ споразумение в областта на земеделието и преговорите трябваше да започнат отново.

ГКМ представлява един от „дълговете от Амстердам“, т. е. един от нерешените институционни въпроси, които бяха предмет на ревизия в Договора от Ница. Две са причините за необходимостта от ревизия за оразмеряването на гласовете в Съвета преди разширяването:

– първата е протоколът относно институциите, който обвързва въпроса за оразмеряването на гласовете с размера на Комисията,

– втората се дължи на факта, че разширяването променя равновесието между ДЧ по отношение на вземането на решения в Съвета.

Така новите способи за ГКМ бяха най-деликатният въпрос от преговорите, защото, като определя тежестта на всяка държава при вземането на решения, то е също така залог за власт и престиж. Франция по време на Европейския съвет от Ница през декември 2000 г. прави запазването на равенството с Германия основен въпрос и предпочита да приеме намаляване на броя на нейните депутати в ЕП. Договорът от Ница и присъединителните договори от 2003 г. и 2005 г. фиксират новите правила за гласуване с КМ.

Новата дефиниция на КМ съдържа три кумулативни условия за приемането на нов общностен нормативен акт: обикновено мнозинство от държавите, мнозинство на гласовете (фиксирано на 255 от 345 гласа, което е 73,91%) и евентуално демографска клауза. Всъщност чл. 205 от ДЕО уточнява, че по искане на един член от Съвета се проверява дали КМ представлява поне 62% от цялото население на Съюза. Тази разпоредба се добавя към другите две кумулативни условия (КМ на гласовете и мнозинство на ДЧ).

Въпреки че ситуациите, в които може да се прибегне до тази клауза, са много редки, системата от Ница е всъщност система на тройно мнозинство, което прави вземането на решения много сложно. На практика има опасност, извън обичая за търсене на консенсус, механизмът за вземане на решения в Европа от 27 държави да бъде блокиран.

Категория	Държави	Договор от Ница
Големи	Франция, Германия, Обединеното кралство, Италия	29 гласа
	Испания, Полша	27 гласа
Средни	Румъния	14 гласа
	Холандия, Белгия, Португалия, Гърция	13 гласа
	Чехия, Унгария	12 гласа
	Швеция, Австрия, България	10 гласа
Малки	Дания, Финландия, Ирландия, Словакия, Литва	7 гласа
	Люксембург, Латвия, Естония, Словения, Кипър	4 гласа
	Малта	3 гласа
Сбор от гласовете		345
Праг на квалифицираното мнозинство		232

Начинът за гласуване от Лисабонския договор предвижда системата на оразмеряване на гласовете в Съвета да се опрости: мнозинство от ДЧ и от населението на Съюза. Тази система би засилила тежестта на четирите големи държави, в частност на Германия, която би имала 18% от гласовете вместо 9% по системата от Договора от Ница.

„Малките и средните държави", т.е. 18 държави от ЕС с население до 10 милиона души, губят в известна степен възможността за блокиране на вота с отказа от коефициента от Ница, но запазват същата възможност за блокиране в рамката на обикновеното мнозинство. Например за държава с население до 10 милиона (като Белгия, Португалия, Гърция, Чехия, Унгария), която представлява малко повече от 2% от цялото население, способността да блокира оразмереното със съответния коефициент мнозинство пада на 5,6% в системата от Лисабон срещу 13,3% в съотношението от Ница.

Испания и Полша бяха най-ощетените държави в новата система за гласуване. Тези две държави, всяка от които с население от около 40 милиона души, имаха в Ница особено благоприятно третиране, защото получиха почти толкова оразмерени гласа, колкото и четирите големи (27 срещу 29). Преминаването към системата от Конституцията е неблагоприятно за тях: възможността им да блокират оразмереното мнозинство намалява чувствително от 30% на 22%, докато възможността на Германия достигна 45%.

Проблемът около системата за гласуване с КМ представлява най-сериозната пречка по време на преговорите в Европейския съвет от Брюксел от 22 юни 2007 г. относно проекта за договор за изменение.

Системата, която е предвидена в договора за изменение, е в крайна сметка тази на двойното мнозинство (55% от държавите и 65% от населението), същата фигурира още в проекта за конституционен договор, но прилагането ѝ е отложено за 2014 г. Въпреки това по искане на Полша между 2014 г. и 1017 г. системата за гласуване от Договора от Ница ще може да се прилага по искане на една ДЧ, ако е по-благоприятно за нея, и така до 31 март 2017 г. След тази дата системата за гласуване от Договора за реформа ще бъде все пак смекчена от компромиса от Янина.

Договорът за изменение също така предвижда председателството на Съвета по външна политика да бъде осигурено от Върховния представител по външната политика и сигурност и вече да не зависи от ротационния принцип.

Що се отнася до другите формати на Съвета, договорът за изменение предвижда председателство да се упражнява според „система за равнопоставена ротация“ между ДЧ, условията на тази система трябва да бъдат определени с решение на Съвета, прието с КМ. Това решение има предимството, че е в състояние да измени системата, без да се прибягва до преразглеждането на договорите.

3. Съветът е носител на законодателната власт съвместно с ЕП

Общностният начин на действие съответства на сътрудничеството между наднационални и междуправителствени институции. Този принцип още от началото на ЕО никога не е бил оспорен, като по този начин гарантира стратегическо място на Съвета в общностния институционен режим. Въпреки това се забелязва тенденция към отслабване на тази позиция със засилването на ЕП, който е днес съвместен законодател в почти 80% от случаите и има право на надзор върху изпълнителните правомощия с реформите върху комитологията.

Проектът за договор за Конституция за Европа в чл. 22 определя основните задачи и състава на СМ. Той упражнява съвместно с ЕП законодателна и бюджетна функция. Освен това той изпълнява функции по определяне на политиките и координация. Член 23 от Конституцията установява два различни състава на Съвета: Съвет по общите въпроси и Съвет по външните работи.

Съветът по общите въпроси трябва да подготвя срещите на Европейския съвет. Да осигурява заедно с Комисията изпълнението на неговите решения и единството в работата на различните състави на Съвета. Всъщност Европейският съвет може да създава и други формати, в които Съветът би могъл да заседава (като взема предвид отново тематичните формати, които съществуват в момента). **Съветът обсъжда и се произнася съвместно с Парламента по европейските закони и европейските рамкови закони.** Всички състави на Съвета са председателствани от представители на ДЧ според системата за равнопоставена ротация за период от най-малко една година, с изключение на Съвета по външните работи, който е председателстван постоянно от министъра на външните работи. С изключение на случаите, в които Конституцията е предвидила друго, Съветът се произнася с КМ, което по този начин става основно правило за гласуване.

Сливането на трите стълба с договора за реформа води до сливане на правните инструменти, съществуващи в този момент във всеки стълб.

Договорът за изменение разширява обхвата на КМ с 51 нови области, между които полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправните въпроси, образованието, икономическата политика. Тази реформа се проявява успоредно чрез увеличаване на областите, в които решенията се приемат съвместно. Единодушието остава изискване за областите, отнасящи се до ОПВРС, социалното осигуряване и данъчната политика. От друга страна, Обединеното кралство получи дерогация ad hoc относно разпоредби на полицейското и съдебното сътрудничество, които ще бъдат гласувани с квалифицирано мнозинство.

Европейският парламент

Съществено		
ЕП е европейската институция с най-впечатляващо развитие. Парламентарната асамблея, създадена с Договора от Рим, разполага с извънредно ограничени правомощия и слаба публичност поради начина си на съставяне. Максималното използване на нейните бюджетни правомощия, въвеждането на прекия избор, необходимостта да се установи по-силна връзка между Общността и гражданите постепенно довеждат до засилване на неговите компетенции, отразени в различните договори. Договорите от Маастрихт и Амстердам, приемащи и променящи съвместното приемане на решения, правят от ЕП съвместен законодател, напълно равнопоставен със Съвета. Придобил нови отговорности, ЕП оттогава се сблъсква с необходимостта да възприеме определена култура на управлението и да надскочи културата на изчакването, която го характеризира дълги години.	**1.**	**Бавното завоюване на реални правомощия от ЕП**
	1.1.	Начална позиция, твърде изостанала по отношение на другите институции
	1.2.	Постепенното завоюване на допълнителни правомощия
	2.	**Съвместно законодателстване, вменяващо тежки отговорности**
	2.1.	Договорът от Амстердам направи Парламента равен на Съвета
	2.2.	Упражняването на властта – изпитание за Парламента

1. Бавното завоюване на реални правомощия от ЕП

ЕП е институцията, която претърпява най-забележителното историческо развитие. От Асамблея, която първоначално разполага само с ограничени правомощия (1.1.), ЕП успешно работи, за да си признае законодателни правомощия и допълнителен контрол (1.2.).

1.1. Начална позиция, твърде изостанала по отношение на другите институции

От самото си създаване ЕП страда от отсъствието си от полезрението на гражданите и останалите институции (1.1.1.), както и от липсата на законодателни правомощия (1.1.2.).

1.1.1. Слабо забележима асамблея

При подписването на Договора за създаване на ЕИО стремежът да не се увеличава броят на общностните институции довежда до превръщането на Асамблеята на ЕОВС, съществуваща от 1952 г., в **Парламентарната асамблея на ЕИО.**

Начинът на съставяне я превръща в неясна за широката публика. Всъщност Асамблеята още от началото е съставена от **представители на ДЧ,** определени от националните парламенти.

Договорът за ЕИО въпреки това предвиди още от 1957 г. избирането на членовете на Асамблеята в преки и общи избори „с **единна процедура** във всички ДЧ. Съветът с единодушие ще определи разпоредбите, чието приемане препоръчва на ДЧ съгласно техните съответни конституционни разпоредби" (чл. 138 от ДЕИО). Пред невъзможността да се постигне обща за всички държави процедура първото избиране с **преки и всеобщи избори** се проведе едва през 1979 г. **според правилата, установени във всяка от ДЧ**, след като чл. 138 бе променен в този смисъл. Договорът от Амстердам, като променя чл. 190 (предишен чл. 138), определя, че изборът трябва да се подчинява на „**общи за всички ДЧ принципи**", в случай че не може да се проведе съгласно единна процедура.

Преминаването към система на пряко избирателно право със сигурност приближи ЕП до гражданите, но неговият принос за по-добро разбиране е все още ограничен, както показват много **ниските проценти на избирателна активност**, констатирани във всички ДЧ (44,6% участие през 2004 г. срещу 49,8 през 1999 в ЕС, 42,5% във Франция през 2004 г.).

Изборните процедури на европейските избори

Днес всички държави прилагат пропорционалната избирателна система. Великобритания, която беше приела поименната мажоритарна система, се отказа от нея за изборите от 1999 г. Пропорционалната система се осъществява в рамките на един район (Франция преди изборите от 2004 г., Испания и най-вече Гърция) или в повече избирателни райони (Франция, Италия, Ирландия, Обединеното кралство, Германия), като предлага възможността да се представят листи на национално или на регионално ниво.

Във Франция след закона от 11 април 2003 г. изборите се провеждат с листи с пропорционално представителство според правилото за най-силното средно, без обединяване в една изборна бюлетина или преференциално гласуване, само на един тур, в рамките на осем големи района. Тези райони са седем за метрополията, състоящи се от един или повече региони. Осмият обединява отвъдморските територии. Разпределението на местата по райони е следното: 12 за Северозапад, 10 за Запад, 10 за Изток, 10 за Югозапад, 6 за Централния масив, 13 за Югоизток, 14 за Ил дьо Франс и 3 за Отвъдморските територии. Местата са разпределени между листите, получили повече от 5% от подадените гласове. Те се дават според реда на подредба в листата.

Асамблеята се нарече „**Европейски парламент**“ с резолюция от 1962 г., но това наименование е признато официално едва с ЕИА от 1986 г. Неговите членове, често слабо познати в ДЧ въпреки качествата им и силната ангажираност на някои от тях, трябва да представляват общия европейски интерес. Те заседават не в групи по националност, а в осем **политически парламентарни групи** на европейско ниво. Заедно те представляват цялото разнообразие на позициите относно европейската интеграция, като се започне от убедените федералисти до войнстващите евроскептици.

За мандата 2004–2009 г. ЕП наброява 732 депутати, от които 78 френски (срещу 626 депутати, от които 87 за Франция преди разширяването от 2004 г.). Парламентът приема от 26 септември 2005 г. български и румънски депутати наблюдатели, като по този начин общият брой на европейските депутати в ЕП **до края на съответния мандат** става 785. След присъединяването на тези две държави на 1 януари 2007 г. там се проведоха избори за европейски

депутати (през май 2007 г. в България и през ноември 2007 г. в Румъния), за да бъдат излъчени депутати, избрани с пряко всеобщо гласуване. За началото на мандата, започващ през 2009 г., общият брой на европейските депутати трябваше да бъде сведен до **736 съгласно разпоредбите на Договора от Ница, изменени от договорите за присъединяване на Румъния и България**. Заключенията на Европейския съвет от юни 2007 г. обаче доведоха до промяна в тези разпоредби.

Състав на ЕП след 2009 г.
(Европейски съвет от юни 2007 г.)

Новият договор за изменение, за който Европейският съвет от 21 и 22 юни 2007 г. предоставя мандат за преговори на МПГ, се базира на разпоредбите на проекта за конституционен договор, отнасящ се до бъдещия състав на Парламента след изборите от 2009 г. Максималният брой на местата е фиксиран на 750, с минимален праг за страна от 6 депутати и максимален от 96. Уточнено е, че разпределението на местата по държави ще следва принципа на „регресивна пропорционална основа", според който колкото е по-голямо населението на една държава, толкова повече хора представлява един депутат. Това разпределение е определено с решение, прието с единодушие от Европейския съвет, и трябваше да бъде приложено на парламентарните избори от 2009 г. Заключенията на Европейския съвет от юни 2007 г. подканват по този начин ЕП да представи до октомври 2007 г. своя проект за разпределение на ДЧ. Новият състав е одобрен от Парламента по време на сесията му от октомври 2007 г. и предаден на Съвета за приемане. Върху основата на това предложение Европейският съвет от 19 октомври 2007 г. решава да добави един допълнителен депутат в ЕП, който вече ще наброява 751. Това може да се обясни с безпокойството от страна на италианците, че техният брой депутати ще се различава съществено спрямо държави с подобни размери като Франция и Обединеното кралство. Италия ще разполага в крайна сметка със 73 депутати, колкото и Обединеното кралство, срещу 74 за Франция. Германия ще има 96.

Понастоящем тези депутати са разпределени в осем **политически групи**. Принадлежността към дадена група осигурява определен брой материални изгоди и допринася за видимото политическо присъствие на нейните членове. За се сформира политическа група, е необходим минимум от 20 европейски депутати, избрани с най-малко 1/5 от ДЧ. Мнозин-

ството понастоящем принадлежи на **ЕНП-ХД** (Европейската народна партия – християндемократи, ориентирана вдясно), следвана от **ЕСП** (Европейската социалистическа партия), от АЛДЕ (Алианса на либералите и демократите за Европа), Съюза на консерваторите и реформистите, Зелените и др.

Председателят на ЕП се избира за срок от две години и половина, като може да бъде преизбран, което е половин парламентарен мандат. Традиционно **председателството се упражнява последователно** от личност, подкрепена съвместно от двете най-големи политически партии (ЕНП и ЕСП). Така за първата част от парламентарния мандат 2004–2009 г. председателството е изпълнявано от Жозеп Борел, член на ЕСП. Ханс-Герт Пьотеринг (ЕНП-ХД) го наследява през януари 2007 г. Първият председател на Асамблеята на ЕОВС е Пол Анри Спаак през 1952 г., първият председател на Парламентарната асамблея през 1958 г. е Робер Шуман, а първото председателство на избрания при преки и всеобщи избори Парламент принадлежи на Симон Вейл през 1979 г.

Подпомаган от 14 заместник-председатели, председателят ръководи цялостната дейност на ЕП и неговите органи (Бюро и Председателски съвет), както и разискванията по време на пленарните заседания. Председателят следи за спазването на Правилника за дейността на ЕП и с ролята си на арбитър осигурява нормалното протичане на цялостната дейност на институцията.

Председателят е представител на Парламента по правните въпроси и във външните отношения. При откриването на всяко заседание на Европейския съвет председателят на Парламента изразява становището и загрижеността на Парламента по определени теми, както и по точките от дневния ред. След края на бюджетната процедура (след като на второ четене Парламентът гласува бюджета на ЕС) с подписа на председателя бюджетът влиза в действие. Председателят на ЕП подписва заедно с председателя на Съвета всички законодателни актове, приети съгласно процедурата за съвместно вземане на решения.

Въпросът за седалището на ЕП беше и си остава предмет на сериозни дискусии. На практика заседаващ в Страсбург, след договора за сливане от 1965 г. ЕП приема много резолюции, отнасящи се до неговото седалище, като изисква от правителствата на ДЧ да спазват задължението, което произтича за тях от договорите, а именно да определят едно-единствено седалище за институциите. След отказа на ДЧ ЕП приема няколко решения, отнасящи се до неговата структура и работните места (Брюксел, Люксембург, Страсбург), които постепенно довеждат до засилването на значението на Брюксел.

По време на Европейския съвет от Единбург през декември 1992 г. е постигнато споразумение, според което ЕП има за седалище Страсбург, където се провеждат дванадесетте месечни сесии, включително и бюджетната сесия. Парламентарните комисии от своя страна работят в Брюксел, за да се възползват от близостта с другите институции. Допълнителните пленарни сесии също се провеждат в Брюксел. Службите на Генералния секретариат на Парламента остават в Люксембург.

Пред недоволството от страна на голям брой депутати, оплакващи се от цената и организационните трудности, възникващи от пътуванията между Брюксел и Страсбург, Франция постига гаранция от споразумението от Единбург, включвайки текста в един протокол към ДЕС и договорите след Амстердам. Всяко изменение на сегашната структура ще се нуждае от съгласието на Франция, която досега превръща запазването на седалището на Парламента в Страсбург във въпрос, неподлежащ на обсъждане.

1.1.2. Асамблея без законодателни правомощия

Въпреки важния обрат от 1979 г. ЕП продължава, както обикновено, да упражнява консултативна функция в изработването на общностните актове и следователно не е в състояние да участва директно в изработването на правото.

Процедурата на консултиране (обикновено становище)

Процедурата за обикновено становище (чл. 192 от ДЕО) позволява на ЕП да даде становището си по дадено предложение на Комисията. В случаите, предвидени от договора, Съветът се консултира с Парламента, преди да се произнесе върху предложението на Комисията, и се стреми да вземе под внимание становищата на Парламента. Въпреки това той не е обвързан с позицията на Парламента. Последният трябва да бъде консултиран отново, в случай че Съветът се отдалечава прекалено много от първоначалното предложение. Правомощието на Парламента е ограничено в тази процедура дотолкова, доколкото той зависи или от Съвета, или от Комисията, що се отнася до приемането на поправките.

Европейската конституция предвиждаше да включи тази процедура в рамките на „специални законодателни процедури", чиято употреба щеше да бъде маргинална.

СЕО е допринесъл много, за да утвърди скромното място на ЕП в законодателния процес, поясняващи, че консултацията на Парламента представлява съществена формалност, която Съветът е длъжен да изпълни, преди да се произнесе върху предложение на Комисията (СЕО, 29 октомври 1980 г., *Roquette, Maizena*).

Докато днес тази процедура по консултиране продължава да съществува основно в **новите стълбове**, нейното използване в Първия стълб е ограничено от нови форми на участие на ЕП (виж по-долу).

1.2. Постепенното завоюване на допълнителни правомощия

Засилването на Парламента минава през задълбочено упражняване на неговите бюджетни правомощия (1.2.1.), което доведе до признаването на реални законодателни правомощия (1.2.2.)

1.2.1. Използването на бюджетните правомощия

ЕП много бързо започна максимално да използва единствените реални правомощия, които договорът му даде в самото начало (виж Глава 7 „Общностният бюджет"). Сблъсъкът на интереси, който всяка година се разгръща в Съвета по

повод гласуването на бюджета, се превръща в средство за Парламента да повлияе индиректно, но съществено на някои от политиките на Съюза. Освен това постепенно се е наложила идеята, че би било необходимо по-силно приобщаване на Парламента към законодателния процес по все по-голям брой актове, за да се избегне блокиране на бюджетната процедура по-късно.

Освен правомощията си, свързани с гласуването на бюджета, Парламентът разполага и с широки правомощия по контрола и наблюдението на неговото изпълнение. Исторически погледнато, на Парламента първоначално беше предоставен контролът a posteriori (последващият контрол). За да го упражнява чрез подготвянето на решението за освобождаване от отговорност, ЕП назначи специална комисия, Комисия по бюджетен контрол – Cocobu, която в първите години представляваше само подкомисия на бюджетната комисия. Тя постепенно наложи продължителен контрол върху изпълнението на бюджета.

Това развитие беше включено в позитивното право чрез Договора от Маастрихт, който в чл. 276, § 2 от ДЕО въвежда механизъм за изслушване на Комисията относно извършването на разходите или функционирането на системите за финансов контрол в рамките на подготвянето за освобождаване от отговорност, но също така „по друга причина, свързана с упражняването на нейните правомощия (на Комисията) по изпълнението на бюджета". Тази разпоредба, която задължава Комисията да предостави на Парламента всяка „необходима" информация, се прибавя към способите за контрол, вече дадени от финансовия регламент (месечни данни и тримесечни доклади относно изпълнението на бюджета). Тя има обща компетентност да се занимава с бюджетни, финансови и административни въпроси на общия бюджет на Съюза, като се започне от подготвянето и се стигне до изпълнението и контрола. Нейната роля беше улеснена след 1988 г. чрез редица последователни междуинституционни споразумения, сключени между ЕП, Съвета и Комисията, които позволиха да се стабилизира контролът върху изпълнението на бюджета.

Комисията по бюджетен контрол (Cocobu) следователно осъществява разностранен контрол, от който процедурата по освобождаване от отговорност е основен елемент.

Освобождаване от отговорност за бюджета

Предвиденото в чл. 276 от ДЕО освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на общия бюджет на ЕС е актът, с който ЕП, към който Съветът предварително е адресирал препоръка, „освобождава" изпълнителната власт от неговото управление и приключва съществуването на бюджета.

Решението за освобождаване от отговорност има двойно значение. То изразява, от една страна, политическата оценка, която бюджетният орган дава за начина, по който Комисията, натоварена с изпълнението на бюджета, се е справила с тази отговорност; то позволява, от друга страна, на счетоводно и техническо ниво да се приключат окончателно сметките. Парламентът основава своето решение върху проверката на отчета, на финансовия баланс и на анализа на финансовото управление, предоставени от Комисията, върху годишния доклад на Сметната палата, както и други релевантни специални доклади, върху декларацията, издадена от Сметната палата, гарантираща точността на отчетите, както и законността и правомерността на свързаните с тях операции (виж Глава 7 „Бюджетът на Европейския съюз"), на препоръката на Съвета, предшестваща освобождаването от отговорност.

В рамките на дълга процедура, която включва Комисията, предоставяща счетоводния отчет и баланса за предходната финансова година, Сметната палата и Съвета, освобождаването от отговорност във връзка с изпълнението на общия бюджет на ЕС се гласува от Парламента най-рано през април за всяка бюджетна година. ЕП може да отложи гласуването на освобождаването от отговорност, при условие че информира Комисията за мотивите, с които пристъпва към отлагане. При тази хипотеза Комисията трябва да се постарае да приеме в най-кратки срокове мерките, които позволяват да се улесни премахването на пречките за това решение. Парламентът на няколко пъти отказва да освободи от отговорност в обичайния срок, за да изрази своето недоволство по отношение на Комисията (през 1998 г. и най-вече през 2004 г.).

Освен това след 1992 г. ЕП разполага с **разследващи правомощия,** свързани с политическия контрол, който той упражнява върху Комисията и Съвета (чл. 193 от ДЕО). Въпреки че тази процедура не е изрично предвидена за финансовите въпроси, тя може да позволи на Парламента в краен случай да разследва

нарушения или лошо администриране при изпълнението на бюджета. Именно това той направи през 2003 г. в делото *Eurostat* или преди оставката на Комисията Сантер през 1999 г.

Редом с това проверката на тримесечните доклади, изготвени от Комисията, и на проекта за резолюция, изработен от Cocobu, дава през всеки месец ноември повод за парламентарни дебати върху изпълнението на настоящия бюджет. Тези дебати са наречени „**процедура Notenboom**“ (по името на докладчика на парламентарната комисия, която от 1976 г. организира тези дебати). Тази процедура по принцип завършва с гласуване на серия прехвърляния на суми между две бюджетни пера, предназначени да уравновесят бюджетните кредити според тяхната степен на изпълнение.

Новият договор за изменение, за който Европейският съвет от 21 и 22 юни 2007 г. определи мандат за преговори на МПГ, ще даде **още по-широки правомощия на ЕП по време на бюджетната процедура** (виж Глава 7 „Бюджетът на Европейския съюз“).

1.2.2. Постепенното завоюване на законодателни правомощия

Значението на консултирането с ЕП беше разширено в две посоки с ЕИА, включвайки процедурата на одобрение и процедурата на сътрудничество, и по този начин значително засили значението на Парламента.

Процедура на одобрение

Процедурата на одобрение (чл. 192 от ДЕО) беше въведена с ЕИА. Според тази процедура **Съветът трябва да получи одобрението на ЕП, за да приеме определени решения от голяма важност.** Принципът на одобрение се основава на едно-единствено четене. Парламентът може да приеме или отхвърли дадено предложение, но не може да го видоизменя. При непроизнасяне актът се счита за отхвърлен.

Областите, в които одобрението е необходимо, са предимно присъединяването на нови ДЧ (чл. 49 от ДЕС), договорите за асоцииране, както и други основни спогодби с трети държави.

Необходима е също така по отношение на гражданството, специфичните задачи, ЕЦБ, измененията на правилника на Европейската система от централни банки и ЕЦБ, структурните фондове и кохезионния фонд, както и единната избирателна система за европейските избори (чл. 190 от ДЕО).

Накрая ЕП дава одобрение за прилагането на санкции срещу държава-членка в случай на тежко и продължително нарушаване на основните права (чл. 7 от ДЕС), както и след Договора от Ница при засилено сътрудничество в област, в която се прилага съвместното приемане на решения.

Одобрението на Парламента се дава при мнозинство от участвалите в гласуването. Въпреки това мнозинството от всички членове е необходимо в два случая: присъединяване на нова държава-членка и избирателната процедура.

С цел да се опростят законодателните процедури Европейската конституция включи процедурата на одобрение, наречена „процедура на съгласие (на одобрение)", в „специалните законодателни процедури".

Процедурата на сътрудничество също увеличи участието на ЕП в законодателния процес, оставяйки последната дума на Съвета в случай на разногласие.

Процедура на сътрудничество

Процедурата на сътрудничество (чл. 252 от ДЕО) **беше въведена с ЕЕА и се отнасяше до областите, свързани с установяването на Общия пазар.** Тя даде на ЕП по-широка възможност да влияе върху законодателния процес с „второ четене". На първо време сферата на приложение на тази процедура беше значително разширена с Договора от Маастрихт, основно що се отнася до транспорта, социалната политика и околната среда. След това Договорът от Амстердам обърна тази тенденция, утвърждавайки процедурата по съвместно вземане на решения. Така процедурата на сътрудничество от сега нататък се прилага основно в областта на икономическия и валутния съюз.

В рамките на първото четене Парламентът изразява становище върху предложението на Комисията. Съветът с квалифицирано мнозинство приема обща позиция, която се съобщава на ЕП, придружена с цялата необходима информация и основанията, довели до приемането от Съвета на тази обща позиция. Парламентът обсъжда общата позиция на второ четене и може в срок от три месеца да я приеме, измени или отхвърли. В последните две хипотези той трябва да го направи с абсолютно мнозинство от членовете си. Ако отхвърли предложението, Съветът може да се произнесе на второ четене единствено с мнозинство. Комисията в срок от един месец преразглежда предложението, въз основа на което Съветът е приел своята обща позиция, и изпраща предложението си на Съвета, като има свободата да прецени дали да включи или не измененията, предложени от ЕП.

В срок от три месеца Съветът може да приеме преразгледаното предложение с квалифицирано мнозинство, да измени преразгледаното

предложение с единодушие или да приеме измененията, които Комисията не е взела под внимание, също с единодушие.

В процедурата по сътрудничество **Съветът винаги може да наложи вето**, отказвайки да се произнесе върху предложенията за изменения на ЕП или върху измененото предложение на Комисията и по този начин да блокира законодателния процес.

Европейската конституция предвиждаше премахването на тази процедура, която щеше да бъде заменена или от обикновената законодателна процедура (процедура за съвместно приемане на решения), или от незаконодателни актове на Съвета.

Ограничените правомощия на Парламента в процедурите по сътрудничество или по консултация бяха защитени от **практиката на СЕО**. Освен с решението *Roquette* СЕО подкрепи Парламента, позволявайки му право на иск в производство за отмяна на неправомерни актове, докато Договорът не му позволяваше да отправя иск като привилегирован ищец (който не трябва да доказва интерес). Така СЕО прие, че на Парламента е позволено да иска отмяната на нормативен акт, чието предпочетено правно основание го изключва от процедурата на сътрудничество до степен, до която да действа в защита на своите правомощия (*Парламентът с/у Съвета*, 22 май 1990 г., така наречената афера „Чернобил"). От този статут на полупривилегирован тъжител Парламентът се превърна в привилегирован тъжител, по подобие на Комисията, на Съвета и на ДЧ в резултат на Договора от Ница.

Най-забележителното нововъведение в сферата на законодателните правомощия се съдържа в създаването с Договора от Маастрихт на процедурата за съвместно вземане на решения (виж 2.1.1.). Въвеждайки системата за совалки между Парламента и Съвета, както и възможността да се свика комитет за помирение, съвместното приемане на решения предлага на Парламента реално право на поправка, както и право на вето чрез блокиране на приемането на текст, особено след реформата на процедурата с Договора от Амстердам (виж по-долу).

Накрая Договорът от Маастрихт бе признал на Парламента възможността с мнозинство от своите членове да иска от Комисията да **внесе предложение** по всеки въпрос, по който според него е необходимо приемането на общностен акт по изпълнение на Договора (чл. 192 от ДЕО). Комисията все пак не е обвързана с искането на Парламента, въпреки че се е задължила с Кодекса за добро поведение, сключен между двете институции през 1995 г., да се придържа към него в най-голяма степен.

2. Съвместен законодател, вече натоварен с тежки отговорности

ЕП, издигнат от Договора от Амстердам до нивото на съвместен законодател с еднакви права със Съвета (2.1.), има отговорността да направи цялостна преценка на ролята си (2.2.).

2.1. Договорът от Амстердам равнопостави Парламента и Съвета

Договорът от Амстердам постави Парламента на равна плоскост със Съвета, реформирайки процедурата за съвместно приемане на решения (2.1.1.). Разширяването на употребата на тази процедура във все по-голям брой области засили позицията на Парламента (2.1.2.).

2.1.1. Реформата на процедурата за съвместно приемане на решения

Съвместното приемане на решения, въведено с Договора от Маастрихт, представляваше крайната точка от разширяването на властта на ЕП като законодател редом със Съвета. Всъщност тази процедура предполагаше сътрудничеството между двете институции по време на двете четения, за да се постигне приемането на един акт.

В своята **първоначална версия, въведена в Маастрихт**, процедурата за съвместно приемане на решения не пости-

гаше идеално равенство между Съвета и Парламента. Всъщност след работата на комитета по помирение беше предвидено трето четене в случай на разногласие между Парламента и Съвета. Последният тогава можеше да приеме отново обща позиция, със или без измененията на ЕП. Ако ЕП продължава да упорства в противопоставянето си, можеше да отхвърли този текст, но само с абсолютно мнозинство от своите членове; ако това не се случи, текстът се считаше за приет. **След Договора от Амстердам** в случай на неуспех за помирение или на отхвърляне от Съвета или ЕП на постигнатото споразумение текстът не се смята за приет. По този начин премахването на третото четене постави **Парламента и Съвета на равна плоскост.**

Процедура по съвместно приемане на решения

Първо четене

Предложението за директива е представено на Парламента и на Съвета, които независимо един от друг го разискват и могат да го изменят.

Що се отнася до Съвета, новото предложение на първо време се разисква от работна група, съставена изрично за разглеждания проблем: нейните заключения представляват „основната насока“ и основата на „общото предложение“, прието от Съвета в края на първото четене.

Парламентът от своя страна назначава един от своите членове за докладчик, който ще направлява процеса на разискване от една от 17 парламентарни комисии след допитване на другите комисии, сезирани за становище: той подготвя и включва разискваните изменения, както и евентуалните препоръки и забележки на Комитета на регионите и Икономическия и социален комитет. Крайният доклад се приема с обикновено мнозинство в пленарно заседание, където други изменения могат да бъдат направени.

Предложението е прието само ако е прието с идентично съдържание както от Парламента, така и от Съвета: това понякога е факт, ако е обект на широк консенсус или ако въпросното законодателство изисква бързо прилагане.

В случай на разногласие има второ четене.

Второ четене

Всяка институция разглежда измененията, направени от другата. Парламентът трябва да се произнесе на второ четене в трите месеца, които следват приемането на общата позиция от Съвета. В противен случай измененията, направени от последния, се смятат за приети. Този период може да бъде удължен с един месец, ако Парламентът поиска.

Три възможности се представят на Парламента:

– предложението се смята за прието;

– общата позиция е отхвърлена с абсолютно мнозинство: проектът за акт е изоставен (въпреки това Комисията може да напише ново предложение по същия въпрос, което да бъде отново подложено на процеса за съвместно приемане на решения);

– направени са изменения (с абсолютно мнозинство) на общата позиция на Съвета.

Ако Съветът не одобри измененията на неговата обща позиция, се съставя помирителен комитет.

Помирителният комитет, съставен поравно от членове на Съвета и на Парламента (днес по 27), се свиква в срок от шест седмици след отхвърлянето на измененията на ЕП от Съвета. Той има за цел да постигне компромис върху тези изменения, запазвайки като основа общата позиция на Съвета.

Ако се постигне компромис, комитетът трябва да го приеме: представителите на Парламента с обикновено мнозинство, представителите на Съвета с квалифицирано мнозинство.

Парламентът и Съветът тогава гласуват предложението за компромис (без възможността да се внасят нови изменения), с обикновено мнозинство за ЕП и с квалифицирано мнозинство за Съвета (или с единодушие в определени случаи). Предложението тогава се смята за прието.

Комисията може да оттегли и измени своето предложение на всеки етап от процедурата.

Данни за парламентарния мандат 1999–2004 г.: **403 законодателни акта са приети с процедурата за съвместно приемане на решения, от които 86 с помирение.** Само два случая (директивата върху ОРА през 2001 г. и директивата върху пристанищните услуги през 2003 г.) не бяха приети (но бяха приети в следващия парламентарен мандат) поради невъзможността Парламентът да събере мнозинство, за да одобри общия проект на помирителния комитет.

Раздробяването на приемането на актовете според стадия на процедурата свидетелства **за конструктивния подход**, възприет от трите институции, участващи в съвместното приемане на решения, по време на предишния законодателен мандат.

28% от актовете, предвиждащи съвместно приемане на решения, бяха приключени на още на първо четене на базата на позицията на Парламента (10% без изменения на предложението на Комисията и 18% с изменения), приета от Съвета; 50% от актовете бяха приети на второ четене (25% след приемането от Парламента на общата позиция на Съвета без изменения и 25% след одобрението от Съвета на измененията, приети от Парламента); накрая 22% от актовете бяха приети след помирение (освен двата преодолени неуспеха).

2.1.2. Разширяването на процедурата за съвместно приемане на решения

Договорите от Амстердам и Ница сериозно разшириха **употребата на съвместното приемане на решения за някои области, подлежащи дотогава на консултиране или сътрудничество.** Все по-голямото влияние на Общността в Третия стълб, осъществено с Договора от Амстердам, както и възможността да се прилага в тази област процедурата за съвместно приемане на решения допринесе за това засилване на правомощията на Парламента.

Процедурата за съвместно приемане на решения вече се прилага в почти всички случаи, когато Съветът решава с квалифицирано мнозинство. Основното изключение е общата земеделска политика, където Парламентът единствено е консултиран. Съгласуването между съвместно приемане на решения/квалифицирано мнозинство се открива при следните правни основания: забрана за дискриминацията, основаваща се на националността (чл. 12), борба с дискриминацията (поощрителни мерки, чл. 13-2), свобода на придвижването и пребиваването (чл. 18-2), свобода на движение на работниците (чл. 40), свобода на установяване (чл. 44), специален режим за чуждестранните граждани за правото на установяване (чл. 46-2), достъп и осъществяване на самостоятелна стопанска дейност; признаване на дипломите (чл. 47), право на установяване в областта на услугите (чл. 55), лица под временна закрила (чл. 63-2, б. а), съдебно сътрудничество по гражданскоправните въпроси, освен в семейното право (чл. 65), транспорт (железопътен, наземен, плавателен, чл. 71-1), транспорт (воден, въздушен, чл. 80-2), вътрешен пазар (чл. 95), поощрителни мерки в политиката по заетостта (чл. 129), митническо сътрудничество (чл. 135), социална политика (чл. 137-1 и 2), еднакви възможности и еднакво третиране на мъжете и жените (чл. 141), решения за прилагане на ЕСФ (чл. 148), поощрителни мерки за образователната политика (чл. 149-4), професионалната квалификация (чл. 150-4), мерки и действия за поощряване на политиката за обществено здраве (чл. 152-4), защита на потребителите (чл. 153-4), трансевропейските

мрежи (чл. 156), мерки за подпомагане на стопанската (индустриалната) политика (чл. 157-3), специфични действия извън фондовете за икономическо и социално единство (чл. 159-3), изпълнителни решения за ЕФРР или ЕФОГСС (чл. 162), рамкова програма за изследванията (чл. 166), осъществяване на политиката за научните изследвания (чл. 172), околна среда (чл. 175-1 и 3), сътрудничество за развитието (чл. 179), статут и правилници на политическите партии на европейско равнище (чл. 191), достъп до документите на институциите (чл. 255-2), предотвратяване и борба с измамите (чл. 280-4), статистически данни (чл. 285-1), независим орган за контрол в областта на личните данни (чл. 282-2).

От друга страна, има случаи, в които процедурата по съвместно приемане на решения се придружава от **единодушието** на Съвета: социалното осигуряване на работници-мигранти (чл. 42), признаване на дипломи в случай на промяна на националните законодателни принципи относно достъпа до отделните професии (чл. 47-2), отсъствие на всякакъв контрол спрямо лицата, пресичащи вътрешните граници (чл. 62-1), контрол по външните граници (чл. 62-2, а), свободно движение на гражданите на трети страни за период от три месеца (в случай че имат виза, чл. 62-3), политика относно убежището (чл. 63-1), приемане на бежанци и изселници (чл. 63-2, б), мерки срещу нелегалната имиграция (чл. 63-3, б), поощрителни действия в областта на културата (чл. 151-5).

Това обединение между единодушието в Съвета и съвместното приемане на решения в Парламента представлява най-неблагоприятното съчетание за функционирането на процеса за приемане на решения, защото лишава Съвета от нужната гъвкавост, необходима за приемането на обсъждания акт, който често е сериозно преработен от измененията на Парламента.

Съвместното приемане на решения от сега нататък представлява най-разпространената законодателна процедура, факт, който договорът за приемане на Конституция за Европа взе предвид, определяйки я като „**обикновена законодателна процедура**".

Мандатът, даден на МПГ от **Европейския съвет от 21 и 22 юни 2007 г.,** разширява гласуването с квалифицирано мнозинство и процедурата за съвместно приемане на решения до петдесет нови области. Влизането в сила на тези нови разпоредби по този начин ще доведе до сигурно увеличение на правомощията на ЕП.

2.3. Парламентът на изпитание за упражняването на властта

Вече получил широки правомощия в законодателната област, ЕП се оказва ангажиран с приемането на решения по същия начин, както и Съветът или Комисията. Политическият контрол, който той упражнява, придобива ново значение (2.2.1.), както и неговата способност да премине от някогашната си практика на изчакване към практика на управление (2.2.2.).

2.3.1. Политическият контрол

Политическият контрол на Парламента се упражнява с неговото участие в назначаването на Европейската комисия, институционализирано с Договора от Маастрихт, който е повод за изслушването на всеки комисар пред Парламента според една неписана в договорите практика. Накрая Парламентът назначава колегията в нейната цялост. Още повече че след Договора от Амстердам назначаването на бъдещия председател на Комисията е подложено на одобрение от Парламента. Това правомощие се утвърди с назначаването на първата Комисия Барозу, в която много от предвидените първоначално комисари не се ползваха с нужния консенсус в Парламента, което правеше назначаването на цялата колегия твърде несигурно. Съставът на колегията беше променен, както и изборът на някои комисари след разширяването с Румъния и България.

Контролът се осъществява също така чрез **разискванията**, гласуванията на **резолюции** или писмените или устните въпроси, адресирани както до Съвета, така и до Комисията. Също така комисарите периодично отиват да изложат тях-

ната политика и да разискват пред парламентарните комисии. Съветът и Комисията също са задължени да се отчитат на депутатите в рамките на пленарните разисквания върху **програмата и равносметката на всяко шестмесечно председателство** и при всеки Европейски съвет. Представянето на **годишните доклади върху развитието на ЕС** е друг повод за депутатите да наложат своята гледна точка. От своя страна Комисията се подлага на парламентарно разискване за нейния **общ годишен доклад и нейната законодателна програма** за следващата. Това са все поводи за депутатите да проверят политически Съвета и Комисията и да подложат политическите действия на тези институции на критичен анализ.

Парламентът също упражнява контрол в области, където няма никакво правомощие да взема решения. Така, що се отнася до **Втория и Третия стълб**, Съветът и Комисията имат задължението да информират Парламента. Депутатите могат да отправят въпроси и да изказват препоръки, които председателството се стреми да уважи. От друга страна, Парламентът има възможност да придаде тежест на своите политически приоритети чрез отпускане на кредити, предвидени във всеки годишен бюджет.

Освен това Парламентът може да състави **временни анкетни комисии** в случай на твърдения за нарушения или лошо администриране при прилагането на Общностното право, освен когато те са предмет на съдебно разглеждане и докато съдебното производство не е приключило. Така Парламентът състави експертна комисия, за да проведе анкета за нередностите в управлението на Комисията Сантер и по аферата „Евростат“ през 2003 г.

Накрая Парламентът може да свали колегията от комисари с **вот на недоверие** с мнозинство от 2/3 от гласувалите и с мнозинството от своите членове. Това никога не се е случвало, въпреки седем опита, последният през 2004 г., след аферата „Евростат“, но Комисията Сантер подаде оставка през март 1999 г., за да избегне вероятния вот на недоверие от Парламента.

2.3.2. Преминаването от практика на изчакването към практика на управлението

Имайки реални законодателни, политически и бюджетни правомощия, ЕП трябваше да се приспособи към тази нова институционна конфигурация, в която вече не е един вид „подбудител" на Комисията и Съвета, а е **орган, разполагащ със значителни отговорности.**

Това приспособяване се изрази чрез „**професионализацията**" в упражняването на техния мандат от страна на голям брой депутати. Така Парламентът постепенно премина от навика да иска, символизиран от повтарящите се изображения на манифестиращите депутати в залата през 70-те и 80-те години, към по-класическа практика на парламентарна работа.

Това утвърждаване на управленската култура също се материализира в появата на **по-конструктивните и стратегически отношения** с Комисията и Съвета, осъществени с междуинституционни и рамкови споразумения, сключени на ad hoc база, за да се организират отношенията и обменът между институциите.

Накрая новото позициониране на ЕП се изразява в интензивни **политически борби** с Комисията. Парламентът, търсейки начин да се възползва от структурното отслабване на Комисията на институционно равнище след края на управлението на Жак Делор, наложи разследването за работата на „Евростат", за да утвърди своето място. Демонстрирайки своята демократична легитимност, своята аура на прозрачна и близка до гражданина институция, Парламентът сериозно се отдаде на тази цел с риска да си навлече според някои наблюдатели упрека да избегне същите критики като отправените до Комисията за недостатъчния контрол над „Евростат".

Глава 3

Процесът на вземане на решения

Съществено		
	1.	**Процесът на вземане на решения почива върху взаимодействието между трите полюса от институционния триъгълник**
Често описван като слабо прозрачен и технически, процесът на вземане на решения на общностно ниво всъщност не е по-сложен от този, който се среща в много от ДЧ, били те федерални или силно регионализирани. Тази изопачена представа, понякога удобно представена, дори употребявана в ДЧ, произхожда от слабото познаване на институциите и действащите механизми на общностно ниво. Процесът на вземане на решения, приет във всяка област от общностните политики, произхожда от стратегическо решение на ДЧ, които са избрали процедурите, преценени като най-подходящи за защитата на техните интереси. Поради тази причина след „общностния метод" се срещат и други способи за вземане на решения, променящи се според политиките. Институциите от триъгълника за вземане на решения разполагат по този начин с разнообразни правомощия и средства за действие вътре в самия общностен стълб, но още повече между този стълб и двата междуправителствени стълба. Освен това все повече се упражнява външно влияние върху този триъгълник за вземане на решения.	1.1.	Институционното равновесие на „общностния метод"
	1.2.	„Общностният метод" и ролята на ДЧ
	2.	**Външните влияния върху триъгълника за вземане на решения имат все по-голямо значение**
	2.1.	Засилването на Европейския съвет
	2.2.	Влиянието на лобитата

1. Процесът на вземане на решения почива върху взаимодействието между трите полюса от институционния триъгълник

Парламентът, Съветът и Комисията представляват невралгичният център на цялата процедура за вземане на решения. Техните взаимоотношения и правомощията на всяка от тези институции се различават значително между общностния стълб (1.1.) и двата междуправителствени стълба (1.2.).

1.1. Институционното равновесие и „общностният метод"

Процедурата за вземане на решения, характерна за общностния метод, почива върху монопола за право на инициатива на Комисията, употребата на квалифицираното мнозинство в Съвета и ролята на съвместен законодател на ЕП (1.1.1.). Обединяването на тези три елемента представя „идеална" схема, която впоследствие може да претърпи пренареждания според правните основи: единодушие в Съвета и съвместно приемане на решения съществуват в няколко случая, точно както и гласуването с квалифицирано мнозинство в Съвета и консултацията на Парламента. Приоритетът на общностната логика не изключва специфични стратегии за влияние от страна на ДЧ (1.1.2.).

1.1.1. Общностният метод

Монополът за инициатива на Комисията отговаря на един колкото технически, толкова и политически императив. Давайки правото на инициатива на всяка държава, би се рискувало да се достигне до претоварване на системата и намаляване на ефективността, породени от обсъждането на множество несъгласувани текстове. Политически независимостта на колегията от комисари по отношение на ДЧ представлява гаранция, че предложенията са стабилни и се стремят да постигнат консенсус, съсредоточен върху общия европейски интерес повече, отколкото върху интересите на една или повече ДЧ.

Монополът за инициатива включва именно два ключови елемента: определяне на графика и определяне на обхвата на предложението. Способността да се избира моментът, в който да се направи предложение, е важен елемент за успеха на процедурата; Комисията всъщност трябва да улучи момента, когато нейното предложение ще получи най-добър прием в Съвета и Парламента. Така постепенната забрана за еднокорпусни танкери в европейските пристанища и подобряването на условията за контрол и разпределяне на плавателните съдове, дълго време отхвърляна от някои ДЧ, бързо беше решена след потъването на танкера „Ерика". Комисията, възползвайки се от политическата чувствителност на въпроса, направи отново това предложение.

Определянето на обхвата на предложението също така позволява на Комисията да фиксира периметъра, в който преговорите ще се осъществяват. Всъщност за Парламента и Съвета не е възможно да приемат изменения извън първоначално определения с предложението на Комисията обхват, която по този начин може да запази контрол върху текста.

Докато Комисията единствена има правото на инициативата, Парламентът може според чл. 192 от ДЕО с мнозинство от своите членове да поиска от Комисията да внесе подходящо предложение по всеки въпрос, по който според него се изисква приемането на общностен акт по прилагането на договора. Също така често се случва Европейският съвет, дори Съветът, да покани Комисията да му направи предложения в определена област. Въпреки че Комисията не е длъжна да отговаря на тези искания, стремежът да се запази добро сътрудничество между институциите обяснява това, че в повечето случаи те са взети предвид.

По време на процедурата Комисията разполага със значителни правомощия, между които **да променя предложението си,** преди Съветът да се произнесе на първо четене, след това да се **произнася по измененията** на ЕП на второ четене на процедурите за съвместно приемане на решения и процедурата на сътрудничество. Ако Комисията даде отрицателно становище върху тези изменения, Съветът може да

приеме акта единствено с единодушие, докато квалифицираното мнозинство е достатъчно в случай на положително становище от страна на Комисията. Тази разпоредба кара както Съвета, така и Комисията да търсят компромис, за да не се достигне до спиране на процедурата поради блокаж. От друга страна, Комисията трябва да получи или да улесни постигането на консенсус преди второто четене, променяйки своето предложение. В действителност след второто четене основата за разисквания вече е не текстът на Комисията, а общата позиция, приета от Съвета на първо четене. Накрая Комисията може да реши да оттегли предложението си на всеки момент от процедурата.

Според основната схема на общностния метод, и от сега нататък най-разпространения, гласуването в Съвета се осъществява с **квалифицирано мнозинство**. Съществува многократно прехвърляне на текста между работните групи, Комитета на постоянните представители и самия Съвет – всеки етап, допринасящ за постигането на споразумение. Всъщност, въпреки че правилото за мнозинство не е задължително, политически добре е да се търси възможно най-широк консенсус, за да се избегне поставянето в малцинство на значителен брой държави. Една проста сметка на гласуването може да предизвика обратния ефект върху доброто прилагане на текст, приет въпреки волята на някои ДЧ, и може също така да отнеме доверието. Доверието е в основата на функционирането на общностната система и дава увереността за всяка ДЧ, че няма да бъде грубо поставена в малцинство по ключов въпрос. Ролята на председателството е да отбелязва трудностите за всяка ДЧ и да подпомага за напредъка на преговорите, без да нарушава това доверие. Компромисите от Люксембург и от Янина (виж Глава 2.2. „Съветът на ЕС“) уредиха начините за превенция на политическото напрежение, което може да се породи от прибягването до гласуване върху чувствителни теми.

ЕП в повечето случаи се включва с гласуване в процедурата за съвместно приемане на решения (виж Глава 2.3. „Европейският парламент“).

1.1.2. Общностният метод и ролята на ДЧ

ДЧ съумяха да се приспособят към особеностите на процедурата за общностно вземане на решения. Наблюдението върху националните практики издава **диференцирани стратегии за влияние**, които отразяват отделните разбирания и схващания на начина на формиране на общностните политически решения.

По този начин френското влияние в процеса не изглежда да е водено от най-ефикасната стратегия. Срещу **стратегията за влияние**, която преобладава в общностната среда, Франция често има склонност да се подчинява на **стратегията за суверенитета**. Тъй като не успява да улови добре основните механизми на договарянето или да се намеси по подходящ начин, Франция не съумява да повлияе достатъчно на чисто общностните институции (Комисия и Парламент)[12]. Тогава нейните усилия трябва да се насочат към Съвета, за да защитава своите интереси. Това „свръхотдаване" на ниво Съвет може в крайна сметка да се окаже политически негативно, защото е нужно да се заемат силни позиции, и може да допринесе за подправянето на представата за партньор, който води общностните преговори с a priori негативно становище. Обратно, ДЧ, които съумяват да повлияят по-ефикасно на работата на Комисията или на Парламента, могат по-добре да „регулират" отстояването на техните интереси в Съвета.

Така именно Обединеното кралство разви **стратегия за влияние**, която предпочита действия в по-напреднал стадий от процедурата за вземане на решения. Включвайки се след като предложението е изработено в службите на Комисията, докато всякакви становища са все още позволени, е по-лесно текстът да бъде насочен в желаната насока. По време на разглеждането от кабинетите на комисарите основната част от работата по изработване на текста е

[12] Тази неприспособимост на френската стратегия за влияние е развита именно в Публичния доклад от 2007 г. на Държавния съвет: „L'administration française et l'Union européenne: quelles influences? Quelles stratégies ?"

вече приключила, текстът има вътрешно равновесие, което е по-трудно да се измени в съществени предложения.

Влиянието на една ДЧ може да бъде гарантирано по-добре благодарение на по-стратегически подход към държавните (националните, присъствието на сънародници) човешки ресурси с отговорности в европейските институции. Наблюдението на кариерата на общностните функционери от някои държави-членки е много старателно, най-вече за да осигури контрол на кариерното развитие и за да разполага с яснота относно присъствието на сънародници в ключовите постове в институциите. Освен това често се упражнява наблюдение върху свободните позиции в службите на Комисията, най-вече с цел да се улесни подборът на външния персонал (като командированите граждани на съответната държава), но също така и за **лансирането на сънародници в институциите**. По този начин може да се забележи, че ако държави със сходни размери като цяло са представени еднакво между функционерите, някои са по-добре представени в управленските длъжности (като се започне от шеф на отдел). Това национално представителство на влиятелни длъжности заедно с всички неформални събития като конференции или официални приеми, които понякога играят основна роля за постигането на консенсус или за информация върху определени проекти, може да улесни предаването на някои дела в общностния апарат. От друга страна, в по-различен контекст от този в ДЧ, **обучението** играе съществена роля за дипломатите, натоварени да представляват позициите на ДЧ. Някои вложиха сериозни усилия в обучението на функционерите, пристигащи на служба в постоянните представителства, за им позволят да бъдат по-бързо ефективни и по-информирани върху сферите на влияние и решения в Брюксел. Накрая **високото оценяване на придобития опит** в общностните среди след завръщането в националните администрации е необходимо, за да се осигури разпространението на „общностната култура“. Годишният доклад от 2007 г. на Държавния съвет също така подчертава по всички

тези въпроси сериозната неприспособеност на френската административна култура.

Последната възможност за обединяване на позициите на ДЧ парадоксално се намира в **ЕП**. Партийното противопоставяне в Парламента има все по-дискриминиращо значение, но някои теми все още оставят място за националните позиции и рефлекси. В случая с Франция например продължително време беше наблюдавано известно бездействие: слабо представителство в трите основни групи в Парламента (ЕСП, ЕНП и Либералите), слаба заинтересуваност за поемане на отговорности в законодателния процес (малко докладчици), разпределение в парламентарните комисии, където общностната компетентност и тази на Парламента са слаби (култура, външни работи и т. н.) – толкова области, в които Парламентът разполага с ограничени правомощия.

Положението се промени през настоящия парламентарен мандат[13]: двама от трима френски евродепутати заседават в трите големи политически партии, докато един от всеки двама не е вписан или е вписан в една от четирите най-малки групи от предходния парламентарен мандат; френското представителство в икономическите и законодателните комисии е по-значително, достигайки почти до това на британските евродепутати, сериозно представени в тези комисии; броят на председателства на парламентарни комисии премина от 2 на 5; броят на френските координатори в парламентарните комисии се увеличи, което свидетелства за все по-голяма активност на евродепутатите в работата на техните политически групи и парламентарни комисии; присъствието в пленарните заседания мина от 79% по време на предходния парламентарен мандат на 83%; увеличаване на броя на съставените парламентарни доклади.

Тези успехи все още **изглеждат неубедителни**: председателствата на парламентарните комисии са в области, където правомощията на Парламента са слаби (с изключение на

[13] **BEAUNE**, Cleément, **CHOPIN**, Thierry, „A mi-parcours de la legislature Maudit de l'influence francaise au Parlement européen", *La lettre de la Fondation Robert Schuman*, 6 novembre 2006, n. 277.

икономическите и валутните въпроси); въпреки че Франция разполага с най-значителното представителство в ЕСП, тя не спечели ново председателство на парламентарни групи, единствено ЕОЛ се председателства от френски евродепутат, що се отнася до присъствието на Франция, то е както винаги под средното за Европа (87%) и заема 23-о място; със значително по-малък брой въпроси от евродепутатите от другите ДЧ, френските евродепутати не могат да се похвалят със съществено участие в парламентарния контрол; същата констатация важи и за изказванията по време на пленарните заседания.

1.2. Процедурата за вземане на решения във Втория и Третия стълб

Стълбовете на ОПВРС/ЕПСО и на **ПССНПВ** следват междуправителствената логика, абсолютно различна от принципите на общностния метод от Първия стълб. В тези два стълба **Комисията не разполага с монопола по отношение на правото на инициатива**: тя единствено дели това правомощие с ДЧ в рамките на Третия стълб (чл. 34 от ДЕС) и не го притежава във Втория стълб. В този случай тя е единствено „свързана изцяло" с дейността на Съвета (чл. 27 от ДЕС), който може да поиска от нея всички подходящи предложения, отнасящи се до общата политика в областта на външните отношения и сигурността, за осигуряване осъществяването на дадено съвместно действие (чл. 14 от ДЕС).

В тези два стълба правилото за гласуване в Съвета е единодушието. Единствените изключения, в които се използва квалифицираното мнозинство, са, когато Съветът приема общи действия, общи позиции или всяко друго действие, основаващо се на обща стратегия, когато приема решения за прилагането на общите действия или позиции и когато назначава специален представител. В Третия стълб квалифицираното мнозинство се използва, за да се определят необходимите мерки за прилагането на решенията.

Накрая Парламентът бива консултиран и информиран за действията на Втория и Третия стълб, но той не разполага с никакви правомощия в процедурата за вземане на решения.

Мандатът, даден на МПГ от Европейския съвет от юни 2007 г., въвежда за първи път гласуването с квалифицирано мнозинство и процедурата за съвместно приемане на решения в Третия стълб (виж Глава 1 „Основните институционни принципи“).

2. Външните влияния върху триъгълника за вземане на решения имат все по-голямо значение

Вземането на решения в Съюза дълго време се осъществяваше в тесните рамки на институционния триъгълник, в който Парламентът преди Договора от Маастрихт беше най-слабият връх. Въпреки това с все по-голяма сила се проявиха външни влияния както поради засилването на Европейския съвет (2.1.), така и заради лобитата (2.2.) или консултативни органи, представляващи организираното гражданско общество (виж Глава 5 „ЕС и гражданите“)

2.1. Засилването на Европейския съвет

Без да бъде общностна институция в тесния смисъл, признат от договорите, Европейският съвет има все по-голяма значимост в процедурата за вземане на решения. Той събира държавните и правителствените ръководители. Създаден неформално през 1974 г. по инициатива на Франция, той беше **признат официално** през 1986 г. със споменаването му в Единния европейски акт, без въпреки това да бъде признат като институция от договора[14]. Той продължава на срещите на върха.

[14] Договорът за приемане на Конституция за Европа издигна Европейския съвет до нивото на институция. Мандатът, даден на МПГ от Европейския съвет от 21 и 22 юни 2007 г., потвърждава тази новост (Глава 1).

Европейският съвет се събира най-малко четири пъти в годината под председателството на държавния или правителствения ръководител на държавата, която упражнява шестмесечното председателство на Съюза. Освен това се организират неформални срещи от един до два пъти на председателство. След 2000 г. в контекста на стратегията от Лисабон **мартенската** сесия е посветена на околната среда, икономическите и социалните въпроси. Заключенията на председателството се огласяват след края на всяко събиране, но те **нямат правна стойност**. За да бъдат приложени ефективно, те трябва да бъдат придружени с гласуването на общностните текстове според нормалната процедура.

На теория Европейският съвет дава **импулсите** за големите политически въпроси, касаещи европейската конструкция: изменения на договорите и институциите, общи политически или стратегически декларации в рамките на общата политика по външните работи и сигурността и т. н. Освен това той служи като форум за разискване на най-високо политическо ниво в кризисни ситуации и се стреми да намери решение в случай на разногласие между ДЧ.

Въпреки това със своите **все по-точни насоки**, често придружени от график и покана, които трябва да бъдат взети предвид, Европейският съвет бързо спечели значение по отношение на Съвета на министрите и Европейската комисия.

Европейският съвет следователно има една основна роля – да определи приоритетите на европейския график и на политическата, икономическата и социалната насоченост във всички области на дейност на ЕС. В областите, разисквани на европейско ниво и които все повече засягат суверенитета на ДЧ (ОПВРС, ЕПСО, валутна политика, наказателно правосъдие), Европейският съвет често трябва да бъде арбитър, за да отстрани пречките, срещнати в Съвета на ЕС. Така все по-голямата активност на Европейския съвет може да се възприеме като отражение на затрудненията за интеграция на политиките на европейско ниво: все по-трудно е постигането на консенсус на ниво на Съвета на ЕС върху някои чувствителни въпроси, държавните и правителствени-

те глави са си запазили все по-голяма част от процедурата за вземане на решения –дори неформално, понякога принизявайки Съвета на ЕС до ранга на изпълнител.

Въпреки своя авторитет Европейският съвет няма способността да поеме изцяло координацията на политиките и целостта на съвместната дейност на Съюза. Той не разполага нито с времето, нито със структурата или инфраструктурите, за да извърши тези дейности и за да им осигури наблюдението. В това състояние единствено Комисията има възможността да подготви в сътрудничество със Съвета основните опции в интерес на Европейския съвет, да установява и да структурира общите програми, да даде здрава основа на тези инициативи, да ги ръководи, да подготви основните документи и да контролира спазването на тези насоки.

2.2. Влиянието на лобитата

2.2.1. Практика в подем

Според оценките на ЕК повече от 15 000 лобита работят в Брюксел за 3000 вписани групи по интереси. Около 200 фирми са директно представлявани, или повече от сто специализирани консултантски кабинета са се установили, без да се броят десетки адвокатски кантори. Накрая присъстват най-малко 500 европейски и международни федерации.

Първият етап от дейността на групите за влияние съответства на първото разширяване от 1972 г. Новите ДЧ начело с Обединеното кралство въведоха на европейско ниво практиката на лобирането, което отговаряше на добре установени и приети национални навици в целия англосаксонски свят. Групи от САЩ и японски групи за натиск ги последваха няколко години по-късно, както и другите ДЧ, в различни мащаби (в това отношение Франция е със сериозно закъснение). Въпреки това преди ЕЕА процедурата за вземане на решения беше относително проста за възприемане и необходимостта от постоянно представителство в Брюксел не беше толкова силна, колкото след институционните промени, направени след 1986 г. в процедурата за вземане

на решения. С преобладаващото дотогава единодушие една държава бе способна да блокира системата. Можеше да се смята, че всяка дейност на влияние зависеше задължително от правата на отделната държава.

Впоследствие, с разширяването на гласуването на квалифицирано мнозинство и приемането на процедурите на сътрудничество и съвместно вземане на решения със следващите договори, центровете на управление се изместиха към Брюксел и Страсбург. Стратегията за влияние тогава се състоеше все повече в търсенето на обединения, за да се да се повлияе на гласуването на Съвета, на Парламента и дори на ниво на изработването на предложенията на Комисията.

Лобизмът

Признат в САЩ като един от основните механизми на демокрацията, лобизмът е неразделна част от процеса на изработване на законите и се упражнява открито. Станал всеобхватен, лобизмът беше регламентиран в началото на XX век. Практиките са по-разнообразни между ДЧ на ЕС; Германия и Дания например формализираха регламентирането на отношенията на публичните власти с различните групи по интереси, които се стремят техните очаквания в процедурата за вземане на решения да бъдат взети предвид. Франция за сметка на това остава против признаването на национално ниво на практика, която така или иначе съществува.

С англосаксонски произход, институционализацията на представителството на интересите е призната като средство да се осигури приемането на законите и правилниците от властите, след като те разполагат с цялата необходима информация и знания. По този начин групите по интереси могат да бъдат приемани като допринасящи за подобряването на качеството на държавната намеса. Те могат да бъдат гаранция за стабилни, реалистични и приспособени правила към секторите, които те трябва да ръководят. Противниците на тези практики излагат довода, че преди всичко е важно публичните власти да съумеят да запазят нужната независимост по отношение на тези групи за натиск, които, освен качеството на регламентацията, имат като първа грижа регламентацията да не пречи на техните интереси (или тези на техните пълномощници).

В своето съобщение „Един отворен и структуриран диалог между Комисията и групите по интереси“ от 2 декември 1992 г.

ЕК разграничи две категории групи: сдружения с идеална цел (асоциации, европейски, международни или национални федерации) и дружества със стопанска цел (правни съветници, агенции по връзки с обществеността, консултанти). Първите често, но не винаги са професионални организации. Много от тях са не само представители на предприятия или индустриалци, но представляват също гражданското общество в широк смисъл (потребители, еколози и т. н.). Вторите често действат по инструкциите на трети лица, което ги натоварва да изложат и защитават техните интереси.

Влиянието, което различните групи се стремят да упражняват на различните етапи от процедурата за вземане на решения, може да има за цел да допринесе за изработването на общностното законодателство (насочвайки го в желаната посока), да получат субсидии, да участват в търгове в рамките на ръководенето на общностните програми. Тази компетентност по „сделки" на лобизма е със значителен финансов интерес: общата сума на търговете, организирани годишно от ЕК, достига средно 10 милиарда евро. Що се отнася до общностното законодателство, всички участници в процедурата за вземане на решения представят последователно привилегирована „цел" на групите по интереси. Активността е най-забележима „в началото на веригата", в момента, когато текстовете са все още в състояние на проект в Комисията (функционери, експертни групи) и в момента на гласуването (тогава Парламентът е специален терен за лобиране).

Методите варират от разпространяване на информация (доставка на технически доклади, проучвания, предложения за изменение на текстове, покани за семинари, кореспонденция и т. н.) до изпращането на подаръци, на покани за работни закуски и т. н. Това направи необходимо определянето на рамка за отношенията между общностните институции и групите по интереси, увеличаване на контрола срещу измамите и корупцията, както и по-голямо внимание върху спазването на кодексите за добро поведение и етичните принципи от представителите на общностните институции.

Френският лобизъм на общностно ниво

Представителите на френските интереси в Брюксел дълго време страдаха от значителни трудности, на първо място между които огромното разминаване между политиките за влияние „по френски“ и лобизма, такъв, какъвто се разбира на европейско ниво, както и на относително непознаване във френските кръгове, които вземат решения, на политическата тежест на институциите на ЕС.

Френският лобизъм е **в по-голяма степен властов лобизъм, повече лобизъм за власт, отколкото за влияние, често основаващ се по-скоро върху намесата на даден министър в Съвета, отколкото върху истинска работа за убеждаване, упражнявана върху процедурата за вземане на решения**. Все още възможна в Европа с 15 ДЧ, въпреки че този модел вече беше показал своите предели на няколко пъти, този подход изглежда вече като сериозно несъответстващ на новия контекст, създаден от Съюза с 25 ДЧ и с все по-голямата воля на всички държави да защитават там своите интереси. Държавата, изглежда, приема тази идея и френското влияние в Брюксел е въпрос, по който от няколко години бяха отпуснати допълнителни средства. Въпреки че се осъществява промяна в поведението, пътят, който трябва да бъде изминат, остава голям, за да се навакса изоставането в тази област спрямо Обединеното кралство, което упражнява в Брюксел много ефикасен лобизъм, най-вече посредством своето постоянно представителство. Всъщност в това отношение подобряването на ситуацията е въпрос не на средства, а на промяна на мисленето и на подхода от страна на френските представители.

Въпреки това благоприятно развитие има и в частния сектор. Все по-често, произхождащи от по-добре формирано в европейските въпроси поколение и имащо определен опит в начините на европейско управление, френските лобисти са вече запознати с действащите правила и начина, по който се използват. Това позволи известна рационализация на практиките и на развиването на професионална култура във френския лобизъм, който за щастие може да замени първите разхвърляни и малко ефикасни начинания, решени по спешност и с желанието да се навакса загубеното време спрямо други държави. На тези нови професионалисти им остава от сега нататък да убедят органите, които ги използват, в ползите от по-сериозно инвестиране в една такава работа за влияние. Тази идея е по мнение на много лобисти твърде слабо утвърдена във Франция спрямо други държави.

2.2.2 Начало на регламентирането на дейността на групите по интереси

Развиването на дейността на лобизма направи необходимо за Комисията и Парламента две институции, които представляват приоритетна цел за групите по интереси, да регламентират по-добре своите отношения с последните. След 1992 г. работната програма на Комисията подчертава, че „отношенията, които поддържат институциите на общността с групите по интереси, колкото и познати да са те, трябва да бъдат по-добре определени. Комисията ще започне размисъл, за да приеме кодекс за добро поведение в отношенията, които те поддържат с тези, които имат за работа да бъдат техни събеседници. Този подход естествено не засяга нито свободната дейност на професионалните групи, нито стремежа за необходимия диалог в институционните комитети".

Това доведе до съобщението от 2 декември 1992 г., което се заема да фиксира минимални критерии, които би трябвало да присъстват в кодексите за добро поведение, изработени от групите за натиск. Тези критерии се отнасят до прозрачността (да се посочи от кого са упълномощени) и деонтологията (да не се използват европейски чиновници, да не се иска привилегировано отношение, да се приеме подходящо служене с информациите и т. н.). Две федерации, събиращи няколко групи за натиск, приеха кодекс за поведение, вземайки критериите на Комисията, но в тази област преди всичко преобладава саморегулирането, тези кодекси дори не винаги са изцяло прилагани от техните автори.

Реформата на Комисията, започната през 1999 г., цели да осигури по-голяма прозрачност на административните действия и да насърчи функционерите за по-добра отчетност. През юни 2002 г. съобщение, озаглавено „Към засилена култура на консултации и диалог – предложение относно основните принципи и минималните правила за прилагане при консултациите от страна на Комисията със заинтересуваните страни", обяви принципите, целящи да се засили

прозрачността на процедурите за консултиране на групите по интереси. На тази основа беше отворена в Интернет база данни „Консултация, Европейска комисия и гражданско общество“, изброявайки близо хиляда организации, които Комисията консултира редовно. Още повече, нови правила на ротация на постовете бяха определени в случаите, когато заетите длъжности са привилегирована цел на групите за натиск (управление на търговете и т. н.). Накрая нов кодекс за добро административно поведение за персонала на Комисията и комисарите беше съставен по време на встъпването в длъжност на Комисията Проди през 2000 г. Задължението за безпристрастност и обективност видно фигурира там между задълженията на персонала.

Парламентът, по природа по-податлив на влияние, изразено от различните групи на обществото, подкрепи различна политика. След 1984 г. той избра по по-широк начин определен брой групи за натиск, които той признава като привилегировани партньори и които той акредитира. Те разполагат с преференциален достъп до информацията, пропуски, които им улесняват задачите. Списъкът с акредитираните организации, който може да бъде проверен на Интернетстраницата на Парламента, се подновява редовно.

Разисква се възможността да се отиде по-далеч в регламентирането на дейността на групите по интереси. Агресивният лобизъм се практикува понякога. В търсене на информация и влияние може да се получи разминаване в поведението както от страна на лобисти, така и от страна на служителите на Комисията или на Парламента. Въпреки създаването през 2000 г. на службата за борба с измамите и предприетите реформи, за да се ограничат случаите, които могат да бъдат критикувани, съществуващите средства за контрол могат още да изглеждат недостатъчни по отношение на слабо видими практики.

Създалата се ситуация от съществуването и дейността на групите за натиск понякога предизвиква въпроси за самата професия. В началото на 2005 г. петдесетина НПО (които също фигурират между най-активните групи за на-

тиск) изиска засилване на правилата за прозрачност, наложени на лобистите. Те искат приемането на мерки, подобни на тези, които са в сила в САЩ от 1995 г.: декларация от всички лобистки кабинети на списък с техните клиенти, темите, върху които работят, съответния бюджет за всяка проведена кампания. Двете основни федерации от групи за натиск проведоха кампания – досега с успех – това предложение да не бъде прието, аргументирайки се, че саморегулацията е достатъчна гаранция и че съществуващите кодекси за поведение могат да бъдат засилени (всичко оставайки на доброволни начала).

Наистина през 2006 г. ЕК публикува „Зелена книга върху европейската инициатива в областта на прозрачността". Тази книга засяга именно две области за прилагане на прозрачността: дейността по лобизма и публикуването на имената на бенефициентите (получателите) на европейските фондове. Тя достигна през март 2007 г. до съобщение на Комисията, наречено „Наблюдение на европейското начинание в сферата на прозрачността", в което са изброени много мерки, благоприятстващи прозрачността, именно продължаване на практиката за публикуване на получателите (бенефициентите) на общностните фондове (мярка от сега нататък предписана от новия финансов правилник, приет през декември 2006 и влязъл в сила на 1 май 2007 г.), лансирането на дискусии върху изработването на кодекс за поведение и за деонтология, създаването през 2008 на незадължителен регистър на представителите на интересите, съчетавайки го с нова Интернетстраница, годна за консултиране от групите по интереси в Интернет.

Раздел 2

Външното функциониране

Глава 4

Европейският съюз и държавите

Съществено	
Да се постави въпросът за федерализма, това означава да се отговори на серия от въпроси: Как са разпределени компетенциите между държавите, от една страна, и ЕС, от друга? ЕС суверен ли е? Тенденцията към интеграция ли е, или към застой, дори регрес? Начинът, по който се е изградил ЕС, подчинява ли се на определен модел? Зад тези наглед лесни въпроси се крие крайно сложна действителност, крехко равновесие. Също така е заложена много важна част от бъдещето на ЕС, разпънато между много силна интеграционна динамика, от една страна, и, от друга страна, усещането за отказ от демокрацията от тези, които смятат националната държава като ненадминатата политическа форма.	**1. Европейският съюз постепенно придоби правомощия в по-широк кръг от области** 1.1. Постепенно разширяване на правомощията на Европейския съюз 1.2. Широки и все по-интегрирани правомощия **2. Съюзът не е суверенна държава** 2.1. ЕС поставя въпроса за суверенитета 2.2. ЕС не е суверенен **3. ЕС изглежда обречен да остане конструкция sui generis** 3.1. Трудността да се рационализира функционирането на ЕС 3.2. Принципът на субсидиарност – омиротворяващ арбитър на европейския федерализъм 3.3. Перспективите за увеличаване на правомощията на ЕС са несигурни

1. Европейският съюз постепенно придоби правомощия в по-широк кръг от области

Изразът „европейска конструкция“ съответства на неочаквана еволюция на разширяване на компетенциите на ЕС (1.1.). Всъщност това са много важни компетенции, които държавите-членки предоставят на ЕС (1.2.).

1.1. Постепенно разширяване на правомощията на Европейския съюз

Анализ на начина, по който се осъществи европейската конструкция, води до разграничаването на две основни причини за придобиване на компетенции от ЕС. Първата традиционна предпоставка съответства на изричното прехвърляне на компетенции от договора (1.1.1.). Втората, по-крайна причина съответства на употребата на така наречената клауза за гъвкавост в договора (1.1.2.). Третата причина, още по-крайна, макар че е често употребявана във федералните политически системи, съответства на напредъка, позволен от юридическото тълкуване на договора (1.1.3.).

1.1.1. Предаването а tipita (минималното предаване): изричното отпускане на компетенции от договора

Договорите са по природа най-естественото средство да се разширят компетенциите на ЕС.

По този начин общностната конструкция беше белязана с прогресивното разширяване на необходимите за удовлетворяването им цели и компетенции.

Що се отнася до целите, член 3 от Договора от Рим изброява списък с целите, между които премахване на митата и количествените ограничения при вноса и износа на стоки, премахването между ДЧ на пречките за свободното движение на стоки, лица, услуги и капитали, приемането на обща политика в областта на селското стопанство, конкуренцията, транспорта, сближаване на националните законодателства. Договорът от Маастрихт удължи този списък с цели,

включвайки околната среда, развитието на технологиите, общественото здраве. Договорът от Амстердам от своя страна добавя изрично заетостта.

Що се отнася до компетенциите, последователните договори формализираха следващите компетенции на ЕС:

– Единният европейски акт даде на Съюза компетенции в социалната сфера, изследванията, околната среда, както и в областите на сътрудничеството и външните работи;

– Договорът от Маастрихт създаде структурата от три стълба, добавяйки към общностния стълб компетенции в сферата на външните работи и сигурността (ОПВС), както и компетенции в областта на правосъдието и вътрешните работи (ПСНПВ – полицейско и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси);

– Договорът от Амстердам включи няколко принципа от стълба ПСНПВ в Първия стълб; нови разпоредби бяха включени по отношение на някои въпроси (услуги от общ интерес, културно разнообразие и т. н.).

1.1.2. Динамичната представа: клаузата за гъвкавост

Авторите на Договора от Рим, наясно с факта, че една институционна система съответства на написаното, но също така и на практиката, включиха в договора клауза за гъвкавост. Тази клауза трябва да позволи на ДЧ да развият разпределението на компетенциите, така както то фигурира в договора.

Клаузата за гъвкавост е вписана в чл. 308 от договора, който постановява, че „ако за постигане на една от целите на Общността при осъществяването на Общия пазар се окаже необходимо дадено действие на Общността и този договор не е предвидил необходимите за това правомощия, Съветът с единодушие по предложение на Комисията и след консултиране с ЕП приема необходимите разпоредби".

Употребата на чл. 308 бе относително пестелива до 1972 г. Използван 5 пъти на година през шестдесетте години, той служи в сферата на селското стопанство и митническия съюз.

По време на срещата на върха в Париж от октомври 1972 г. държавните и правителствените ръководители на

ДЧ препоръчаха без двоумение по-честа употреба на член 308 в по-голям брой области. В този контекст ограничаването на неговата материална сфера на приложение до „функционирането на общия пазар“ често е приемано като покриващо в по-широк смисъл „целите на договора“, значителен брой приети актове през седемдесетте и осемдесетте години се основаваше, основно или допълнително, върху този член. Засегнатите области също бяха толкова разнообразни, като околната среда, регионалната политика, защитата на потребителите, стопанската политика и т. н.

Едва с подема от договорите (ЕЕА, Маастрихт, Амстердам, Ница) на европейската конструкция, от една страна, и въвеждането на принципа за субсидиарност, от друга страна, употребата на този член се яви по-малко необходима след края на осемдесетте години.

СЕО регламентира употребата на член 308, почти конституционна практика

СЕО ограничи откритите се от чл. 308 възможности. По този начин общностният съдия припомни, че чл. 308 не позволява да се добавят нови цели, да се изменят съществуващите цели, да се засяга институционната структура или да се изменят или отменят изричните разпоредби.

СЕО също така санкционира употребата на чл. 308, когато съществува една основа ad hoc за приемането на дадена мярка. Член 308 се прилага с единодушие и Съветът понякога опитва да използва тази база за сметка на разпоредба, действаща с квалифицирано мнозинство.

В становище от 28 март 1996 г. СЕО подчертава, че член 308 не позволява на Общността да се присъедини към Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ), защото защитата на основните свободи не е част от целите на Общността. Тя обаче е сред целите на ЕС, но тъй като ЕС няма правосубектност, нито присъединяването на Съюза, нито на Общността бяха възможни.

За СЕО също така ставаше въпрос да защити своята компетентност на Конституционен съд.

Важно е да се подчертае, че проектът за договор за приемане на Конституция предвиждаше разширяване на клаузата за гъвкавост (виж по-долу).

1.1.3. Ролята на общностния съдия

Както често се случва, общностният съдия (Върховният съд на европейския правен ред) изиграва решаваща роля в разширяването на компетенциите на Съюза. По този повод общностният съдия използва теорията за полезния ефект (1.1.3.1.), както и тази за имплицитните компетенции (1.1.3.2.).

1.1.3.1. Теорията на полезния ефект

Често използвана, тази теория позволява да се коригират недостатъците на писаното правило.

Във важно решение от 25 ноември 1956 г. (Fŭdŭration Charbonniure de Belgique с. Haute autoritŭ) общностният съдия прецени, че е „позволено, без да се прави разширително тълкуване, да се приложи едно тълкувателно правило, общоприето както в международното право, така и във вътрешното право и според което установените с международен договор или закон правила предполагат нормите, без които първите не биха имали смисъл или не биха позволили разумно и полезно прилагане".

1.1.3.2. Теорията за подразбиращите се компетенции (имплицитните компетенции)

Общностният съдия прилага често тази теория, особено в международната сфера. Така той сметна, че въпреки че договорите дават на общностите компетенции единствено в няколко области (търговска, тарифна, присъединителни споразумения, споразумения с други международни органи), компетенцията на Общността в международен план произтича от нейната вътрешна компетентност (31 март 1971 г., Commission с. Conseil, „AETR"). Също така на базата на подразбиращите се компетенции (имплицитните компетенции) общностният съдия прие за позволен по отношение на договора принципа за комитологията (17 декември 1970 г., Koster).

Подразбиращите се компетенции: примерът на САЩ

Така наречената доктрина на подразбиращите се компетенции, или „implied powers", изигра основна роля в развитието на федерализма в САЩ, както засили и прояви превъзходството на Върховния съд на САЩ в отношенията между федералната държава и федералните щати. Според теорията на Ханс Келзен[15] „политическата идея на федералната държава се реализира напълно единствено с установяването на конституционен трибунал. Повече от навсякъде се усеща необходимостта от обективен орган, който да разрешава тези спорове по мирен начин, от трибунал, пред който тези спорове могат да бъдат поставени като правни проблеми и да бъдат решени като такива, тоест от конституционен трибунал; защото всяко нарушаване на компетентността на Конфедерацията от страна на държава-членка или държави-членки от Конфедерацията е нарушаване на федералната конституция".

1.2. Широки и все по-интегрирани правомощия

Задълбочаването на европейската конструкция се определя на две нива. От една страна, ЕС упражнява широк кръг от компетенции (1.2.1.). От друга страна, условията, в които тя ги упражнява, все повече заприличват на тези, в които една суверенна държава функционира. (1.2.2.).

1.2.1. Широк кръг от компетенции

От сега нататък ЕС упражнява много широки компетенции, но с променлива интензивност според различните сектори.

На първо място по-голямата част от правните актове за 480 милиона души се приемат по инициатива на ЕС. Твърде малко са вече областите, в които ЕС не се намесва. В частност от деветдесетте години ЕС действа в твърде суверенни области от държавните компетенции, дали се отнася за външната политика, за отбраната (виж Глава 21) или за нейните действия в областта на правосъдието и вътрешните работи (виж Глава 22).

На второ място ЕС директно упражнява значителни компетенции в области, които засягат вътрешното и външното функциониране на Европа. Политиката по конкуренцията (виж Глава 9), търговската политика (виж Глава 10) и

[15] Австрийски конституционалист.

контролът на вътрешния пазар (виж Глава 8) са много силни инструменти, които формират икономиките и обществата на своите членки.

1.2.2. Компетенции с тенденции да се отдалечават от начина на вземане на решения в международните организации, за да се доближат до тези на една държава

Условията за упражняване от ЕС на неговите компетенции все повече се различават от класическите международни организации. Въвеждането на съвместното вземане на решения с Договора от Маастрихт, който направи от Парламента съвместен законодател във все по-голям брой области, прогресивното изоставяне на единодушието като правило за гласуване в Съвета са най-определящите фактори на тази еволюция.

2. Съюзът не е суверенна държава

Европейската конструкция с широтата на правомощията, които държавите предоставиха на ЕС, поставя проблема за суверенитета (2.1.). Въпреки значителните си правомощия ЕС не придоби суверенитет над европейските държави (2.2.).

2.1. ЕС поставя въпроса за суверенитета

Въпросът за суверенитета се поставя на две нива. На политическо ниво той определя липсата на ограничаване на волята на политическото тяло (2.1.1.). На юридическо ниво той определя условията за прилагане на йерархически по-високите норми (2.1.2.).

2.1.1. Политическият суверенитет: политическа воля без ограничения

Суверенитетът е на първо място политически.

Понятието суверенитет всъщност препраща към притежаването и упражняването на политически правомощия. Жан Боден, първи голям теоретик на суверенитета, написа

през XVI век, че суверенитетът е „абсолютната и вечна власт на Републиката".

По-късно Каре дьо Малберг в *Contribution a la théorie générale de l'Etat* от своя страна определя суверенитета като „върховната характеристика на една напълно независима власт".

По този начин суверенитетът се определя като способността на политическото тяло да бъде ограничен единствено от своята воля.

2.1.2. Юридическият суверенитет: върхът на йерархията на нормите

Юридическото измерение на суверенитета препраща към йерархията на нормите. Ако тя обуславя съществуването на правова държава, органът, който издава нормата, поставена на върха на йерархията, е суверен. Следователно това означава, че според принципа за примата Общностното право на теория, а и за общностните съдилища прави от ЕС (откъдето произлиза) суверенно ниво по отношение на ДЧ.

Йерархията на нормите

Тя представлява синтетична версия на правото, замислена първоначално от Ханс Келзен. В правовата държава правните норми са йерархизирани.

Правовата държава е гарантирана, когато йерархията на нормите е обект на контрол, който гарантира спазването ѝ.

Има два основни типа контрол: дифузен и концентриран.

Дифузният контрол произхожда от обикновения съдия. Въпросът за противоречието с Конституцията на дадена норма в този случай ще бъде поставен по време на определен специфичен спор и разгледан само по този повод. Това е самата същина на контрола от типа на този в САЩ.

Концентрираният контрол намесва един специален орган. Последният може не само да отстрани прилагането на противоречащата с Конституцията норма, но също така и окончателно да препятства всяко нейно прилагане. Това е подходът във Франция, наложен със създаването през 1958 г. на Конституционния съвет.

2.2. ЕС не е суверенен

ЕС не разполага с правните способи, които биха му позволили да претендира упражняването на суверенитет върху

ДЧ (2.2.1.). Редом с това перспективата за политическа динамика в този смисъл се отдалечава (2.2.2.).

2.2.1. Ясна липса на правен суверенитет

Тази липса на суверенитет е резултат от мястото на европейското право в националните йерархии на нормите (2.2.2.1.) и с даването на ЕС на предоставени компетенции (2.2.2.2.).

2.2.1.1. Основните закони остават на върха на йерархията на нормите в ДЧ

Въпреки опитите си ЕС не успя да наложи издадените от него актове да бъдат висшестоящи спрямо конституционните норми на държавите-членки, които го съставят. В действителност много държави не признават превъзходството на Общностното право над техните конституционни норми.

А) Във френското право

Еволюцията на юриспруденцията е ясна независимо дали се отнася за юриспруденцията на Държавния съвет, за тази на Касационния съд и най-вече за тази на Конституционния съвет.

Превъзходството на конституционната норма е гарантирано. Потвърждавайки **решението на Държавния съвет *Sarran et Levacher*** от 30 октомври 1998 г., решението на Държавния съвет от 3 декември 2001 г. припомня, че върховенството на Общностното право „не би довело във вътрешния правен ред до отхвърляне на върховенството на Конституцията".

Касационният съд достига до същото заключение в решение от **8 юни 2000 г.**

Конституционният съвет не прави изключение. В решение от **10 юни 2004 г.**, основавайки се на член 88-1 от Конституцията, според който „Републиката участва в Европейските общности и в Европейския съюз", Конституционният съвет всъщност прие, че „транспонирането във вътрешното право на общностна директива е резултат от конституционно изискване, което би могло да бъде препятствано само при наличие на изрична разпоредба, противоречаща на Конституцията".

В мотив № 10 от своето решение от **19 ноември 2004 г.** той припомня, че ратификацията на Договора за европейската Конституция „няма последици за съществуването на френската Конституция и нейното място на върха на вътрешния правен ред".

Утвърждаването на суверенитета на Френската република се отразява на ратификацията на европейските договори. В своето решение от 9 април 1992 г. Конституционният съвет определи своята юриспруденция в областта на предоставянето на правомощия на ЕС. Такова предоставяне е възможно, при условие че не засяга „**съществените условия за упражняване на суверенитета**". В противен случай изменение на Конституцията трябва да предшества ратификацията на общностен договор. Така Франция пристъпи към ревизии на Конституцията си, за да позволи ратификацията на договорите от Маастрихт и Амстердам, съответно на 25 юни 1992 г. (за да се приемат разпоредбите относно правото на гласуване и избиране на европейските граждани на местните избори, разпоредбите за Икономическия и валутен съюз и разпоредбите относно движението на хора) и на 25 януари 1999 г. (за да позволи преминаването към квалифицирано мнозинство и съвместно вземане на решения за определяне на правилата относно контрола на лицата по външната граница на Съюза).

Б) В германското право

Основният германски закон след ревизия от 21 декември 1992 г. гласи: „С цел осъществяването на обединена Европа Германската федерална република (ГФР) участва в развитието на ЕС, който е подчинен на принципите на демокрацията и правовата държава, на социалните и федералните принципи, както и на принципа на субсидиарност, който гарантира защитата на основните права, сравнима в най-важното с основния закон. За постигането на тази цел федералната държава може със закон и с одобрението на Бундесрата да предостави суверенни права".

Трибуналът в Карлсруе, Германският конституционен съд, в решение от 12 октомври 1993 г. припомня, че **ДЧ са „останали суверенни“** дори и ако тази общност от държави е „способна на суверенни действия“.

В) В испанското право

Решение на Испанския конституционен съд от 13 декември 2004 г. постановява, че правото на оттегляне от ЕС, предвидено от Договора за приемане на Конституция за ЕС, е доказателство за суверенната възможност за възстановяване на компетенциите, които бяха отстъпени от държавата по силата на нейната суверенна воля.

2.2.1.2. Съюзът няма компетентността за своята компетентност

ЕС за разлика от държавите не определя сам границите на своите компетенции. Напротив, той разполага с **предоставени компетенции**, резултат от Договорите, които са класическите инструменти на международното публично право.

По този начин чл. 5 от ДЕОВС постановява, че „Общността осъществява своята функция при условията, предвидени от настоящия договор, с ограничени резерви“.

Договорът от Рим отбелязва целите, възложени на Общността при условията и сроковете, предвидени в договора.

Общностният съд често отменя актове, които излизат извън рамките на предоставените компетенции на Съюза.

2.2.2. Липса на юридическа правосубектност

За разлика от ЕО, ЕС не разполага с правосубектност, което ограничава неговата способност за действия на международната сцена (по този начин Съюзът не би могъл да бъде член на Организацията на обединените нации, още по-малко постоянен член, както понякога се предлага от тези, които смятат, че това би било важна крачка към утвърждаването на Европа на международната сцена)[16].

[16] Разбира се, с влизането в сила на Договора от Лисабон тези ограничения отпаднаха – ЕС е обявен за юридическо лице с пълен обем правоспособност и дееспособност – както на международната сцена, така и по вътрешното право на ДЧ (бел. на ред.).

2.2.3. Липса на политическа перспектива

Отделно от юридическите правила, **отказът от идеята за „европейска свръхдържава“** е безспорен факт.

Идеята, според която ЕС би могъл или би трябвало да стане европейска държава, вече все по-рядко се изразява.

Тя бе отхвърлена дори в новия договор (от Лисабон). По този начин по време на преговорите за Договора от Маастрихт е било предложено да се посочи като цел създаването на федерална държава – но предложението е било отхвърлено.

В този контекст е логично да се приеме, че перспективата Европа да придобие автентичен суверенитет е почти изчезнала. По отношение на Маастрихт например Жак Делор не се поколеба да заяви: „Не трябваше да се прави договор за политическия съюз, беше много рано; моето дълбоко убеждение е, че не бяхме узрели за това; можеше да се направи договор за икономическия и валутен съюз и може би малък договор за институционния триъгълник: Комисия – Парламент – Съвет, за да се опростят процедурите; водени от твърде силна амбиция, те поискаха да отидат твърде далеч“[17].

3. ЕС изглежда обречен да остане конструкция *sui generis*

Функционирането на ЕС е толкова оригинално, че го прави конструкция без реален еквивалент. Жак Делор говори за „неидентифициран политически обект“. По тази причина европейската конструкция е широко *sui generis*, не влиза в никаква категория, но заимства от много модели.

Тенденция е европейската конструкция да бъде раздвоена между противоречиви движения: опитите за рационализация на компетенциите не завършиха с успех (3.1.). Принципът на субсидиарност може еднакво добре както да разшири, така и да ограничи ролята на Съюза (3.2.). Перспективите

[17] **Charles DELORS**, *Delors, architecte de l'Europe*, Georg Editeur, 1994.

за системно разширяване на правомощията са също така несигурни (3.3.).

3.1. Трудността да се рационализира функционирането на ЕС

Опитът за системно рационализиране на компетенциите, направен с проекта за Договор за приемане на Конституция за Европа, претърпя неуспех.

Декларацията от Лаакен от 15 декември 2001 г. припомня необходимостта от „по-ясно", „по-прозрачно" и „по-точно" разпределяне на компетенциите. Тя подчерта, че Съюзът страда от две болести: липса на видимост, резултат от объркаността на компетенциите, и недостатъчно равновесие между компетенциите.

В този контекст проектът за Договор за приемане на Конституция за Европа внесе изменения в разпределянето на компетенциите, без обаче да стигне докрай.

Той организира разпределяне на **общите компетенции** в категории, разграничавайки :

– 5 изключителни компетенции на Съюза: риболов (защитата на риболовните ресурси), търговска политика, митници, парична политика (за държавите, приели еврото), правила за конкуренцията;

– поделени компетенции (вътрешен пазар, пространство на свобода, селско стопанство, околна среда, транспорт, енергетика, социална политика…);

– компетенции за подкрепа: „мерки за подпомагане, координиране или допълване на дейността на държавите" (гражданска защита, култура, туризъм, административно сътрудничество).

Основните видове държавна организация: унитарна, федерална, конфедерация

Политическата наука по принцип разграничава три основни типа държавна организация.

Една държава е унитарна, когато една-единствена политическа воля се налага на всички граждани, които са подчинени на едни и същи закони по всички въпроси. Повече или по-малко децентрализирана, унитарната държава е най-интегрираната форма на модерната държава. Франция е много емблематична за унитарна държава.

Една държава е федерална, когато федералните единици, които я съставят, се ползват благодарение на Конституцията, която ги управлява, от автономия, така че да могат да бъдат определени като държави. Следователно федералната държава е държава, която е съставена от няколко други държави. САЩ представляват добър пример за федерация.

Конфедерацията е обединение на държави, които да решават да правят заедно политики, но които остават изцяло суверенни. Тя прилича на междудържавна организация между субекти на международното право, които са запазили пълната си независимост.

ЕС заимства от тези три категории. От унитарната държава той заимства все по-големите и значими компетенции. От федералната държава той заимства принципа, според който единиците, които го съставят, продължават да имат, макар и все по-малко, свои закони. От конфедерацията заимства значението на единодушието при вземането на решения и най-вече ревизията на договорите, липсата на Конституция, както и серия от елементи, които оприличават ЕС на асоциация от суверенни държави (така разпоредбите за ОПВРС и за ЕПСО, които дават основно място на единодушието).

3.2. Принципът на субсидиарност – омиротворяващ арбитър на европейския федерализъм

Със стари корени (3.2.1.), принципът на субсидиарност беше въведен с Договора от Маастрихт (3.2.2.). Той играе основна роля във функционирането на ЕС (3.2.3.) и представлява едновременно ограничение и предпоставка за разширяване на общностната компетентност (3.2.4.).

3.2.1. Принцип със стари корени

Въведен с Договора от Маастрихт, принципът на субсидиарност, който е различен от принципа на пропорционалност, присъства в **чл. 5 от ДЕО**, според който: *„Общността действа в рамките на предоставените ѝ компетенции и поставените ѝ цели по този договор. В областите, които не са в обхвата на нейната изключителна компетентност, Общността действа съгласно принципа на субсидиарност само ако и доколкото целите на предлаганото действие не могат да бъдат достатъчно добре постигнати от държавите-членки и могат да бъдат по-успешно постигнати на общностно равнище заради обхвата от предлаганото действие. Действията на Общността не превишават необходимото за постигане на целите на този договор“*. Той е споменат и в чл. 2 от ДЕС.

Принципът на субсидиарност е с религиозен произход. Дело на теолози-калвинисти в края на XVI век, първоначално той има за цел да покаже разликата (и известно превъзходство) между калвинистката църква (доста отворена) и римската църква (твърде централизирана). Отбелязан е в Енциклопедията от 1891 г. *Rerum Novarum*, която подчертава, че обществото трябва да спазва автономията на личността и да ѝ позволява да се развива.

Принцип на пропорционалност и принцип на субсидиарност

Тези два принципа се различават в тяхната същност и приложно поле.

Принципът на субсидиарност е принцип, който ръководи способите за упражняване на определени компетенции. От своя страна принципът на субсидиарност позволява да се определи кой правен инструмент да се използва.

Принципът на субсидиарност се отнася единствено до поделените компетенции и изобщо не се отнася до изключителните компетенции на Съюза. Обратно, принципът на пропорционалност ръководи упражняването на всички общностни компетенции.

3.2.2. Принцип, въведен в Маастрихт

Въвеждането на принципа на субсидиарност в европейската конструкция се дължи до голяма степен на Жак Делор. Основан

на идеята за автономия, той съответства на концепциите на Жак Делор, силно вдъхновени от персонализма на Муние.

Освен това принципът на субсидиарност отговаря на **необходимостта да се успокоят държавите и европейските граждани**, докато европейската конструкция се ускорява от средата на 80-те години. Така германските лендери са разтревожени от това, че ЕИО присвоява техни правомощия с реализирането на общия пазар след ЕЕА от 1986 г. Принципът на субсидиарност трябва също така да даде отговор на сериозната критика на Маргарет Тачър.

В този контекст принципът на субсидиарност, въпреки че е използван и преди това (най-вече в социалната сфера в края на 80-те), е формално включен в Договора от Маастрихт. Той е силно подкрепен от Германия, Обединеното кралство. Франция, унитарна държава, твърде централизирана, противник на федералната идея, е силно резервирана…

3.2.3. Принцип, който играе основна роля във функционирането на ЕС

Принципът на субсидиарност е определен в Протокола относно прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност, приложен към Договора от Амстердам.

Член 1 от този протокол разпорежда, че „при осъществяването на предоставените ѝ правомощия всяка институция следи за спазването на принципа на субсидиарност. Тя следи и за спазването на принципа на пропорционалността, съгласно който *действията на Общността не превишават необходимото за постигането на целите на договора*".

Член 3 подчертава, че принципът на субсидиарност се отнася „до областите, в които Общността не притежава изключителна компетентност", „дава ориентири относно начина, по който тези компетенции трябва да се осъществяват на общностно равнище". Той пояснява също така, че „*субсидиарността е динамично понятие, което трябва да се прилага в светлината на целите на договора. То позволява разширяването на действията на Общността в рамките на нейните компетенции, когато обстоятелствата го изискват, и обратно – тяхното*

стесняване и прекратяване, когато такова действие повече не е оправдано“ (подчертаването наше).

Впоследствие всяка институция трябва да определи дали предложеният нормативен акт е в съответствие с принципа на субсидиарност.

Как принципите на субсидиарност и пропорционалност са конкретно прилагани и гарантирани?

Тези принципи са задължителни за всички институции. Няколко са възможните случаи.

На ниво на инициативата: ролята на Комисията

В някои случаи принципът на субсидиарност води до разширяване на действията на Общността. Така в сферата на транспорта няколко инцидента в пътни тунели наложиха необходимостта от хармонизация на разпоредбите относно безопасността. След задълбочен анализ Комисията счете за необходимо приемането на директива за най-опасните тунели.

В други случаи, обратно, принципът на субсидиарност налага да се ограничи дейността на Общността. По този начин по отношение на опаковките например Комисията установи през 70-те години норми на задължително предварително опаковане за някои категории продукти. Впоследствие тя беше принудена да ограничи своята намеса в тази област.

На ниво законодателен процес: Съветът и Парламентът

В някои случаи Парламентът или Съветът на ЕС, съвместни законодатели, желаят предложенията, направени от Комисията, да бъдат подсилени в посока на увеличаваща се компетентност на ЕС. Така, що се отнася до законодателството в областта на защитата на пешеходците, Комисията издейства ангажимент от страна на европейските, южнокорейските и японските предприятия. ЕП оцени тези ангажименти като недостатъчни и ги вписа в общностен акт.

На ниво правосъдие

Общностният съдия се убеждава в спазването на тези принципи. СЕО се задоволява единствено да контролира дали задължението всеки акт да се мотивира по отношение на субсидиарността и пропорционалността е изпълнено. Той не пристъпва към контрол по същество, освен ако не е налице явна грешка при преценката.

3.2.4. Повече политически, отколкото юридически принцип, с противоречиви ефекти

Принципът на субсидиарност е нещо повече от правен принцип. В контекст, белязан от все по-голямо недоверие към европейската конструкция, този принцип е все повече възприеман от ДЧ като предпоставка за недостатъчно контролирана европейска конструкция.

Принципът на субсидиарност се възприема и като необходим, за да запълни толкова често обявявания „демократичен дефицит" на ЕС. Всъщност, както принципът на децентрализация, той трябва да приближи вземането на решения до европейския гражданин.

В този контекст проектът на Договор за Конституция за Европа беше предвидил **засилване на гарантирането на принципа на субсидиарност** на две нива:

– отгоре, чрез засилване на изискването за **мотивиране на актовете**, вече предвидено от Протокола за субсидиарността, приложен към Договора от Амстердам;

– отдолу, чрез **участието на националните парламенти**, които вече са в състояние да сигнализират публично европейските институции, но също така и техните правителства по отношение на всеки проект за европейски законодателен акт, който им изглежда несъобразен с принципа на субсидиарност. За тази цел те разполагат със срок от осем седмици от датата на предаване на проекта за европейски законодателен акт. Ако 1/3 от националните парламенти приеме, че принципът на субсидиарност е нарушен, Комисията или институцията, от която произтича проектът, трябва да преразгледа предложението си.

Принципът на субсидиарност – перспективи, разкрити от Европейския съвет на 21 и 22 юни 2007 г.

Зачитането на принципа на субсидиарност фигурира между важните елементи на напредък, за които МПК ще трябва да представи предложения.

Новият дял 2 от ДЕС ще предвижда засилване на ролята на националните парламенти в сферата на контрола на спазването на този принцип:

– даденият срок на националните парламенти, за да разгледат проектите за законодателни актове и да дадат мотивирано становище за зачитането на принципа на субсидиарност, се увеличава от 6 на 8 седмици (протоколите относно ролята на националните парламенти и относно прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност впоследствие ще бъдат изменени);

– ще бъде установен механизъм за засилен контрол на субсидиарността: ако проект за законодателен акт е оспорен с обикновено мнозинство от гласовете на националните парламенти, Комисията ще го преразгледа и ще може да реши дали да го поддържа (с мотивирано становище, което се предава заедно с мотивираните становища на националните парламенти на общностния законодател), да го оттегли или да го измени; ако поддържаното предложение е оценено от Съвета (мнозинство от 55% от членовете) или Парламента (с мнозинството от гласувалите) като противоречащо на принципа на субсидиарност, то ще бъде оттеглено.

3.3. Перспективите за увеличаване на правомощията на ЕС са несигурни

Докато проектът на ДКЕ представляваше сигурен етап, макар и обсъждан в неговата пълнота, в хода на по-голяма пълна интеграция, споразумението, постигнато на Европейския съвет от 21 и 22 юни 2007 г., бе по-малко амбициозно.

3.3.1. Проектът за ДКЕ предлагаше ограничен напредък в хода на по-пълна интеграция

3.3.1.1. Клаузата за гъвкавост – разширена, но по-стриктно контролирана.

Дебатите относно приспособяването на клаузата за гъвкавост, предвидена в член 308 от ДЕО, бяха бурни. В крайна сметка тази клауза беше запазена. Ако нейното поле беше разширено, нейният контрол също така беше засилен.

А) Разширено приложно поле

Член 1-17 от проекта беше предвидил, че „ако дадено действие е необходимо, Съветът с единодушие, по предложение на Комисията и след одобрение на ЕП може да приеме необходимите мерки“.

Така клаузата за гъвкавост вече не е ограничена, както по чл. 308 от ДЕО, до „функционирането на вътрешния пазар". Нейното поле покрива „целите на Съюза", което е твърде широко, защото целите са широки, а и защото Съюзът вече обединява трите стълба в обща уредба.

Б) Засилен контрол

Клаузата за гъвкавост бе ограничена. Комисията бе поканена да обърне внимание на националните парламенти върху употребата на тази клауза в рамките на механизма за преждевременно сигнализиране, свързан с принципа на субсидиарност.

3.3.1.2. Оспорено утвърждаване на принципа за върховенство на общностното право

Член 1-6 от проекта за конституционен договор утвърждаваше принципа за примат на правото на Съюза. Първоначално ограничен до част 3 от договора, отнасяща се до политиките, впоследствие този принцип беше „пренесен" в първата част, за да му се даде сила на по-широк принцип. Срещу противопоставянето на някои ДЧ, на първо място Обединеното кралство, беше приета декларация, посочваща, че този член отразява единствено юриспруденцията на СЕО, с ограниченията, посочени по-горе.

3.3.1.3. Неприемането на клаузата „вртележка"

Проектът за конституционен договор беше предвидил в член 4-144, че когато по даден въпрос Съветът на ЕС трябва да се произнася с единодушие, Европейският съвет може да приеме с единодушие, след одобрение от страна на ЕП с просто мнозинство, решение, позволяващо на Съвета да се произнесе в квалифицирано мнозинство в тази област или по този въпрос.

Употребата на такава клауза щеше да позволи да се излезе от постоянните области на единодушие в Съвета в полза на гласуването с квалифицирано мнозинство, което прави по-лесно упражняването от страна на Съюза на неговите компетенции.

Въпреки това проектът за договор предвиждаше също така контрол на този механизъм, възложен на националните парламенти. В случай на противопоставяне на един национален парламент, обявено в срок от шест месеца след неговото предаване, решението няма да бъде прието.

3.3.1.4. Естеството на проекта за ДКЕ беше много разисквано

Дебатите относно естеството на този проект показаха добре състоянието на несигурност, в което се намира Европа. Тези дебати се родиха с декларацията от Лаакен и останаха двусмислени („поставя се въпросът дали това опростяване и преправяне не трябваше да доведат до приемането на един конституционен текст“).

Така за някои този текст беше основен етап към установяването на изцяло федерална европейска държава. Тези наблюдатели наблягаха в частност на възможността Съветът да решава сам с единодушие да преминава към квалифицирано мнозинство във всички области (чл. 1-24), което представляваше клауза за гъвкава „конституционна“ ревизия на теоретичното върховенство на текста над вътрешните норми (което, както вече се видя по-горе, е несигурно), и накрая на съществуването на система за защита на правата, твърде присъща за една учредителна воля[18].

Други подчертаха, обратно, че обемът на поделените компетенции е силно средство за държавите и че текстът засилва зачитането на принципа на субсидиарност. Те също така припомниха, че обикновената процедура за ревизия на Договора, която щеше да изисква единодушие, е много характерна за договор, приет като класически договорен инструмент на международното публично право, а не като Конституция. Те подчертаха, че европейската Конституция би могла да съществува единствено за да ръководи предоставянето на правомощията в изцяло суверенна европейска държава.

[18] Виж по този повод чл. 16 от Декларацията за правата на човека и гражданина от 16 и 24 август 1789 г., който предвижда, че „всяко общество, в което защитата на правата не е осигурена, нито разделението на властите установено, няма конституция“.

3.3.2. Договорът за изменение се очерта като по-слаб от амбициите на проекта за ДКЕ

Между основните елементи, които засягат компетенциите на Съюза, трябва да се споменат:

– Отказът от идеята да се създава Конституция на Съюза, с цялата символична и политическа стойност на това понятие, въпреки неяснотите, изложени по-горе.

– Отказът от изричното уреждане на принципа на примата. Ако принципът на примат на Общностното право, постоянно утвърждаван след 1964 г., и решението Costa с. ENEL отразява в случая значимо противоречие (преодоляно основно чрез ревизии на националните конституции) между общностния правен ред и определени национални правни системи, Съюзът не изглежда да го разреши в близко или малко по-далечно бъдеще. В тази област МПК ще се ограничи единствено с приемането на декларация, припомняща юриспруденцията на СЕО[19].

– Утвърждаването на принципа, според който Съюзът разполага единствено с предоставена компетентност и по никакъв начин с компетентност да се произнася за собствената си компетентност. По този начин в разпоредбата относно основните принципи за компетенциите ще бъде пояснено, че Съюзът действа в рамките на правомощията, които ДЧ са му предоставили в договорите.

[19] МПГ ще приеме следната декларация: „Конференцията припомня, че според постоянна практика на СЕО договорите и приетото право от Съюза на основата на договорите имат върховенство над правото на ДЧ при условията, определени във въпросната юриспруденция".

Глава 5

ЕС и гражданите

Съществено	1. **Предприемането на институционни реформи се обуславя от липсата на интерес от страна на гражданите към европейското изграждане**
ЕО и след това ЕС дълго време стоят настрани от гражданите. Като дават предимство най-често на парламентарния механизъм за пряк контакт с гражданите и отделят малко внимание на комуникацията, свързана с европейското изграждане, правителствата на ДЧ, изглежда, дълго време смятат, че тази тема не е от съществено значение за публичните дебати. Но растящото и все по-забележимо влияние на общностните решения върху политиките, водени от ДЧ, очевидно ги кара да си дадат сметка за демократичния залог, който се съдържа в обединението на гражданите и сплотяването им при вземане на решения на европейско равнище. Въпреки предприетите дълбоки реформи в този смисъл, упрекът за демократичен дефицит все още не е преодолян.	1.1. Признаци за отдалечаване на гражданите от европейското изграждане 1.2. Поредица институционни реформи се опитват да приближат европейското изграждане до гражданите **2. Критиката за съществуващия все още значителен „демократичен дефицит“** 2.1. Двусмисленият характер на „демократичния дефицит“ 2.2. Общностните инициативи, оценявани като все още недостатъчни

1. Предприемането на институционни реформи се обуславя от липса на интерес от страна на гражданите към европейското изграждане

Разчетени като отражение на недоволство, на разочарование и безпокойство, много признаци свидетелстват за отсъствие на интерес у гражданите към европейското изграждане (1.1.). В противовес на тази констатация се предприемат поредица институционни реформи с цел да приближат европейското изграждане до гражданите (1.2.).

1.1. Признаците за отдалечаване на гражданите от европейското изграждане

Слабото участие в европейското изграждане (1.1.1.), както и предполагаемата или реална липса на информация и непознаването на европейската проблематика от страна на гражданите (1.1.2.) свидетелстват за отдалечаването им от европейското изграждане.

1.1.1. Слабо участие в европейските избори

Анализът на процентното участие в **европейските избори** в различните ДЧ показва, че слабото участие в изборите във Франция не представлява изключение, но откроява следния парадокс: въпреки че правомощията на ЕП не спират да се увеличават, въздържането от гласуване за евродепутати също нараства. От първите всеобщи преки избори за ЕП насам процентът на участие намалява последователно: от 63% през 1979 г. и 61% през 1984 г., 58,5% през 1989 г., 56,8% през 1994 г., 49,8% през 1999 г. до 45,7% през 2004 г. Сравнението между процентите на регистрираното участие в местни избори и европейски избори показва освен всичко друго и побързо намаляващата мобилизация за европейски избори.

Също така процентът на въздържалите се от гласуване е по-голям по време на **допитвания при референдуми** по въпро-

си, свързани с европейската политика. Ако изключим случаите на Латвия, Естония, Литва и Малта (със съответно 72,53%, 63%, 63,3% и 91% участие), процентът на участие в референдумите през 2003 г. за приемане в ЕС е относително скромен: 55,21% за Република Чехия, 58,82% за Полша, 52,1% за Словакия, 45,6% за Унгария и 55,37% за Словения. Испанският референдум за Европейска конституция от 20 февруари 2003 г. не прави изключение от правилото: само 42,32% от избирателите отиват до урните, което е най-ниската цифра в демократичната история на Испания и вторият най-нисък резултат от всички референдуми, организирани в ЕС. Най-ниското – 35,4%, участие е регистрирано на 7 юни 2001 г. в Ирландия по време на първите дебати относно Договора от Ница.

Франция се отличава в тази картина с относително високо участие при референдумите за европейска политика в сравнение с големия процент на въздържалите се да гласуват по други проблеми (63, 11% и 69,8% през 1988 г. и 2000 г. при референдумите за самоопределението на Нова Каледония и за въвеждането на петгодишен мандат на френския президент). Така въздържането от участие в избори достига 39,76% по време на дебатите от 23 април 1972 г. за първото разширяване на Общността и не надминава 30, 30% от вписаните гласоподаватели по време на референдума за ратификация на Договора от Маастрихт 20 години по-късно. Този резултат е почти идентичен с отбелязаното на 29 май 2005 г. въздържане от гласуване на 30, 66% от избирателите.

1.1.2. Усещането за информационен дефицит

Поканени да оценят познанията си за Съюза по скала от 1 до 10, повече от половината – 81% от французите, се самооценяват на ниво по-ниско от средното и само 44% от запитаните твърдят, че разбират функционирането на ЕС (Евробарометър, 2006 г.). Във Франция, както и в останалите ДЧ сондажите на общественото мнение хвърлят светлина върху усещането за липса на достатъчно информация по европейските въпроси. Така на следващия ден след разширяването от 2004 г. проведените анкети показват

липса на съществено увеличаване на чувството за информираност въпреки организирането на информационна кампания. В най-общ план и независимо от прецизната кампания сондажите разкриват както множество празноти, така и наложени „готови" идеи за функционирането на ЕС. Това се отнася за разходите на Съюза, символите, химна, Деня на Европа, европейските институции и др.

1.2. Поредица институционни реформи се опитват да приближат европейското изграждане до гражданите

Волята да се приобщят гражданите към европейското изграждане се проявява чрез постепенното нарастване на правомощията на ЕП, поставянето на преден план на принципа за субсидиарност (виж главите „Европейски парламент" и „ЕС и държавите"), а също така и чрез въвеждането още с Римския договор и създаването допълнително с Договора от Маастрихт на органи, предназначени да работят последователно за решаването на проблемите на гражданите, в полза на организираното гражданско общество. Това се отнася за Омбудсмана (1.2.1.), Комитета на регионите и Икономическия и социален комитет (1.2.2.). Утвърждаването на европейско гражданство в крайна сметка е опит да се допринесе допълнително за сближаване с гражданите (1.2.3.).

1.2.1. Омбудсман

Институцията на Омбудсмана възпроизвежда на общностно ниво практика, вдъхновена от страните от Северна Европа и вече съществуваща в повечето от ДЧ. Създаден с Договора от Маастрихт, Омбудсманът се избира от ЕП след всеки избор на парламент за срок, равен на продължителността на парламентарния мандат. Тази функция в момента се изпълнява от Никифорос Диамандурос. Той е оправомощен да „получава жалби от всеки гражданин на Съюза или от всяко физическо или юридическо лице, пребиваващо или със седалище в някоя от ДЧ, относно случаи на лоша администрация от страна на институциите или органите

на Съюза, с изключение на СЕО и Първоинстанционния съд, при изпълнение на неговите правораздавателни функции" (чл. 195 от ДЕО). Неговите правомощия не включват обаче случаите на лошо управление на ДЧ, дори когато става дума за действия по прилагането на актовете на Общността.

Омбудсманът има за задача да „извършва разследвания, които счита за основателни, по собствена инициатива или въз основа на жалби, които са му били отправени пряко или с посредничеството на член на ЕП". Така, когато Омбудсманът установи действителен случай на лошо управление, той ще трябва да сезира съответната институция, която ще разполага със срок от три месеца, за да го запознае със своето становище. Той ще трябва впоследствие да внесе доклад в ЕП и до съответната институция. Омбудсманът не разполага с никакви принудителни средства, за да разреши даден проблем. Той трябва впрочем да установи отношение на доверие и конструктивно сътрудничество с различните институции, за да постигне по-добро изпълнение на правомощията си.

При изпълнение на задачите си по административен контрол Омбудсманът е длъжен да изпълнява функциите си при пълна независимост и не може да изисква, нито да получава инструкции от никакви организации. От друга страна, по време на целия си мандат Омбудсманът не може да упражнява никаква платена или неплатена професионална дейност.

От своето създаване службите на Омбудсмана са разгледали **над 20 000 жалби**, почти 70% от тях са били насочени срещу Комисията. Ритъмът на приемане на жалби бележи тенденция на ускоряване. Например през 2005 г. се отчита увеличение с 5% в сравнение с 2004 г., с 3920 получени оплаквания, над 90% от които са подадени от частни лица. През 2005 г. 19% от жалбите са довели до 627 разследвания (повечето обединяващи няколко жалби), 23% засягат случаи, при които не е възможно да се окаже помощ, 55% са приключили със съвети от Омбудсмана до жалбоподателя (в действителност 70% от получените жалби не са относими към правомощията на Омбудсмана). 36% от разследванията са приключени, без да се констатира акт на лошо управле-

ние, 28% са завършили с уреждане по инициатива на сезираната от Омбудсмана институция, 2% са приключили по взаимно съгласие, 10% приключват с „критичен коментар" за институцията. Критичен коментар обикновено се дава тогава, когато не е възможно засегнатата институция да премахне случая на лошо управление, когато актът на лошо управление очевидно не подлежи на общо приложение и не е необходимо предприемането на последващи мерки от страна на Омбудсмана. Критичният коментар потвърждава за жалбоподателя, че жалбата му е основателна, и уведомява засегнатата институция или орган, извършили нарушението, за допуснатата грешка, за да помогне за избягване в бъдеще на подобни прояви на лошо управление.

Мотивите за жалба засягат на първо място липсата на прозрачност и отказ на информация (24%), злоупотреба с власт и несправедливости (17%) и дискриминация (13%).

1.2.2. Комитет на регионите и Икономически и социален комитет

По време на преговорите, отнасящи се до изработването на Договорите от Рим, става ясно, че е необходимо да се предвиди орган, в който социалните партньори биха имали колективната възможност да изразят своята гледна точка за дейностите на Общността, което води до създаването на Икономически и социален комитет.

Икономически и социален комитет

Икономическият и социален комитет е въведен по силата на чл. 257 до 262 от ДЕС. Той е съставен от 222 представители преди разширяването от 2004 г. и в Съюза на 27-те съгласно Договора от Ница наброява 344 души. Този Договор установява таван на участието до 350 членове. Разпределението на съветниците е на демографски принцип. Приемането в ЕС на Румъния и България на 1 януари 2007 г. води до преразпределение на местата. Последното обновяване на ИкоСоКо се състоя през октомври 2006 г.

Членовете му са представители на „различни категории от икономическия и социалния живот, по-специално на производителите, земеделците, превозвачите, работниците, търговците и занаятчиите, свободните професии и общите интереси". Договорът от Ница добавя и потребителите в този списък. След Договора от Ница по предложение на ДЧ членовете се назначават от Съвета с квалифицирано мнозинство.

ДЧ провеждат консултации със съответните организации във всяка държава, като най-представителните за съответните категории: чиновниците, работниците и осъществяващите други дейности, са поканени да участват в Комитета. Съветът утвърждава списъка, изготвен от всяко едно от правителствата. Членовете на Комитета се назначават за срок от четири години и мандатът им не може да бъде подновяван. Те не представляват организациите, към които принадлежат, и не са обвързани с императивен мандат, произтичащ от указания на тези организации. Те се считат за представители на всички категории от икономическия и социалния живот.

Договорът от Маастрихт подобри статута на ИкоСоКо. Вече той приема сам своя вътрешен правилник и неговите членове могат да получават възнаграждение, определено от Съвета, докато преди дейността им не бе заплатена. След Договора от Маастрихт ИкоСоКо може да се свиква по собствена инициатива, докато преди това само Съветът или Комисията можеха да го свикват. ИкоСоКо се ползва също с по-голяма финансова автономия и по-свободно управление на персонала. Накрая срокът, който се дава от Съвета или Комисията на ИкоСоКо за становище по въпрос от неговата компетентност, не може да бъде по-малък от един месец, а не както досега – до десет дни.

В зависимост от случая консултацията, която Комитетът дава на Комисията или Съвета, е задължителна или факултативна, но Комитетът може също да предостави становище по своя инициатива (след Договора от Маастрихт). ЕЕА и договорите от Маастрихт и Амстердам направиха задължително допитването до ИкоСоКо в голям брой области: образование, обществено здраве, защита на потребителите, трансевропейските мрежи, кохезионен фонд, структурни фондове, социални разпоредби, околна среда и др. В замяна на това сезирането му изобщо не се предвижда в материите на Икономическия и валутен съюз. След Амстердам ЕП може също да се консултира с ИкоСоКо. Последният издава средно 170 консултативни становища и мнения за година (от които почти 15% по собствена инициатива). Консултативните становища на Комитета се предоставят на инстанциите на Общността, упълномощени да вземат решения, и след това се публикуват в Официалния вестник на ЕО.

ИкоСоКо, въпреки че съществува от Договора от Рим, не успя някакси да се наложи и да оправдае възложените му надежди като посредник на исканията на организираното гражданско общество. Неговите становища влияят единствено при вземането на решения от Съвета. От друга страна, въпреки че е натоварен да представлява различните категории от икономическия и социалния живот, ИкоСоКо не е средство

за ефикасно обединяване между социалните партньори в ЕО. Той не успя да се превърне в орган за социален диалог между работодателите и служещите. Този диалог се води по-скоро в замъка Вал Дюшес, отколкото в седалището на ИкоСоКо. Поради липсата на хомогенност в неговия състав ИкоСоКо от дълго време също страда от слаба заинтересуваност на някои от неговите членове, професионалните организации и правителствата рядко предлагат личности с авторитет.

Политическото съобразяване с **регионални и местни фактори** в процеса на общностна интеграция не е нещо ново. През 1988 г. Комисията създава Консултативен съвет на органите за регионално и местно самоуправление. През декември 1990 г. Съветът от Рим отчете важността, която някои ДЧ отдават на приемането на разпоредби, съобразени с особените компетенции на териториалните европейски органи в определени общностни политики и с необходимостта да се приемат подходящи процедури за получаването на консултативни становища от тези структури.

Така на 9 и 10 март 1994 г. се провежда учредително събрание на Комитета на регионите, създаден с ДЕС. Този консултативен орган представлява официален, институционализиран изразител на всички териториални общности на ДЧ.

Комитет на регионите

Съставът на Комитета на регионите включва същия като в ИкоСоКо брой национални представители. Ритъмът на обновяването е също на четири години, но не съвпада с този на ИкоСоКо. Логично Комитетът е почти изключително съставен от регионални и/или местни избраници, въпреки че Договорът не поставя никакво задължително изискване в това отношение. Комитетът на регионите има свой генерален секретар, но той споделя с ИкоСоКо обща организационна структура. Консултативните компетенции на Комитета на регионите са разделени между процедурата по задължителни консултации, процедурата по незадължителни консултации и процедурата по самосезиране, наречена по право на инициатива. Договорът предвижда, че Комитетът консултира Съвета или Комисията в случаите, предвидени в Договора, и във всички други случаи, когато тези две институции считат това за необходимо. Областите, в които Комитетът дава задължително становище, са свързани с образованието, културата, общественото здраве, трансевропейските

мрежи, транспорта, телекомуникациите, енергията и икономическото и социалното единство. Срокът за становище не може да бъде по-малък от един месец. При изтичането на този срок той може да бъде пренебрегнат при липса на становище. Накрая Комитетът на регионите може посредством процедурата по самосезиране да даде становище по своя инициатива. Следва да се подчертае признаването на правото на инициатива още от създаването на този нов консултативен орган, защото ИкоСоКо трябваше да чака 17 години, преди да му се признае това право и да се запише във вътрешния му правилник. След 10 години дейност, при малко повече от 400 създадени текста (становища, доклади, резолюции) половината са в резултат на упражняването на правото на инициатива, което очевидно е основен фактор за утвърждаването и институционната значимост на Комитета.

Също както ИкоСоКо, Комитетът на регионите не се проявява като задоволителен фактор за приближаване на европейското изграждане към гражданите. Въпреки че някои от исканията на Комитета бяха взети под внимание, преди всичко по-последователното зачитане на принципа на субсидиарност, все още има явно изоставане по отношение на очакванията или на изразената неудовлетвореност от определен брой граждани чрез упрека за „демократичен дефицит“ на ЕС.

1.2.3. Утвърждаването на европейското гражданство

В духа на свободното движение на хора, вписано в договорите, през 60-те години на XX век се ражда идеята за създаване на европейско гражданство със съответните точно определени права и задължения. В резултат на подготвителните работи, направени от средата на 70-те години, Договорът относно ЕС, приет в Маастрихт през 1992 г., задава като цел за Съюза „засилването на защитата на правата и интересите на гражданите (на ДЧ) чрез въвеждането на гражданство на Съюза“, като му посвещава нова част (чл. 17 до 22) от Договора за ЕО (виж главата „Пространство на свобода, сигурност и правосъдие“).

Позоваването на гражданството на една държава, към което се добавя гражданството на ЕС, трябва да смекчи трудностите, произтичащи от факта, че гражданите на Общността са все по-сериозно засегнати от общностните

мерки, докато упражняването на правата и изпълняването на задълженията, както и участието в демократичните процеси почти изцяло се осъществяват на национално ниво. Целта е да се накарат гражданите повече да се идентифицират с ЕС, за да се развият обществено мнение, политическо съзнание и европейска идентичност.

В действителност съдържанието на гражданството на ЕС не надхвърля, като изключим избирателното право, систематизацията на вече признатите права (по-специално свободата на движение, правото на престой и правото на петиция). Новото се състои във вписването им в системата на първичното право.

В противоположност на класическата политическа насока (ориентация) гражданството на Съюза не върви заедно с гаранцията за ползването на основните права. Член 6, § 2 от Договора за ЕС постановява, че „Съюзът зачита" основните права, гарантирани от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, както произтичат от „общите конституционни традиции на ДЧ", и СЕО широко разви гаранциите за това зачитане. Този аспект остава обаче извън юридическия статут на гражданството на Съюза. В крайна сметка гражданството на Съюза не налага само по себе си задължения на гражданите на Съюза въпреки формулировката в чл. 17, ал. 2 от ДЕО, отнасяща се до „задълженията, предвидени в настоящия договор" – това, което представлява основната разлика с гражданството на ДЧ.

2. Критиката за все още съществуващия значителен „демократичен дефицит"

От 90-те години на XX век упрекът за демократичен дефицит, присъщ на европейското изграждане, не е отслабнал (2.1.) въпреки осъществяването на множество инициативи, предназначени да подобрят прозрачността при функционирането на институциите на Съюза и по-добре да информират и приобщят гражданите към вземането на решения (2.2.).

2.1. Двусмисленият характер на „демократичния дефицит"

Критиката за демократичен дефицит в европейското изграждане събира под един флаг много различни искания и мотивировки. В действителност този лозунг е издигнат както от поддръжниците на спирането на европейското изграждане в полза на националната държава, така и от тези, които подкрепят неговото задълбочаване, което би следвало да премине през приемане на федерален модел, при който Съветът да бъде един вид Горна камара на представителство на ДЧ, докато ЕП да се обособи като представителство на гражданите, с всички правомощия, обичайно предоставяни на този тип органи. Отчасти упрекът за демократичен дефицит се дължи на **по-високата степен на очаквания** от тази в националните институции. В действителност част от политическите „фрустрации", изпитвани от много граждани на национално равнище, се пренасят на европейско равнище, което се смята за допълнителна администрация, по-отдалечена и следователно по-малко контролируема. При все това намаляващото участие в европейските избори и нарастващото безразличие, установено в много изследвания, се дължат на двойствената природа на този „демократичен дефицит": една част от европейските граждани, изглежда, не желае да усвои новите „демократични" лостове за действие, които са ѝ предоставени.

Отвъд политическата мотивация, упрекът за демократичен дефицит често се дължи и на **липсата на информация** за функционирането на ЕС – всеки един от двама европейски граждани се смята за недостатъчно информиран по тази тема (Евробарометър, 2006 г.).

Многобройни инициативи за увеличаване на прозрачността, осъществени на европейско равнище, доведоха днес до положение, при което малко ДЧ могат да се похвалят с по-прозрачно функциониране и гарантиране на по-добър достъп на гражданите до съвкупността от документи от това на общностните институции (виж по-долу). Оказва се, че про-

цесите, отнасящи се до вземането на решения и функционирането на ЕС, все още се приемат като много **усложнени**. В действителност техните специфики ги отдалечават от модела, познат на равнище на ДЧ, и така ги правят по-малко непосредствено разбираеми. Ако не се предприемат радикални институционални реформи, които ДЧ и голяма част от гражданите не желаят на този етап, единственото решение относно този „демократичен дефицит", изглежда, се съдържа в полагането на непрекъснати усилия за увеличаване на информацията и знанията за ЕС.

2.2. Общностните инициативи, оценявани като все още недостатъчни

Отговорът на упрека за демократичен дефицит преминава, от една страна през предприемането на конкретни действия, целящи засилване на прозрачността на процеса на вземане на решения в Общността и отделянето на специално място за дебатите и позицията на организираното гражданско общество и на гражданите (2.2.1.). Освен това са предприети множество инициативи в опита за структуриране на политическата ситуация на общностно равнище и за създаването на европейско обществено пространство (2.2.2.).

2.2.1. Действията в полза на прозрачността и дебатите

В опитите да се даде отговор на критиките относно липсата на прозрачност в европейското изграждане и под влияние на ДЧ, приети през 1995 г. (Швеция и особено Финландия), ЕС развива политика на **прозрачност и обществен достъп до документите** през различните етапи от процеса на вземане на решения, позволяващи на всички лица, които желаят, да се запознаят с непубликувани документи на институциите. Освен това в резултат на **Бялата книга за управлението от 1999 г.** голяма част от базата данни е публикувана онлайн с цел информиране относно функционирането на консултативните органи и експертните групи, които съветват Комисията, и силно се развива практиката за консултации и изслед-

ване на последиците върху околната среда преди вземането на решение. **Европейската инициатива за прозрачност**, лансирана през ноември 2005 г., се приема като задълбочаване на тези усилия именно чрез по-добра информация за използването на общностните фондове (оповестяване на бенефициентите, разширяване на регистъра с административни документи, в които може да се направи справка). От друга страна, три въпроса бяха предмет на Зелената книга от май 2006 г., преди вземане на нови решения: изясняване на отношенията с групите за натиск, изводите относно предприетите от Комисията консултации, публичността на бенефициентите на общностни фондове, които са предмет на съвместно управление с ДЧ (които представляват 5 от всички общностни фондове). Именно в този аспект всички обсъждания в Съвета на приетите въз основа на съвместни решения актове са **публични** и могат да се видят в Интернет от 2005 г. Тогава, когато съвместното решение не е приложено, единствено първото обсъждане в Съвета е **публично**. Сесиите на Парламента са публични от създаването му.

Като осъзнава липсата на **информация** за гражданите относно дейността на ЕС, Комисията лансира допълнително през юли 2005 г. план за действие, целящ да **подобри обмена на информация за Европа** както чрез по-добра мобилизация на службите си, така и чрез по-добро отчитане на комуникационните аспекти при осъществяване на своите политики. Изхождайки от заключението, че голямата част от гражданите не познават достиженията на ЕС, целта, която си поставя Комисията, е не само да „прави", но също да „съобщава".

Организацията на дебатите и консултациите вътре във всяка ДЧ също е отчетена като средство за по-добро информиране и приобщаване на гражданите към основните насоки на ЕС. Така, преди да се фиксира мандатът на Комисията, натоварена да състави проект за Европейска конституция, Европейският съвет обобщи резултатите от дебатите относно бъдещето на Европа, организирани във всяка от ДЧ в продължение на една година. По същия начин след негативния вот на Франция и Холандия на проекта

за Европейска конституция Европейският съвет препоръча период от една година за размисъл и обсъждане във всички ДЧ (продължен през 2006 г.), за да се отложи търсенето на съгласие за продължаването на този процес за по-подходящ момент. За да подкрепи тези обсъждания, ЕК обяви своя „План Д – Демокрация, Дебати, Диалог", който се прояви чрез организирането на множество кръгли маси или прояви, насочени едновременно да информират обществото за европейските достижения, но също така да отчетат неговата гледна точка и очаквания за европейското изграждане и евентуално за нов текст на Европейската конституция.

Докато тласъкът за подобни дебати намира своите корени на европейско равнище, **ДЧ** трябва да ги организират и да им придадат характерно съдържание, за да подхранват вземането на решение на европейско равнище. В това отношение постигнатите резултати в различните ДЧ относно дебатите, започнати от пролетта на 2005 г., разкриват различното участие на отделните правителства.

Задължението да се проучват последиците преди вземането на решение, засиленият диалог със синдикалните организации, по-специално чрез мястото, което им е отредено в социалната политика и рамките на Процеса от Кьолн, свидетелстват за усилията на Общността за отваряне на функционирането ѝ към гражданите и техните представители **извън традиционните за това места** (на първо място Парламента). В крайна сметка бе предприето неизбежно преориентиране на приоритетите от програмата за действие на Комисията, засягащо инициативите с преки видими последици за гражданите, както сочи например призивът в заключенията на Европейския съвет от юли 2007 г. за приемане на регламент относно определянето на такси за роуминг за мобилни телефонни мрежи през май 2007 г.

2.2.2. Трудното институционализиране на европейския политически живот

След Договора от Маастрихт ДЕО признава в чл. 191: „Политическите партии на европейско равнище са важни

като фактор за интеграцията в Съюза. Те допринасят за формирането на европейско съзнание и за изразяване на политическата воля на гражданите на Съюза". Договорът от Ница добавя към този текст юридическа основа, позволяваща да се определи статутът на политическите партии на европейско равнище, по-специално правилата за тяхното признаване и финансиране. Така става възможно да бъде приет Регламентът от 4 ноември 2003 г., отнасящ се до **статута и финансирането на политическите партии на европейско равнище** (виж текста в каре).

Европейските политически партии не съвпадат с политическите групи, представени в ЕП. Въпреки това те често са свързани с тези групи (които могат да бъдат обединение на повече от една европейска политическа партия или евентуално обединение между партии и независими). Основните европейски политически партии са: Европейска народна партия, Европейска партия на либералните демократи, Съюз на европейските консерватори и реформисти, Партия на европейските социалисти, Европейски свободен алианс, Европейска зелена партия, Съюз за Европа на демократичните нации, Партия на европейската левица, Европейска демократична партия.

Регламентиране на европейските политически партии

Четири условия трябва да бъдат изпълнени, за да се представлява една политическа партия на европейско равнище съгласно Регламента от 4 ноември 2003 г.

– да е юридическо лице в ДЧ, където се намира седалището ѝ;

– да бъде представена в поне една четвърт от ДЧ с членове в ЕП или в националните и регионалните парламенти и събрания, или пък да е получила в поне една четвърт от ДЧ не по-малко от 3% от гласовете по време на последните избори за ЕП;

– да зачита принципите за свобода, демокрация, права на човека, основни свободи и правовата държава;

– да е участвала в избори за ЕП или да е изразила намерението си да участва.

За да се ползва от финансиране от ЕС след изборите от 2004 г., една политическа партия, представена на европейско равнище, трябва да подава всяка година заявление до Бюрото на ЕП. Заявлението трябва

да бъде придружено с няколко документа, удостоверяващи живота на политическата партия (политическа програма, излагаща целите на политическата партия на европейско равнище, устав и др.).

ЕС може да финансира една политическа партия на европейско равнище в размер на 75% от общия бюджет, като източниците на допълнително финансиране могат да се набират от дарения от физически или юридически лица (12 000 евро максимум годишно от дарител, като публичните предприятия са изключени), от членски внос на политическите партии, членове на политическите формации, представени на европейско равнище (в размер максимално на 40% от годишния бюджет на тази партия).

Политическа партия, представена на европейско равнище, не може да приема анонимни дарения или дарения, произхождащи от бюджета на политическите групи в ЕП.

Като се вземе всичко предвид, десет политически партии на европейско равнище се ползват, прилагайки регламента от 2003 г., от финансиране, чието администриране е осигурено от ЕП. Бюджетът, предназначен за политическите партии на европейско равнище през 2007 г., е 10,4 млн. евро.

Създаването на тези политически европейски партии в действителност не повиши чувствителността на гражданите по този проблем. Нивото на общността все още не се възприема като специфично пространство за публични дебати и политическите партии успяват само частично да изпълняват спомагателната роля, която им е отредена от Договора. Националните политически партии остават единствените, които могат да поставят на преден план ключовите въпроси на европейската политика, което очевидно води до риск от превръщането им в инструмент за целите на националната политика.

В края на юни 2007 г. Комисията одобрява предложение за промени на Регламента от 4 ноември 2003 г., целящо да се позволи създаването и финансирането на **европейски политически фондации.** Целта на този текст, който трябваше бързо да бъде приет, е да подпомогне дебатите в ДЧ по европейските въпроси до 2009 г., за да се увеличи процентът на участие в европейските избори, цел, която Комисията си е поставила.

2.2.3. Напрежението между борбата против демократичния дефицит и представителната демокрация

Опитите за борба срещу упрека за демократичен дефицит минават както през традиционните канали за политическо представителство, така и през установяването на все по-преки връзки между гражданите на общностно равнище. Тази тенденция към укрепването на елементите на „пряка демокрация" е придружена от известна враждебност от страна на ЕП, който възприема своя монопол на представител и говорител на гражданите като отчасти оспорен. Силното колебание на Парламента по отношение създаването на Европейски омбудсман и неговото първоначално недоверие по отношение на Комитета на регионите се коренят в тази своеобразна „институционална конкуренция", която постепенно отстъпва място на сътрудничеството. Въпреки това нито засилването на правомощията на Парламента, нито установяването на нови методи за представителство са достатъчни, за да се намали дистанцията, създадена между гражданите и европейската конструкция, възприемана като безвъзвратно „технократична" (виж главата „Европейската комисия").

Проектът за конституционен договор съдържа раздел, изцяло посветен на **„демократичния живот на Съюза"**. Той поставя като принцип съвместното съществуване на „пряката демокрация" (член 1-46) и „демокрацията на участието". Връзката с гражданите в Съюза по този начин трябва да се изрази както чрез представителството в ЕП, така и в Съвета, където ДЧ са представени от правителствата, „самите те демократично отговорни било пред националните парламенти, било пред своите граждани".

Освен утвърждаването на тези принципи се въвеждат и нови мерки, за да се засили демократизирането на процедурата за вземане на решения и да се подобри сближаването с гражданите:

– Правото на гражданска инициатива, осъществяващо демокрацията на участието. Като предоставя възможността на един милион граждани от „значителен брой" ДЧ да направят предложение на Комисията, този механизъм цели да

допринесе за справяне с демократичния дефицит. Европейски закон трябваше да определи начините, по които това право трябва да се използва (форма на предложение, възможността за европейските граждани да се присъединят към предложението, срок за отговор...). Конституцията уточнява единствено, че предложението трябва да се вписва в рамките от правомощия на Комисията и да има за задача да се реализира конституционна цел.

– Проектът конституционализира принципа за „прозрачност на работата на институциите, органите и организациите на Съюза“ и поставя акцент върху понятията за „добро управление“, „спазване на принципа на отвореност от страна на институциите, органите и службите на Съюза и на гражданското общество“ като основи на принципа за прозрачност. Принципите на отвореност и близост вече са предвидени от съществуващите договори (преамбюл на ДЕС, чл. 5 и чл. 225 от ДЕО). За сметка на това понятието „добро управление“ бе новост. Член I-50 припомня, че ЕП заседава публично, както и Съветът, когато разисква и гласува проект за законодателен акт. Досега **публичността на работата** на Съвета, доколкото изобщо е факт за голяма част от решенията му, не бе призната като основен принцип (виж по-долу).

– Член I-50 отново припомня разпоредбите, съдържащи се в чл. 255 от ДЕО, що се отнася до **правото на достъп** до документите на институциите, органите и службите на Съюза.

Паралелно с това проектът организира **засилването на правомощията и информираността на националните парламенти** чрез контрола на принципа за субсидиарност, чрез по-тясно приобщаване към дейностите по оценяване на пространството на свобода, сигурност и правосъдие. Разпоредбите на Протокол № 9, приложен към ДЕС и ДЕО, относно ролята на националните парламенти в рамките на Съюза бяха засилени чрез удължаването на срока, позволяващ им да представят своята позиция върху даден проект за акт преди обсъждането му в Съвета.

Мандатът, даден на МПГ от Европейския съвет от 21 и 22 юни 2007 г., повтаря всички разпоредби, развити по-горе, и за-

силва ролята на националните парламенти **в сравнение в това, което предвиждаше проектът за конституционен договор**.

Всъщност според заключенията на Съвета „**срокът, даден на националните парламенти** за разглеждането на проектите за законодателни актове и даването на мотивирано становище относно спазването на принципа на субсидиарност, ще се промени от шест на осем седмици (протоколите относно ролята на националните парламенти и прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност ще бъдат променени впоследствие)".

Освен това „ще бъде установен **механизъм на засилен контрол за субсидиарност**, така че ако даден проект за законодателен акт е оспорен с обикновеното мнозинство от гласовете на националните парламенти, Комисията ще го преразгледа и ще може след това да реши дали да го запази, да го промени или да го оттегли. Ако Комисията реши да го запази, тя ще трябва в мотивирано становище да изложи причината, поради която приема, че проектът съответства на принципа за субсидиарност. Това мотивирано становище, така както и мотивираните становища на националните парламенти ще трябва да бъдат представени на законодателя на Съюза, за да бъдат взети предвид в рамките на законодателната процедура. Това ще отвори специфична процедура:

– преди да приключи с първото четене в рамките на обикновената законодателна процедура, законодателят (Съветът и Парламентът) разглежда дали законодателното предложение е в съответствие с принципа на субсидиарност, като взема предвид в частност изложените и споделени от повечето национални парламенти мотиви, както и мотивираното становище на Комисията;

– ако с мнозинство от 55% от членовете на Съвета и мнозинството от гласувалите в ЕП законодателят приеме, че предложението не съответства на принципа на субсидиарност, разглеждането на законодателното предложение се прекратява. (Протоколът върху субсидиарността и пропорционалността ще бъде в последствие изменен.)"

Раздел 3

Векторите на действие на Общността

Глава 6

Съдът на Европейските общности и Общностното право

Съществено	
	1. СЕО, който заема централно място в общностната методика, допринася за превръщането на Европейските общности в „правова общност"
Европейската конструкция е основана на правото. Договорите, институционната практика и съдебната практика на СЕО играят ключова роля за ефективността на общностната методика. Интеграционистката юриспруденция на СЕО допринася за превръщането му в основно действащо лице на общностното изграждане. Така СЕО е в основата на право, което няма аналог в света и постепенно се превръща в право от федерален тип.	**1.1.** СЕО развива съдебна практика със сериозни политически последици
	1.2. СЕО постепенно си извоюва ключова роля в общностната конструкция
	2. Като тълкува договорите в посока на нарастваща интеграция, СЕО постепенно се превръща в Общностен конституционен съд
СЕО допринася за утвърждаването на Общностното право и по този начин е мощен лост на европейската интеграция, за което е упрекван от противниците на федерална Европа. Впрочем много ДЧ по време на преговорите за договорите от Амстердам и Ница настояват за ограничаване на неговите правомощия. Въпреки това обаче той развива съдебна практика от почти конституционно естество, която засили авторитета му в рамките на ЕС.	**2.1.** СЕО тълкува договорите в посока на нарастваща интеграция
	2.2. СЕО упражнява силно влияние върху общностното изграждане и потенциално наподобява Конституционен съд

1. СЕО, който заема централно място в общностната методика, допринася за превръщането на Европейските общности в „правова общност“

СЕО е съдебен орган, чиито решения съдържат подчертан политически аспект (1.1.). Той се налага постепенно до степен да играе ключова роля в общностната методика (1.2.).

1.1. СЕО развива съдебна практика със сериозни политически последици

Първоначално предпазлив, СЕО се ограничава и тълкува стриктно общностните договори (1.1.1.), докато оригиналното в същността си Общностно право търпи съществено развитие (1.1.2.).

1.1.1. Съдебен орган

Когато през 1957 г. се създава СЕО, практиката на конституционните съдилища в Европа все още е в процес на зараждане. Само две ДЧ, Германия и Италия, разполагат с Конституционен съд, записан в конституцията на страната. Жан Моне е убеден още от конференцията в Месина, че конфликтите вътре в ЕО ще породят необходимостта от създаването на съд, който да бъде компетентен да решава споровете между държавите. ДЧ също имат идея да създадат съд, даващ на отделните държави възможност да обжалват решения на Върховния орган на ЕОВС – наднационален орган, упълномощен да взема самостоятелни решения в материята на въглищата и стоманата.

Член 164 от Римския договор предвижда, че СЕО трябва „да осигури спазването на закона при прилагането на настоящия договор“, и чл. 167 постановява: „Всяка държава определя свободно своя съдия с 6-годишен мандат, който може да се поднови“. По този начин правомощията на СЕО са сведени до добре известна практика на тълкуване на международен договор.

Освен това обаче Римският договор предвижда да предостави на СЕО правомощия, на които малцина схващат потенциалната основна роля в бъдеще: тълкуване на Общностното право. Механизмът на преюдициалното запитване има за цел само да даде възможност на дадена национална юрисдикция при съмнение от нейна страна относно смисъла, който се влага в една общностна норма, да сезира Съда и да поиска тълкуване на тази норма. В практиката обаче този механизъм се превръща в средство за националните юрисдикции да сезират при определени условия СЕО, за да накарат националните власти или частни лица според случая да зачитат Общностното право. Така преюдициалното запитване и по-нататъшното му използване от страна на СЕО довежда до уподобяването на СЕО на конституционен съд от федерален тип. Трябва впрочем да уточним, че авторите на Римския договор са под влияние на механизмите за конституционен контрол, прилагани по това време в Германия и Италия.

В началото на европейското изграждане СЕО действа предпазливо в съдебната си практика. Първите дела са по обжалване на актове на Върховния орган на ЕОВС. Именно в началото на 60-те години на XX век СЕО започва да се налага в общностния институционен пейзаж. Той консолидира Общностното право, като признава специфичния му характер още с решението по делото Van Gend en Loos (5 февруари 1963 г.). СЕО принуждава ДЧ да зачитат Общностното право, като гради съдебната си практика върху директния ефект и примата (виж по-долу).

Националните юрисдикции, въпреки голямото си колебание в началото (виж по-долу), като се доверяват на СЕО, постепенно приемат решенията на общностния съдия и принуждават националните власти да отстранят много вътрешни норми с мотива, че противоречат на Договора. СЕО и националните съдилища (извън френския спор с Държавния съвет…) постепенно намират общо поле на сътрудничество. Първоначално конституционните съдилища са най-недоверчиви по отношение на това сътрудничество, тъй като

виждат в СЕО конкурентна юрисдикция. Постепенно обаче конфликтите между тях се успокояват[1].

В решението си Van Gend en Loos СЕО приема, че „Общността представлява нов правен ред в международното право, в полза на който държавите ограничават, макар и частично, суверенните си правомощия, чиито правни субекти са не само ДЧ, но и техните граждани".

1.1.2. Европейските общности са „правова общност"

„Правова общност" е израз, използван от първия председател на ЕК Валтер Халщайн за квалифициране на общностна Европа. Отнася се до появата на „правови държави" в Европа през XX в. и определя важната роля, която изпълнява Общностното право в европейското изграждане. Общностното право се състои от първичното общностно право (договори) и от производното право (регламенти, директиви, съдебни решения).

1.1.2.1. Първичното общностно право: договорите

Първичното общностно право се състои от Учредителните договори и договорите за изменение и допълнение. Те представляват основите на общностна Европа. Тези договори изразяват волята на държавите, с други думи почти конституционно право, разработвано постепенно от ДЧ.

Учредителните договори са Договорът ЕОВС от 18 април 1951 г. и договорите за ЕИО и ЕОАЕ от 25 март 1957 г. Трябва да се прибавят към тях и бюджетните споразумения от Люксембург от 21 април 1970 г., които увеличават значението на ЕП, както и договорите за присъединяване от 1972 г., 1979 г., 1985 г., 1994 г., 2004 г. и 2005 г.

Договорите за изменение са ЕЕА (1986 г.), Договорът от Маастрихт (1992 г.), Договорът от Амстердам (1997 г.), Договорът от Ница (2000 г.), Договорът от Лисабон (2007 г.).

---

[1] Antonio Tizzano, „La protection des droits fondamentaux en Europe: la Cour de justice et les juridictions constitutionnelles nationales", *Revue du droit de l'Union européenne*, janvier 2006.

Определяни са и като „съвкупни“, защото изменят пряко и трите учредителни договора на ЕО.

Договорът от Брюксел от 1965 г., наречен „Договор за сливане на изпълнителните органи“, обединява изпълнителните органи на трите общности. Така, без да се сливат в един, трите общностни договора уреждат поети независимо едни от други ангажименти, съобразно правилата на международното право. По-конкретно това означава, че **разпоредбите на един договор не могат да влияят върху тези на друг общностен договор, въпреки взаимните препратки между ДЕО и ДЕС по някои въпроси и общи за ДЕС и ДЕО разпоредби**. Специфичните правила на Договора ЕОВС не могат да се прилагат в рамките на ЕО (СЕО, 14 декември 1962 г., Confüdüration nationale des producteurs de fruits). СЕО желае обаче да обедини тълкуването на договорите. По този начин той би могъл да поясни тълкуването на даден договор чрез друг общностен договор. Нормите на договорите се разполагат на върха в йерархията на общностния правен ред. Нормите на първичното право са с „най-висш ранг“ в правната система на ЕО и ЕС и имат предимство пред останалото законодателство на ЕС. Това върховенство (примат) на общностната правна норма се гарантира чрез възможности за отправянето на различни искове за установяване и санкциониране на нарушения на Общностното право от страна на ДЧ, общностните институции или физически лица (при ограничителни условия).

	Дата на подписване	Дата на влизане в сила
Договор за създаване на Европейската общност за въглища и стомана (ЕОВС)	18 април 1951 г.	23 юли 1952 г.
Договор за създаване на Европейската икономическа общност (ЕИО)	25 март 1957 г.	1 януари 1958 г.
Договор за създаване на Европейската общност за атомна енергия	25 март 1957 г.	1 януари 1958 г.

Договор за сливане	8 април 1965 г.	1 юли 1967 г.
Договор за изменение на някои бюджетни разпоредби	22 април 1970 г.	1 януари 1971 г.
Договор за изменение на някои бюджетни разпоредби	22 юли 1975 г.	11 юни 1977 г.
Договор за Гренландия	13 март 1984 г.	1 януари 1985 г.
Единен европейски акт	28 февруари 1986 г.	1 юли 1987 г.
Договор относно Европейския съюз (Договор от Маастрихт)	7 февруари 1992 г.	1 ноември 1993 г.
Договор от Амстердам	2 октомври 1997 г.	1 май 1999 г.
Договор от Ница	26 февруари 2001 г.	1 февруари 2003 г.
Договор за създаване на Конституция за Европа	29 октомври 2004 г.	Нератифициран
Договор от Лисабон	13 декември 2007 г.	1 декември 2009 г.

Общностните договори имат предимство пред останалите договори, сключени между ДЧ. Тази разпоредба е специфична, защото в международното публично право предимство има нормата, която предшества, над тази, която следва. Но СЕО преценява, че ДЧ следва да се откажат от поети предходни международни ангажименти, които противоречат на Общностното право (СЕО, 14 септември 1999 г., Commission c. Belgique).

Накрая, ако дадена държава може да влезе в ЕС, никаква специфична разпоредба не ѝ позволява да излезе от него, като по този начин на общностните договори се предоставя специално място в йерархията на нормите на ДЧ и спрямо инструментите на класическото международно право (ДКЕ предвиди процедура за излизане от ЕС). Въведена с чл. 7 от Договора от Амстердам, процедурата по суспендиране на права позволява на Съвета на ЕС да наложи санкции на ДЧ. През 2000 г. тази процедура е задействана, за да се наложат санкции на Австрия след идването на власт на крайно дясна политическа партия. Но в юридически аспект санкциите са наложени в рамките на двустранни отношения, а не в общностен план.

1.1.2.2. Производното общностно право

Актовете на институциите съставляват втората съвкупност от източници на Общностното право. Става дума за автономно право, което включва регламенти, директиви, решения, препоръки и становища. Становищата и препоръките не пораждат правни последици.

Регламентът е израз на пряката нормативна власт на Общностите (чл. 249 от ДЕО). Регламентът съдържа норми от общ характер и действа върху цялата територия на ЕС. По това той се различава от директивата, предвидена в чл. 249 от ДЕО, която винаги е акт с конкретен адресат. Регламентът е задължителен в своята цялост. Той забранява на ДЧ всяко непълно (СЕО, 7 февруари 1973 г., Commission c. Italie) или избирателно (СЕО, 30 ноември 1972 г., Granaria) прилагане. Регламентът е **пряко приложим.** Той сам по себе си, автоматично има директен ефект във вътрешния правен ред на ДЧ и не изисква специални мерки за транспониране в националното законодателство от страна на ДЧ.

Директивата представлява законодателен метод на две равнища. По смисъла на чл. 249 от ДЕО „директивата обвързва всяка ДЧ-адресат само по отношение на резултата, който трябва да бъде постигнат, като предоставя на националния законодател компетенцията да избира с какви средства и под каква форма да постигне предписания от директивата резултат". Тя няма всеобщо действие, тъй като обвързва единствено ДЧ, до които е адресирана. СЕО обаче признава за законосъобразна една директива „с общо действие" (СЕО, 22 февруари 1984 г., Kloppenburg). Договорът предоставя на държавите пълна свобода на избора на правния акт на транспониране на директивата. Въпреки това обаче само съобразена административна практика не е достатъчна, тъй като актът на транспониране трябва да породи правни последици във вътрешния правен ред на ДЧ (в някои ДЧ транспонирането би могло да се осъществи дори чрез колективен договор между социални партньори).

Директивата по принцип не е акт с директен ефект. СЕО обаче приема, че когато са налице особени обстоятелства,

някои директиви имат вертикален директен ефект. Той не приема обаче хоризонталния директен ефект (виж по-долу).

Решението се определя като акт, „задължителен в своята цялост за конкретните си адресати (субекти на частното право, самата ДЧ или неин орган)“ (чл. 249 от ДЕО). То е индивидуален акт, който обвързва само адресата си. За разлика от директивата решението е задължително в своята цялост, а не само по отношение на резултатите, които трябва се постигнат.

Препоръките и становищата се различават от другите разгледани актове по това, че формално са без правни последици, те не обвързват, с други думи нямат задължителна сила и не са формален източник на Общностното право. Въпреки това СЕО изрично установява задължение за националния съд да се съобразява с препоръките на общностните институции при тълкуването и прилагането на националното право (СЕО, 13 декември 1989 г., Grimaldi).

1.1.2.3. Допълнителни източници на правото, произтичащи от външни ангажименти на ЕО

Договорите, сключени от Общностите, се интегрират в общностния правен ред и се превръщат в източници на правото. Това е потвърдено от СЕО, който приема, че разпоредбите на международните договори, сключени от ЕО, „съставляват неделима част от общностния правен ред“ (СЕО, 30 април 1974 г., Haegemann). Това значи, че тези договори след ратификацията им стават част от общностния правен ред. Тези договори се включват в Общностното право на по-ниско ниво от първичното право, но на по-високо равнище от производното право (СЕО, 12 септември 1972 г., International Fruit). Смесените договори пък заемат място в общностния правопорядък едва след ратификация от ДЧ.

Относно мястото на международната практика, като не може да се позове на специална клауза от ДЕО, СЕО ще обяви едва през 1992 г. в принципно решение, че общите принципи на международното право са част от общностния правопорядък (СЕО, 24 ноември 1992 г., Poulsen et Diva).

Това решение все още е предмет на теоретични спорове и някои юристи смятат, че само някои принципи на общото международно право засягат ЕО, тези, които са свързани със структурата и целите на общностите.

1.2. СЕО постепенно си извоюва ключова роля в общностната конструкция

Общностната правораздавателна система се различава от класическите международни юрисдикции (1.2.2.) и концентрира нови правораздавателни функции (1.2.2.). Благодарение на тези функции СЕО успява постепенно да обогати общностното право (1.2.3.).

1.2.1. Общностната правосъдна система

СЕО санкционира нарушаването на Общностното право. Седалището на СЕО е в Люксембург. Той се състои от 27 съдии, по един съдия от ДЧ, подпомагани от 8 генерални адвокати, чиято функция е да правят независими заключения. Съдиите и генералните адвокати се назначават по взаимно съгласие на ДЧ за 6 години, като мандатът им може да бъде подновен. Половината от мандатите се подновяват на всеки три години. Председателят на СЕО се избира от своите колеги-съдии за срок от три години и може да бъде преизбиран. Председателят ръководи работата на Съда и председателства заседанията на най-големите съдебни състави.

Съдът може да заседава в пленарен състав, в голям състав (13 съдии) и в състави от по трима или петима съдии. Пленарните заседания се свикват по молба на ДЧ или на общностна институция, както и при дела от изключителна важност. Председателите на петчленните състави се избират за три години, председателите на тричленните състави за една година.

Съдът е натоварен да осигурява „зачитането на правото при тълкуването и прилагането на Договора“ (чл. 200 от ДЕО), както и разпоредбите, издадени от компетентните общностни институции. Той има три функции: да следи за законосъобразността на издаваните актове на ЕС; да

санкционира ДЧ, която не спазва задълженията си съгласно законодателството на ЕС; да решава спорове между Общността на нейни служители.

Решенията му имат задължителен характер и изпълнителна сила на територията на ДЧ. Съдът има също консултативна компетентност, факултативна или задължителна, например за да контролира съответствието на даден външен договор на Общностите с УД.

СЕО прилага и процедура за бързо производство, която има за цел да се спре изпълнението на общностен акт или налагането на друга временна мярка. Искът за бързо производство е акцесорен по отношение на основната процедура. Процедурата за бързо производство позволява на СЕО да се произнася бързо по дела с изключителна спешност. След подаването на молба от една от страните по делото председателят на съда решава дали е необходимо бързо производство.

СЕО издава средно по 400 решения и определения на година, като срокът за решаването на едно дело е средно 18 до 21 месеца.

През 1989 г. се създава Първоинстанционен съд, съставен от петнадесет съдии, за да се облекчи работата на СЕО. От 1989 г. до 2006 г. ПИС е решил 4500 дела. Обжалването пред СЕО на решенията, издадени от ПИС, е възможно само по правни въпроси (касационно обжалване).

Днес ПИС е съставен от 27 съдии, по един от всяка ДЧ (негов председател е Marc Jaeger). Съдиите се назначават по общо съгласие от правителствата на ДЧ, с мандат от шест години, който може да бъде подновен. Съдиите избират помежду си председател на ПИС за срок от три години, с възможност за преизбиране. За разлика от СЕО, при ПИС няма генерални адвокати. Съдът гледа делата в състави от трима или от петима съдии, но също и в състав от един съдия. Той може да заседава в голям състав или в пленарен състав, когато става дума за особено важни дела. ПИС има същите функции като СЕО: да гарантира „спазване на законността при тълкуването и прилагането“ на Учредителните договори, както и по актовете на общностните институции.

ПИС е компетентен да разглежда:

– жалби, подадени от физически и юридически лица срещу актове, издадени от общностните институции, или против неправомерно бездействие на тези институции;

– жалби, подадени от ДЧ против Комисията;

– жалби, подадени от ДЧ против Съвета относно действията, предприети в областта на държавните помощи, мерките за търговска защита („дъмпинг“) и актовете, чрез които той упражнява компетенциите си по изпълнението;

– жалби, имащи за цел получаване на обезщетение за нанесени щети, причинени от общностните институции или техните агенти;

– жалби, основани на договори, сключени от Общността, които изрично предвиждат компетентност на ПИС.

Решенията, издадени от ПИС, могат в срок от два месеца да бъдат обжалвани пред СЕО относно правните въпроси.

Заради растящия брой дела, по които ПИС е сезиран през последните пет години, Договорът от Ница, влязъл в сила на 1 февруари 2003 г., предвижда създаването на „съдебни панели“, по същество специализирани съдилища, чиито решения могат да бъдат обжалвани на втора инстанция пред ПИС.

Така Съветът на ЕС с решение от 4 ноември 2004 г. създава Съда на публичната служба на ЕС. Тази нова специализирана юрисдикция, съставена от седмина съдии, се произнася по съдебни спорове на служителите на ЕС, дотогава в компетенциите на ПИС. Решенията на този съд могат да бъдат обжалвани пред Първоинстанционния съд, като възраженията може да се отнасят само до правни въпроси и по изключение могат да бъдат преразглеждани от Съда.

След Договора от Ница ПИС става първа инстанция за всички преки искове и някои преюдициални въпроси, и апелативен – за решенията на т. нар. „специализирани съдилища“.

1.2.2. Ново свързване на съдебните функции за тълкуване на Общностното право и осигуряване на прилагането му

1.2.2.1. Преки искови производства

Искът за отмяна по чл. 230 от ДЕО най-общо наподобява френската жалба за отмяна на незаконен административен акт. Той позволява оспорването на външната и вътрешната законосъобразност на общностните актове. В срок от два месеца след публикуването или нотификацията на акта може да бъде образувано производство от Съвета, Комисията, Парламента, ЕЦБ, ДЧ или от всяко частно лице (физическо или юридическо лице), засегнато пряко от акта (в последния случай единствено срещу решения, на които лицето е адресат).

Договорът предвижда отделни случаи, в които частни лица могат да имат достъп до общностното правосъдие, но днес все още е много трудно за едно частно лице да оспори общностна мярка с широко приложно поле. Всъщност Договорът ограничава правото на иск за отмяна само до лица, засегнати „пряко и индивидуално" (чл. 230-4 от ДЕО).

След решението Plaumann от 15 юли 1963 г. СЕО изключва жалби срещу актове с общо действие. СЕО смята, че Общностното право предлага цялостна система от правни средства за обжалване, която гарантира ефективна правораздавателна защита на частните лица. ДЧ имат задължението да предвидят подходящите правни средства за обжалване, позволяващи непрекия контрол над актовете на общностните институции.

През 2002 г. СЕО получи повод да развие съдебната практика и да разшири достъпа на частни лица до общностното правосъдие, но отказа да го направи. По делото Unión de pequeños agricultores (испански земеделци искат отмяната на регламент на Съвета относно зехтина), гледано от СЕО, генералният адвокат пледира на 21 март 2002 г. за ново тълкуване на понятието „индивидуално засегнато лице".

По същото време ПИС гледа сходно дело по допустимост (Jégo-Quéré). Като се опира на заключенията на генералния адвокат на СЕО по делото Unión de pequeños agricultores,

ПИС се произнася в полза на допустимостта на жалбата на френско риболовно дружество срещу регламент на Съвета относно големината на дупките на риболовната мрежа.

СЕО побърза да обезсили тълкуването на ПИС. В решението си от 25 юли 2002 г. (Unión de pequeños agricultores) той потвърждава традиционното си тълкуване на чл. 230 от ДЕО, постановено по повод на делото Plaumann. ПИС решава да се придържа стриктно към съдебната практика Unión de pequeños agricultores и се отказва (определение от 6 май 2003 г., P. Vannieuwenhuyze-Morin) от разбирането в решението по делото Jégo-Quéré.

В първоначалната версия на Римските договори само актовете на Съвета и на Комисията подлежат на обжалване. Що се отнася до Парламента, обжалването на неговите решения се предвижда единствено в Договора за ЕОВС. Но СЕО предприема смело тълкуване и отсъжда, че акт на Парламента подлежи на иск за отмяна при същите условия като актове на Съвета и Комисията (СЕО, 23 април 1986, Les Verts). СЕО смята, че ограничението, предвидено в Договора, се отнася само за актовете, при приемането на които ЕП има само консултативна функция, но не и когато той сам приема актове по отношение на трети страни. Договорът от Маастрихт разширява приложното поле на иска и по отношение на актовете, издадени от управителните органи на ЕЦБ (чл. 117 от ДЕО). Тук се изключват решенията на КОРЕПЕР (СЕО, 30 юни 1993 г., Parlement c. Conseil) – тези актове не могат да бъдат оспорени, защото става дума за подготвителни мерки за вземане на решение от Съвета. ЕЦБ и Сметната палата имат право на иск само за защита на техните компетенции.

Иск за отмяна се предявява в следните случаи:

– некомпетентност (на автора на акта);

– нарушение на съществени изисквания за форма (СЕО, 21 декември 1954 г., Франция);

– нарушаване на Договора или на правна норма по прилагането му;

– злоупотреба с власт (СЕО, 21 юни 1958 г., Hauts fourneaux et aciéries belges).

Обявената от общностния съдия отмяна обикновено се отнася за акта в неговата цялост, но може също така да бъде частична, ако противозаконността на акта е частична и тази част е отделима (СЕО, 15 юли 1964 г., Холандия). Става дума за теорията за делимостта, която съществува в административните съдебни спорове във Франция. Обявената отмяна е с обратно действие: смята се, че актът никога не е съществувал и неговите правни последици се заличават. Общностните юрисдикции могат обаче да обявят за окончателни някои или всички настъпили последици в интерес на правната стабилност (чл. 231 от ДЕО).

Искът за установяване на бездействие (чл. 232 от ДЕО) има за цел да принуди дадена институция (Комисия, Съвет, Парламент), която е била поканена да се произнесе по същество и е отказвала в продължение на два месеца, най-сетне да го направи. Ищците трябва да отговарят на същите условия, както при иска за отмяна. Ако след изтичането на установения двумесечен срок, считано от поканата за действие, институцията не е заела позиция, общностният съдия може да бъде сезиран в рамките на нов двумесечен срок.

Възражението за незаконосъобразност на даден акт е правно средство, което има за цел не да го отмени, а да постигне обявяване на неговата неприложимост в случая, дори след изтичането на срока на иска за отмяна. В технически план СЕО уточнява, че това правно средство е инцидентен способ, с други думи винаги се добавя към друго правно средство (най-често иск за отмяна), предявено пред самия СЕО, а не пред национална юрисдикция. Общностният съдия обаче прави твърде широко тълкуване на възможността за възражение за незаконосъобразност от страна на частни лица, като по този начин могат да обжалват актове, които те не биха имали право да атакуват с иск за отмяна. Обратно, общностният съдия демонстрира резервираност по отношение на възражението за незаконосъобразност, на което

се позовават институциите или ДЧ, съобразно принципа на правна сигурност.

Искът за обезщетение позволява на общностния съдия да се произнесе по действия, които ангажират договорната или извъндоговорната отговорност на Общностите. СЕО отрежда на това правно средство широко приложно поле и дори не прилага по отношение на него същите временни мерки, както при иска за отмяна. СЕО тълкува разширително изискванията спрямо ищеца, както и сроковете. Всяко физическо и юридическо лице, претендиращо понесена вреда, е в правото си да поиска обезщетение. Вредите по извъндоговорна (деликтна) отговорност подлежат на обезщетяване в срок от 5 години, считано от настъпването на събитието, което дава основание за това.

Искът за нарушаване на Правото на ЕС от страна на ДЧ позволява на Комисията след покана за доброволно изпълнение и мотивирано становище да поиска от общностния съдия да констатира и след това да осъди нарушаването от ДЧ на нейните задължения според правото на ЕС (чл. 228 от ДЕО). Договорът от Маастрихт прибавя възможността за общностния съдия да наложи при определени условия заплащането на еднократна или периодична имуществена санкция, която нараства според продължителността на неизпълнението на задължението. Иск за нарушение може да предяви и една ДЧ срещу друга ДЧ, като сезира общностния съдия, ако преди това е поискала намеса на Комисията, а тя е отказала, но този вид процедура е изключение в практиката. В повече от половината от случаите задействането на процедура за неизпълнение принуждава държавата, неспазваща задълженията си, да прекрати нарушението си, без да се налага Комисията да сезира СЕО.

Това е правен способ, предоставен на Комисията като независим орган, „пазителка на Договорите“, който изпълнява функция като на европейски прокурор. СЕО разширява понятието за нарушение, като приема, че задълженията могат да произтичат както от първичното, така и от производ-

ното общностно право (СЕО, 4 март 1970 г., Commission с. Italie), както и от външни ангажименти на ЕО.

Формално процедурата започва с изпращането на писмо до държавата, с което тя е поканена да представи обясненията си в определен срок. Това е важен етап от процедурата, тъй като държавата може да убеди Комисията в обосноваността на позицията си. Ако обаче Комисията остава убедена, че има нарушение, тя издава мотивирано становище, в което определя позицията си и предмета на евентуалното съдебно производство. Становището констатира неизпълнението, кани държавата да го прекрати, като най-често посочва конкретни средства за това, както и разумен срок за изпълнение. Ако държавата не се съобрази в определения срок, Комисията може да сезира СЕО, като това е началото на съдебната фаза по чл. 228 от ДЕО. На всички стадии от процедурата Комисията разполага с правомощия да прецени и да констатира дали неизпълнението още съществува или не. Комисията разполага с пълна свобода на действие по отношение на задействането и продължаването на процедурата.

Доктрината на Комисията претърпява съществено изменение през 70-те години на XX век с все по-честата употреба на иска за нарушение. Комисията е дала ход общо на около **5000 иска за нарушение след 1957 г.,** от които 30% са били предмет на мотивирано становище, а пък 30% от тях са довели до сезиране на СЕО. Именно тези искове се определят действително като дела за нарушение на ДЧ. Останалите се отнасят само до административната (досъдебна) фаза на производството.

Всъщност процедурата може да стигне до съд само след провеждането на интензивен диалог между Комисията и националните власти. Тази до-съдебна фаза позволява всяка година да се решават половината от възникващите спорове. През 2006 г. само 350 досиета са надлежно депозирани от Комисията пред СЕО, или едва 4% от регистрираните правонарушения, и 15% от делата, по които се открива процедура по предявяване на иск за неизпълнение. По-голямата

част от исковете за нарушение се отнасят до защитата на околната среда (38%) и вътрешния пазар (23%). Най-често осъжданите държави са Италия (17% от всички констатирани правонарушения относно общностните материи), Испания (13%), Франция (9%) и Гърция (7%). В същото време евроскептично настроените страни имат много нисък процент на правонарушения (2,5% за Дания и 3,6% за Обединеното кралство).

През 2006 г. СЕО е издал общо 574 съдебни решения при 474 заведени иска и 740 висящи дела, на които е даден ход. ПИС е издал 610 съдебни решения при 469 заведени иска и висящи 1033 досиета.

Когато дадена ДЧ иска да заведе дело за установяване на нарушение (неспазване на задължение от друга ДЧ), тя трябва да сезира Комисията, която пък трябва да издаде мотивирано становище, след като обаче се е опитала да постигне помирение. Тогава Комисията решава дали да задейства процедурата или не. На практика държавите се въздържат от използването на тази процедура и предпочитат тежестта на производството да се поеме от Комисията, каквато е и идеята на Договора. От 1957 г. досега СЕО се е произнасял само по четири дела на една ДЧ срещу друга (СЕО, 4 октомври 1979 г., France с. Royaume Uni; СЕО, 16 май 2000 г., Belgique с. Espagne и др.).

Договорът от Маастрихт въвежда възможността за санкциониране в случай на неизпълнение на съдебното решение, установяващо нарушение на ДЧ (чл. 228 от ДЕО). В доклад от 8 януари 1997 г. Комисията определя метод на изчисление на периодичната парична санкция в размер от 10 000 до 600 000 евро на ден. Първото осъждане с периодична парична санкция датира от 4 юли 2000 г. срещу Гърция и е в размер на 20 000 евро за всеки ден неизпълнение на съдебното решение (СЕО, 4 юли 2000, Commission с. Gruce). В доклада си от декември 2005 г. относно прилагането на чл. 228 от ДЕО Комисията уточнява правилата, които има намерение да прилага, когато предлага санкциите за неизпълнение на решенията на СЕО. За Франция например тези правила предвиждат

за всяко отделно дело предварително определена минимална глоба от 10,9 милиона евро и периодична санкция в размер между 13 000 евро и 786 000 евро за всеки ден закъснение.

1.2.2.2. Непряко производство

Преюдициалното запитване, предвидено в чл. 234 от ДЕО, е първият и единствен механизъм на правораздавателно сътрудничество в Общностите. То позволява на националните юрисдикции по споровете, отнесени до тях, да отложат произнасянето си заради преюдициално запитване до СЕО за тълкуване или за валидност на общностна норма. Преюдициалното питане е възможност за всяка национална юрисдикция и задължително за националните юрисдикции от последна инстанция винаги когато има съществено съмнение.

В материята на Третия стълб (Раздел IV от ДЕС) преюдициалното запитване е факултативно и в компетентността единствено на вътрешните юрисдикции от последна инстанция. Впрочем ДЧ, Комисията и Съветът разполагат с възможност да поискат от СЕО тълкуване по въпросите на Третия стълб.

Намесата на Съда е само инцидентна по отношение на основния спор, по който той не взема решение, но участва в неговото решаване. Авторите на Римския договор са уредили процедура, която покрива изцяло както тълкуването, така и преценката за валидност. Тълкуването, дадено от СЕО, никога не предвижда директно решаване на конкретното дело, висящо пред националния съдия, отправил питането. Отговорът на преюдициалния въпрос е задължителен (по отношение на всички), общ (за всички спорове от същия характер) и с обратно действие за други висящи дела във всички ДЧ.

1.2.3. СЕО постепенно обогатява Общностното право

СЕО постепенно обогатява Общностното право, преди всичко като извежда неговите „общи принципи". Той упорито налага на институциите зачитането на тези общи принципи. Тези общи принципи имат по-висока стойност от

производното право и са задължителни и за националните власти на ДЧ.

Повечето от тези принципи са „основни права", изведени от СЕО след решенията Stauder (СЕО, 12 ноември 1969 г.) и Internationale Handelsgesellschaft (СЕО, 17 декември 1970 г.). Повечето от тези права са същите, като признатите от Европейския съд по правата на човека. Можем например да посочим принципа на правната сигурност (СЕО, 6 април 1962 г., Bosh), принципа на състезателното начало (СЕО, 27 февруари 1962 г., Commission c. Italie), принципа на зачитане правото на личен живот (СЕО, 26 юни 1980 г., National Panasonic), принципа на пропорционалност (СЕО, 11 юли 1989 г., Schrader), принципа на ефективна съдебна защита (СЕО, 15 май 1986 г., Johnston).

СЕО и ЕСПЧ: диалогът на европейските съдии

СЕО и ЕСПЧ поддържат богат диалог. Този диалог е стимулиран от първоначалното мълчание на Общностното право по отношение на основните права, както и от съдебната практика на ЕСПЧ, който се обявява компетентен да се произнася единствено по първичните източници, но извън тях ЕСПЧ се счита некомпетентен (M. c. Allemagne, 1990 г.), по силата на теорията на последващия договор.

Диалогът между СЕО и ЕСПЧ относно основните права е активен. В решение по делото Nold от 14 май 1974 г. СЕО извежда принципа за зачитане на основните права от ЕО. Тези права са съставна част от общите принципи на правото, чието зачитане Съдът е длъжен да осигури, дори и те да не бъдат изрично записани в Договорите. Това решение е продължение на решенията Stauder (СЕО, 12 ноември 1969 г.) и Internationale Handelsgesellschaft (СЕО, 17 декември 1970 г.), в които Съдът за първи път споменава „основните права на личността, включително […] общите принципи на Общностното право, зачитането на които осигурява Съдът".

Впоследствие тези решения са потвърдени преди всичко чрез решението Rutili (СЕО, 28 октомври 1975 г.), в което СЕО прави точно тълкуване на резервата за обществен ред, която евентуално би могла да ограничи свободното движение на работници в ДЧ. Като изключение по отношение на основен принцип на Общностното право, прилагането му трябва да съответства на съвкупността от общностни правила. Така мерките, които могат да бъдат взети от дадена ДЧ, трябва да се основават изключително на индивидуалното поведение на личността, което да представляват реална и достатъчно сериозна заплаха, както и

да се прилагат еднакво спрямо гражданите на съответната държава и останалите граждани на Общността.

В тълкувателно решение ЕСПЧ решава да контролира съответствието между Общностното първично право и Конвенцията (ЕСПЧ, 18 февруари 1999 г., Matthews c. Royaume-Uni). Този принцип е препотвърден в много решения (ЕСПЧ, 30 юни 2005 г., Bosphorus Hava Yollari c. Irlande), които развиват теорията за приемствеността от ЕС към ДЧ. Тази теория е принцип от класическото международно публично право, което ЕСПЧ прилага и спрямо ЕО. Така в приложение на теорията за последващия договор ДЧ трябва да отговарят пред ЕСПЧ за действията на международните организации, в полза на които са постигнали съгласие за трансфер на суверенитет. ЕСПЧ дори смята, че правото, произтичащо от Конвенцията, би трябвало да има много по-голямо значение от всеки друг международен договор (ЕСПЧ, 23 март 1995 г., Loizidou).

Един ден обаче би могло да възникне напрежение, ако ЕСПЧ бъде принуден да ангажира отговорността на общностните институции по дело срещу акт за прилагане на общностното законодателство, приет от дадена ДЧ. Ако въпросният акт прилага Общностното производно право, ЕСПЧ се обявява за некомпетентен, защото в общностния правопорядък съществува механизъм за контрол на съответствието на общностния акт с основните права (решение M. c. Allemagne, 1990 г.). За сметка на това, ако актът, приет от ДЧ, цели да прилага първичното общностно право, ЕСПЧ се счита компетентен, защото установяването на съответствието на първичното общностно право с основните права не е в компетенциите на СЕО (решение Matthews c. Royaume-Uni, 1999 г.). Това навлизане на ЕСПЧ в сферата на Общностното право би могло да обърка ясното разпределение на компетенциите между двете съдилища, но би могло също така да бъде смятано за окончателно подчиняване на Общностното право на основните права.

Освен това СЕО е тълкувал неведнъж основните разпоредби на общностния правен ред (най-вече за свободите на движение), за да ускори създаването на общ пазар. Така Съдът допринася за изграждането на общностна Европа, като прави неприложими голям брой национални норми. Основният принцип, прогласен от СЕО, е принципът за взаимно признаване: продукт, разрешен в една ДЧ, трябва да е разрешен във всички останали ДЧ (СЕО, 20 февруари 1979 г., Cassis de Dijon). Този принцип позволява да се правят компромиси с разнообразието на националните законодателства, като

избягва продължителното и трудно хармонизиране, за да наложи на тези законодателства един общностен принцип.

2. Като тълкува Договорите в посока на нарастваща интеграция, СЕО постепенно се превръща в Общностен конституционен съд

СЕО тълкува Договорите в духа на нарастваща интеграция (2.1.) и упражнява силно влияние върху общностната конструкция. Така той все по-отчетливо се приближава до идеята за общностен конституционен съд.

2.1. СЕО тълкува договорите в посока на нарастваща интеграция

СЕО силно допринася за общностния метод, като прогласява принципа на директен ефект (2.1.1.) и принципа на примат (2.1.2.) на Общностното право.

2.1.1. Принципът на директен ефект

През декември 1962 г. СЕО е сезиран с въпрос за тълкуване на Договора от холандски данъчен съд. Именно по повод на това дело СЕО издава своето първо фундаментално решение. Запитването на холандската юрисдикция е дали чл. 12 от ДЕО се прилага във вътрешното право.

Делото поставя основен принципен въпрос относно европейското изграждане: дали Общностното право обвързва държавите в духа на класическото международно право, или се налага пряко на частните лица по подобие на едно федерално право, което създава права и задължения за всички граждани от ЕО. Въпреки скромните заключения на генералния адвокат и съображенията на най-интеграционистки ориентираните държави (Холандия, Германия, Белгия) СЕО издава смело решение.

Решението Van Gend en Loos, постановено на 5 февруари 1963 г., формулира принципа за директен ефект на Общност-

ното право. Така то допринася за превръщането на Общностното право във федерално право. Разбира се, СЕО поставя на директния ефект някои ограничения: „единствено разпоредбите, които съставляват ясна и безусловна забрана и не са обвързани с никаква резерва“, имат директен ефект. По този начин Съдът поставя началото на „дълбокото и непоправимо разстройство“ в отношенията си с класическото международно право (въпреки съществуващата и в МП възможност за пряко позоваване на частно лице на един международен договор, ако неговите разпоредби са достатъчно ясни и безусловни – теорията за ясния акт).

Директният ефект означава, че Общностното право създава задължения и права за частните лица (с изключение на директивите, за които хоризонтален директен ефект е неприложим).

Директният ефект на директивата

СЕО постепенно приема, че директивата би могла да произведе директен ефект. Така една директива ще прояви директен ефект, когато се тълкува в светлината на ясна разпоредба от общностен договор (СЕО, 17 декември 1970 г., SACE). СЕО също така приема, че е възможно позоваване на директния ефект на една директива в случай на липса на транспониране или на некоректно транспониране от дадена ДЧ, и то при условие, че разпоредбите на директивата са безусловни и достатъчно ясни (СЕО, 4 декември 1974 г., Van Duyn).

Позоваване на директива е възможно в спор, противопоставящ частно лице на дадена държава (вертикален ефект), но не и при спор между частни лица (хоризонтален ефект, СЕО, 26 февруари 1986 г., Marshall), защото тя има задължителен характер единствено за ДЧ. Този директен ефект се прилага по отношение на органите на местно самоуправление (СЕО, 22 юни 1989 г., Fratelli Constanzo с. Commune de Milan), както и по отношение на държавните предприятия (СЕО, 12 юли 1990 г., British Gas). Именно недоброто изпълнение на дадена директива позволява тя да има директен ефект. С други думи въпросът за директния ефект на една директива се поставя само когато тя не е транспонирана и срокът за нейното транспониране е изтекъл (СЕО, 5 април 1979 г., Ratti). Съдът обаче не допуска хоризонтален директен ефект на нетранспонираните директиви (СЕО, 16 март 1996 г., Corte Inglus).

Когато става дума за директиви, които, без да са изцяло ясни и безусловни, все пак позволяват да се идентифицират права, предоста-

вени на частните лица, тези директиви пораждат в полза на частните лица „право да получат компенсиране на щетите, понесени в резултат на нетранспонирането на тази директива“ (СЕО, 19 ноември 1991 г., Francovich), защото нетранспонирането на дадена директива в определения за това срок представлява нарушение на Общностното право (СЕО, 8 октомври 1996 г., Erich Dillenkorfer).

СЕО е постоянен в отказа си да признае хоризонтален директен ефект на директивите, което би ни довело до признаване правомощието на Общността да постановява с незабавен ефект задължения за частни лица, докато тя има такава компетентност само в областите, в които е овластена да приема регламенти (СЕО, 14 юли 1994 г., Faccini Dori).

Френският административен съдия никога не е признавал хоризонтален директен ефект на директивите. Неговата юриспруденция е същата като тази на СЕО. Разликата се състои във възможността да се позове на нетранспонирана директива в подкрепа на иск, насочен против индивидуално решение. На теория Държавният съвет отказва да признае тази възможност, за разлика от СЕО. В името на принципа на примата Държавният съвет все пак позволява на частни лица да поискат отмяна на легално приет нормативен административен акт, който е станал несъвместим дори с нетранспонирана директива, под заплаха за държавата да бъде подведена под отговорност (Conseil d'Etat, 3. 2. 1989, Alitalia). Същевременно той забранява издаване на национален акт, противоречащ на целите на нетранспонирана директива. Накрая той позволява на частни лица да получават обезщетение на вреди, причинени от администрацията, в резултат на нарушаване дори на нетранспонирана директива, след изтичане на срока за транспониране (Conseil d'Etat, 28. 2. 1992, Arizona Tobacco et Philip Morris).

Доколкото е пряко приложимо в ДЧ, Общностното право, произтичащо от Договорите и регламентите, се прилага и по отношение на частните лица във взаимоотношенията помежду им (СЕО, 9 март 1978 г., Simmenthal). Така СЕО уточнява, че щом една общностна норма от първичното право включва „ясни и конкретни, пълни и безусловни задължения, които не изискват допълнителни национални или общностни мерки“, то тя е с директен ефект (СЕО, 5 април 1979 г., Ratti).

Националните юрисдикции приемат постепенно принципа за директен ефект, защото, парадоксално, докато Съдът допринася за отслабването на суверенните държави, той същевременно гарантира лоялно и безпристрастно прилагане на Общностното право. Така постепенно се засилват и пра-

вомощията на СЕО: през 1989 г. се създава ПИС, с Договора от Маастрихт се предвижда имуществена санкция за неизпълнение от страна на ДЧ, Договорът от Ница предвиди възможност за създаване на „специализирани съдилища".

Сред ДЧ обаче също съществува тенденция за ограничаване на правомощията на СЕО. Преди всичко ДЧ все по-активно разгръщат защитата си като ответник пред СЕО (най-редовно Франция и Обединеното кралство, докато Германия и Италия – на всеки два пъти).

2.1.2. Принципът на примат на Общностното право

2.1.2.1. Принципът на примат

СЕО утвърждава принципа на примат на Общностното право в решението си Costa/ENEL от 15 юли 1964 г. В това решение СЕО утвърждава, че „трансферът, осъществен от държавите, на права и задължения от техния вътрешен правен ред в полза на общностния правен ред води до окончателно ограничаване на техните суверенни права". Така Италианската държава трябва да бъде осъдена за незачитане на Общностното право със закона за национализиране на електропреносната система, приет след Римския договор от 1957 г. Конфликтът между двете норми е съществен още поради факта, че Италианският конституционен съд в решение от 7 март 1964 г. тълкува Общностното право според дуалистичната теория, като дава предимство на по-късно приетата правна норма, т.е. на италианския закон.

Съображенията на Съда почиват на три принципа:

– непосредствена и пряка приложимост спрямо последващ национален закон;

– предоставянето на пълни права на ЕО;

– задължителното изискване за еднообразно правоприлагане на Общностното право във всички ДЧ.

СЕО прави следното далновидно заключение: „Произтичащо от автономен източник, правото, породено от Договора, не би могло поради спецификата на оригиналната си същност да се окаже препятствано от какъвто и да е

текст от вътрешното право, без така да загуби общностния си характер и без това да постави под съмнение самата правна основа на Общността като такава".

Като прилага принципите на директен ефект и на примат, СЕО внася уточнението, че „всеки национален съдия, сезиран в рамките на своите компетенции, има задължението да прилага изцяло Общностното право и да защитава правата, които то предоставя на частните лица, като не прилага всяка една разпоредба, която евентуално противоречи на националното право, независимо от това, дали същата предхожда или следва общностната норма" (СЕО, 9 март 1978 г., Simmenthal). Като отива още по-далеч, СЕО задължава националните власти да се поправи виновно причинената вреда на частните лица в резултат на нарушаването на Общностното право, за което тези власти са отговорни (СЕО, 19 ноември 1991 г., Francovich). Дори ако дадена норма не произвежда директен ефект поради липса на конкретност и безусловност, общностният съдия смята, че ДЧ носят отговорност в случай на нарушаване на тази норма (СЕО, 5 март 1996 г., Brasserie du pkcheur).

2.1.2.2. Прилагането на принципа на примат във Франция

Френската съдебна практика утвърждава официално принципа на примат на Конституцията. Нормите на международното право трябва да съответстват на Конституцията. Този принцип е препотвърден от Държавния съвет (Conseil d'Etat, 30. 10. 1998, Sarran).

Конституционният съвет, след като е потвърдил, „че нито една конституционна разпоредба не позволява трансфер на части от националния суверенитет към каквато и да е организация" (решение от 30 декември 1976 г. относно избирането на Европейски парламент чрез всеобщо и пряко гласуване), приема, че даден договор или споразумение би било неконституционно само ако е несъвместимо със задължението на държавата да осигурява зачитане на републиканските институции, или би накърнило „основните принципи на националния суверенитет". Така един международен

договор в случай на сезиране на Конституционния съвет за проверка на неговото съответствие на Конституцията не би могъл да бъде ратифициран, без предварително да се промени Конституцията. И именно такъв беше подходът за ратификацията на Договора от Маастрихт.

Впрочем Конституционният съвет (решение от 15 януари 1975 г., IVG) отказва да контролира съответствието на един закон на Договора, като предоставя тази мисия на гражданските и административните съдии, с изключение на случаите, когато се произнася като съдия по изборите (решение от 21 октомври 1988 г., AN, 5ème circonscription du Val d'Oise). Именно гражданският и административният съдия трябва да отстранят прилагането на закон, който противоречи на някакъв договор.

След 1975 г. Касационният съд отменя прилагането на закон, който противоречи на предхождаща го общностна норма (Касационен съд, 24 май 1975 г., Jacques Vabre).

Държавният съвет дълго време отказва да утвърди принципа на примат на Общностното право. Той смята, че Конституцията би позволила да се даде предимство на договорите само по отношение на предхождащи вътрешни норми. Той не би могъл да осуети прилагането на последващи закони, тъй като това би ограничило волята на законодателя, а това му е забранено от френската конституционна традиция, основаваща се на чл. 10 от закона от 16–24 август 1790 г., който забранява на съдилищата да участват в упражняването на законодателната власт.

Трябваше да се дочака решението Nicolo (Conseil d'Etat, 20. 10. 1989, Nicolo), за да се съгласи Държавният съвет да отхвърли прилагането на по-късен закон, противоречащ на договор, като намира основание за това в нов прочит на чл. 55 от Конституцията и по този начин отново дава предимство на френската конституционна норма. Държавният съвет прави заключение за примата на общностните регламенти (Conseil d'Etat, 24. 9. 1990, Boisdet) и приема, че е компетентен да преценява съвместимостта на даден закон с целите на една директива и да отхвърля прилагането на закона (Conseil d'Etat,

28. 2. 1992, Rothmans et Philip Morris). Освен това властите трябва да изпълнят целите на една директива дори при мълчание на закона (Conseil d'Etat, 6. 2. 1998, Tête).

В решение от 11 декември 2006 г. (Conseil d'Etat, 11. 12. 2006, Société De Groot) Държавният съвет се отказва от практиката, според която френският административен съдия е обвързан единствено от отговорите на СЕО по преюдициални запитвания. Оттогава Държавният съвет приема да взема под внимание не само отговора на въпроса, но също и това, което СЕО може да прибави за осветляване на правния аспект на въпроса. Става дума за важен напредък в „диалога между съдиите" – общностните и френските.

Подходящо е накрая да се цитират две решения на Държавния съвет от 8 февруари 2007 г. Първото признава отговорността на Държавата като законодател за нарушение, когато даден закон не зачита международните задължения на Франция (Conseil d'Etat, 8. 2. 2007, Gardelieu). Второто предвижда за декретите по транспониране на директиви отсъствие на конституционен контрол, с изключение на случаите, в които изрична и специфична за Френската конституция норма не е съобразена с директивата (Conseil d'Etat, 8. 2. 2007, Arcelor Atlantique).

2.1.2.3. Приматът на Общностното право в някои други ДЧ

В Германия Основният закон от 1949 г. предвижда, че „федерацията може да прехвърли по законодателен път суверенни права на международни институции" (чл. 24). В решение от 18 октомври 1967 г. Конституционният съд в Карлсруе узаконява принципа на примат на Общностното право. Приматът на Общностното право над последващите норми е признат в решение на Конституционния съд от 9 юни 1971 г. Все пак той изразява и резерви по отношение на този принцип, формулирани в решение от 29 май 1974 г. (Solange I). Макар да препотвърждава принципа на примат на Общностното право, съдът смята, че това не го освобождава от задължението да контролира съответствието на Общностното право с основните права, закрепени в

Конституцията, и да го обяви за неприложимо в случай на несъвместимост. Тази ограничителна резерва остава в сила до приемането от страна на ЕО на списък с кодифицирани основни права. С решението от 22 октомври 1986 г. (Solange II) Конституционният съд отменя контрола си по съобразността, като констатира, че СЕО се позовава изрично на права, закрепени в ЕКПЧ. В решение от 7 юни 2000 г. (Solange III) Конституционният съд прие, че гарантираните в Германия основни права се позовават не само на германския, но вече и на европейския правен корпус.

В Италия Конституционният съд, като се основава на чл. 11 от Конституцията от 1946 г., утвърждава (КС, 7 март 1964 г., Costa), после потвърждава (КС, 27 декември 1973 г., Frontini) върховенството на Общностното право. Във фундаментално тълкувателно решение Италианският конституционен съд се отказва от резервите си и отменя последващ закон, противоречащ на Общностното право (КС, 8 юни 1984 г., Granital).

В Обединеното кралство бе необходим изричен текст за дерогация от принципа на примат на последващия закон, самият той – последица от суверенитета на Парламента. Законът за Европейските общности (European Communities Act, 1972) гарантира примата, като последващите закони трябва да съответстват на Общностното право, а съдиите трябва да прилагат решенията на СЕО.

В Испания Конституцията от 27 декември 1979 г. разпорежда, че „един основен закон може да разреши сключването на договори, предоставящи на дадена международна организация упражняването на компетенции, произтичащи от Конституцията". Тази разпоредба включва естествено принципа на примат, който е признат от Върховния съд в Испания като доминиращ над последващите закони (ВС, 24 април 1990 г.).

В Холандия ревизиите на Конституцията от 1956 г. и от 1963 г. предвиждат, че даден договор може да дерогира конституционните норми и разрешава предоставянето на „законодателни, административни и съдебни компетенции" на международни организации. На съдията му се налага да за-

бранява оценяването на конституционността на договорите, но в замяна трябва да отмени вътрешна норма, която противоречи на даден договор.

2.2. СЕО упражнява силно влияние върху общностното изграждане и потенциално наподобява конституционен съд

Чрез „интеграционистката" си съдебна практика СЕО упражнява силно влияние върху общностното изграждане (2.2.1.). Той се стреми постепенно да се превърне в общностен конституционен съд, притежаващ нови правораздавателни функции (2.2.2.).

2.2.1. СЕО упражнява силно влияние върху общностното изграждане

Римският договор превърна Комисията в „пазителка на договорите" посредством иска за неизпълнение срещу ДЧ. Като редуват извънсъдебното разрешаване на спорове със съдебните процедури, Комисията и СЕО обединяват усилията си, за да гарантират прилагането на общностните договори. ДЧ трябва да уведомят Комисията относно начина, по който са транспонирали директивите, като това действително представлява мощно средство за наблюдение и проследяване, предоставено на Комисията, за да гарантира правилното прилагане на Общностното право. СЕО, като постановява принципа на взаимно признаване на продукти, допринася съществено за изграждането на единния пазар (виж Глава 8). Като „изковава" взаимното признаване, СЕО допринася за преодоляването на отсъствието на воля у ДЧ за хармонизиране на законодателствата. СЕО същевременно полага усилия да разшири максимално приложното поле на Общностното право. Такъв е случаят с широкото тълкуване на чл. 48 от ДЕО относно свободното движение на работници. Решението Bosman (СЕО, 15 декември 1995 г.) прилага принципа на свободно движение по отношение на спорта. СЕО разгръща богата юриспруденция относно отварянето на позициите в държавната администрация за граждани на Общността извън областите, свързани с националния сове-

ренитет (СЕО, 1980 г., Commission c. Belgique). Не толкова отдавна СЕО осъди Австрия, която поставя като условие за записване в университетите си притежаването на австрийска диплома за завършено средно образование, за да ограничи записването в нейните университети на германски студенти, привлечени от отсъствието на ограничения в приема от вида на т. нар. „държавна поръчка" (numerus clausus) (СЕО, 7 юли 2005 г., Commission c. Autriche).

2.2.2. СЕО постепенно заприличва на конституционен съд

След Маастрихтския договор СЕО се опитва все по-често да решава полуконституционни съдебни спорове. В действителност етапът, който започва от 1992 г., променя характера на общностните „конституционни норми". Самата функция на СЕО се политизира заради навлизането на Общностното право в нови чувствителни материи. Растящото политизиране на общностната интеграция води до намесата на СЕО в четири сфери с потенциален конституционен характер. **Междуинституционните отношения** се разгръщат въпреки правните средства за контрол, предвидени в Римския договор. В действителност от 15 години съществува тенденция на нарастване на конфликтите между общностните институции. Още през 70-те години ЕП увеличава съществено броя на исковете, заведени срещу Съвета и Комисията, за да утвърди своята институционна власт. Първоначално СЕО признава на ЕП правото да заведе иск за отмяна срещу актовете на Комисията или Съвета, ако искът цели защита на неговите прерогативи (СЕО, 22 май 1990 г., Parlement européen). С Договора от Ница ЕП получава право да сезира СЕО наравно с другите общностни институции (привилегирован ищец по чл. 230 от ДЕО).

Трябва да посочим и делото на ЕК срещу Съвета за спиране на съдебна процедурата за свръхдефицит срещу Франция и Германия. В решение от 13 юли 2004 г. СЕО осъжда решението на Съвета, без обаче изцяло да подкрепи Комисията.

Проблемите, свързани с принципа за субсидиарност, също се разширяват. Засега СЕО избягва да заема страна

между ЕС и ДЧ. Но Европейският конвент предложи националните парламенти да могат да сезират пряко СЕО. На СЕО му се е налагало само два пъти да се произнесе относно зачитането на принципа на субсидиарност. И двата пъти той прогласява нарушение на държавата, която се опитва да се противопостави на приемането на една общностна норма, като смята, че самият факт, че Съветът избира да приеме една норма в дадена област, показва, че тази област е в обхвата на Първия стълб. До момента уреждането на проблемите между ЕС и ДЧ относно субсидиарността става по извънсъдебен ред.

Хартата на основните права също въвежда СЕО по-навътре в деликатната проблематика на защитата на основните права. СЕО вече е разработил общите принципи, но приемането на една кодифицирана Харта променя отношенията между СЕО, от една страна, и ЕСПЧ и конституционните съдилища, от друга. В две решения от 2002 г. ПИС изрично се позовава на Хартата и я признава като **източник за тълкуване на Общностното право** (ПИС, 30 януари 2002 г., Max. mobil Telekommunication Service Gmbh c. Commission). ПИС признава съществуването на правото на добро управление, като се основава на факта, че Хартата урежда подобно право. Той поставя Хартата сред източниците на вдъхновение, използвани, за да се изведат основните принципи на правото, по същия начин, както ЕКПЧ и общите за ДЧ конституционни ценности вече присъстват в чл. 6-2 от ДЕО.

Във второ решение от 3 май 2002 г. (Jégo-Quéré et Cie Sa c. Commission) ПИС отново се позовава на Хартата на същото основание като ЕКПЧ и общите конституционни традиции, за да признае едно **ефективно правно средство за защита**. Това решение е отменено от СЕО на 1 април 2004 г., но не заради позоваването на Хартата, а заради различно виждане относно условията за допустимост на иск от частно лице.

Докато ПИС е ясен по отношение на признаването на Хартата като източник за тълкуване на Общностното право, **СЕО се въздържа от позоваване на Хартата в своите решения**, за разлика обаче от своите генерални адвокати,

които я използват изрично. Генералният адвокат Lüger посочва например в заключенията си по делото Hautala от 2001 г.: „Със сигурност обаче не би следвало да се пренебрегва ясно изразената от авторите на Хартата воля същата да не придобие задължителна юридическа сила. Но като оставим настрана всички съображения относно нейния нормативен обхват, същността на правата, прогласени в Хартата, не позволява да я възприемаме като обикновено изброяване на чисто морални принципи без никакви последици. (...) Както се подразбира от тържествената ѝ форма и от процедурата, с която се приема, Хартата би трябвало да бъде **основен инструмент, който да служи за разпознаване на основните права**". Договорът от Лисабон предоставя на Хартата за основните права статут на първично право, неделима от УД.

Засега консенсусното назначаване на съдиите от ДЧ, отсъствието на изслушване от ЕП и забраната за публикуване на особено мнение защитават СЕО от растящото политизиране на европейските дебати и обвинения в „обслужване на технократизма".

Накрая Лисабонският договор превръща СЕО в Съд на Европейския съюз (СЕС). По настояване на Обединеното кралство в новия Договор не се споменава изрично приматът на Общностното право над националното, но този принцип е предмет на отделна декларация, която препраща към юриспруденцията на СЕО.

Съветът на Европа и Европейският съд по правата на човека

1. Съветът на Европа не се превърна в център на политическа Европа

Уставът на Съвета на Европа, подписан на 5 май 1949 г. от десет държави по примера на конгреса на движенията, благосклонни към един европейски съюз, в Хага през 1948 г. (Франция, Обединеното кралство, Белгия, Холандия, Люксембург, Ирландия, Италия, Дания, Норвегия, Швеция), е компромис между две концепции:

– на британците, които се обявяват за междуправителствено сътрудничество без нарочно избрана асамблея;

– на французите и белгийците, които са за Парламентарна асамблея, разполагаща с реални правомощия.

СЕ със седалище в Страсбург включва три вида органи:

– **Комитет на министрите**, междуправителствен орган, единствен упълномощен да приема решения, макар и с единодушие. Той приема проектите за конвенции, предложени от Парламентарната асамблея, които впоследствие се предоставят за ратифициране;

– **Парламентарната асамблея на Съвета на Европа (ПАСЕ)**, съставена от представители, определяни първоначално от правителствата, а след 1951 г. – от националните парламенти. Правомощията ѝ са ограничени до консултативни функции;

– **стотина междуправителствени комитети** разглеждат специфични проблеми, които са предмет на уреждане от международни конвенции.

Полето на действие на СЕ е много широко, изрично изключени са само въпросите на отбраната (чл. 1 от Устава). Поради изцяло междуправителствения си характер СЕ съумява да се наложи единствено по отношение на нормативната

и консултативната си дейност в областта на правата на човека. Като не успява да се превърне в център на европейското изграждане, СЕ се стреми да бъде негова основна съставна част.

СЕ е изработил над 170 конвенции в материите на правата на човека и основните свободи, образованието, науката, информацията, правосъдието. Тези конвенции могат да бъдат открити за присъединяване и за държави, които не членуват в СЕ. С приемането на ЕКПЧ през 1950 г. ролята на Съвета по отношение на правата на човека става водеща.

СЕ е по-многобройна организация от ЕС: след присъединяването на Монако през 2006 г. и на Черна гора през май 2007 г. вече членуват 47 държави.

2. Европейският съд по правата на човека и защитата на основните права

ЕСПЧ е създаден през 1959 г. със седалище в Страсбург и бди за прилагането на основните права, обявени от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ), подписана в Рим на 4 ноември 1950 г. и влязла в сила на 3 септември 1953 г.

Тази институция, произлязла от СЕ, не е общностна институция. Нейната сфера на дейност е широка. Конвенцията, която Съдът има задължението да прилага, е приложима във всички членуващи държави.

Съдът е съставен от толкова на брой съдии, колкото са и ДЧ на СЕ, подписали Конвенцията. Те се избират от ПАСЕ за срок от 6 години, като половината състав се подновява на всеки 3 години и членовете му могат да бъдат преизбирани. Настоящият председател на ЕСПЧ е французинът Жан-Пол Коста.

През 1998 г. се осъществява мащабна процедурна реформа, която предоставя на ЕСПЧ инструменти, за да функционира по начин, който го приближава до обща юрисдикция.

Индивидуалната жалба е вече безспорно право, юрисдикцията на Съда е задължителна за всички ДЧ. Така ЕСПЧ може да бъде сезиран от държавите и всяко частно лице (физическо или юридическо) при констатиране на продължаващо нарушаване от страна на ДЧ на субективно право, защитено от Конвенцията. Преди депозирането на жалбата пред ЕСПЧ трябва да бъдат изпълнени две условия: да са изчерпани всички правни средства за защита в съответната държава, посредством които е могло да се промени положението, от което се оплаква жалбоподателят (обикновено това означава да са сезирани местните съдилища, включително и най-висшата компетентна инстанция); спазването на срок от **шест месеца** от окончателното решение на национално ниво, в рамките на които може да се подаде жалба. След този срок жалбата **не се приема** от Съда.

Растящият брой жалби (89 000 висящи жалби през 2007 г.) е в основата на нов проект за реформа на Съда. Въпросната реформа е предмет на нов протокол на ЕСПЧ. Този протокол № 14 е приет от Комитета на министрите през 2004 г., предоставен е за подписване от страна на ДЧ и е ратифициран от всички държави, с изключение на Русия. Поради това той все още не е в сила. Протокол № 14 ще позволи на Съда да обработва по-бързо някои видове дела, преди всичко жалби, които очевидно не отговарят на изискванията за допустимост.

По време на третата среща на върха на СЕ, която се провежда във Варшава през май 2005 г., присъстващите държавни ръководители вземат решение да съставят група на мъдреците. Съставена от юристи, тази група проучва мерките, които позволяват да се съхрани жизнеността на системата. Срещата в Сан Марино през март 2007 г. дава възможност на ДЧ да проучат предложенията на групата на мъдреците:

– по-гъвкава процедура на реформа на правораздавателния механизъм с възможността реформите да се осъществяват посредством резолюции, приети с единодушие от Комитета на министрите, без да е необходимо да се внасят промени в Конвенцията;

– създаване на нов механизъм на съдебно филтриране: тази нова инстанция за съдебно филтриране, която ще се нарича „Съдебен комитет", включваща комитети от по трима съдии и с фигурата на единствен съдия, ще гарантира, че индивидуалните жалби са предмет на съдебно решение и Съдът би могъл по този начин да се освободи от голям брой жалби и да се съсредоточи върху основната си задача;

– консултативни становища: националните юрисдикции щяха да могат в бъдеще да сезират Съда с молба за консултативно становище по юридически въпроси относно тълкуването на Конвенцията и протоколите към нея, така че да се улесни диалогът между съдилищата;

– насърчаване на процедурата „пилотно решение": загрижен за улесняването на бързото и ефективно премахване на констатираното лошо функциониране на дадено национално законодателство, Съдът може да вземе решение да приложи по дадено дело процедурата „пилотно решение". Този вид дела би позволил да се избегне претоварването на Съда с повтарящи се дела.

Освен самата Конвенция, подписана през 1950 г. и влязла в сила от 1953 г., съществуват 13 протокола, влезли в сила (№ 14 е все още отворен за подписване). Франция е подписала Конвенцията още през 1950 г., но я ратифицира едва през 1974 г. Годината 1984 е също важна дата за въвеждането на Конвенцията във френското право, защото Франция приема индивидуалната жалба (която не е правно валидна преди 1998 г.), като първата присъда в този контекст датира от 1986 г. (делото Bozano).

Накрая чл. 46 от Конвенцията утвърждава задължителната сила и относителния ефект на решенията, което означава, че решението на Съда се прилага само в конкретния случай. В действителност влиянието на Съда е много по-широко, тъй като проблемите са общи и поставят принципи, които водят до създаване на корпус от съдебна практика.

Глава 7

Бюджетът на ЕС

Съществено

За всяка демократична политическа система гласуването на бюджета представлява голямо предизвикателство. Въпрос на политически избор и предпочитание на приоритети, в контекст на все по-ограничени ресурси, приемането на общностния бюджет и най-вече на многогодишната финансова рамка представлява ключов момент за европейската политика.

В институционен план бюджетната процедура предлага най-добрия пример на противопоставяне и взаимодействие между общностната и междуправителствената логика. В съдържателен аспект чрез перата, които се финансират приоритетно от разходната част на бюджета, се очертава политическият проект, който ДЧ подкрепят. Начините на финансиране на самите пера са едновременно проява на солидарност и израз на усилията, които ДЧ полагат съвместно в полза на общностния проект.

Като се имат предвид трудностите за постигането на съгласие на Европейския съвет от декември 2005 г. както по отношение на финансовата рамка 2007–2013 г., така и относно приходната част, изучаването на общностния бюджет отразява съмненията и дълбоките разногласия между ДЧ относно бъдещето за ЕС.

1. Приемането на общностния бюджет: между стремеж към власт и необходимо сътрудничество

1.1. Желязната ръка в рамките на бюджетната власт

1.2. Подобренията, внесени в бюджетната процедура

2. Характеристиките на общностния бюджет

2.1. Принципите на общностния бюджет

2.2. Основните правила на изпълнение

2.3. Контролът по изпълнението на бюджета

3. Бюджет със задължително ограничени амбиции

3.1. Непрозрачна система на финансиране

3.2. Дебатите относно структурата и равнището на разходите са парализирани от проблемите на „нетната възвращаемост"

1. Приемането на общностния бюджет: между стремеж към власт и необходимо сътрудничество

Процедурата на приемането на общностния бюджет дълго време дава основание за многобройни конфронтации между Парламента и Съвета (1.1.). Вписването на годишния бюджет в многогодишна финансова рамка допринася за омиротворяването на дебатите или поне за прехвърлянето на по-голямата част от трудностите към момента на договарянето на многогодишната финансова рамка (1.2.).

1.1. Желязната ръка в рамките на бюджетната власт

Въпреки че приемането на общностния бюджет логично предизвиква намесата на трите полюса на институционния триъгълник, Съветът и Парламентът разполагат с по-големи прерогативи. Именно тези две институции съставляват т. нар. **„Бюджетна власт".**

Сложният механизъм, предвиден от Договора, се стреми да поддържа равновесие между общностната логика, въплътена в Парламента, и междуправителствения уклон на Съвета (1.1.1.). Приемането на бюджета е в основата на няколко парализиращи конфронтации между Съвета и ЕП (1.1.2.).

1.1.1. Сложно разпределение на ролите между двете разклонения на Бюджетната власт

Римският договор определя бюджетните правила, които остават почти непроменени до началото на 70-те години на XX век. Тогава бюджетните правомощия принадлежат на Съвета в рамките на триетапна процедура: предварителен проектобюджет, предложен от Комисията; проектобюджет, приет на тази основа от Съвета; окончателен бюджет, приет от Съвета след произнасяне по промените, предложени от Парламента.

След 1970 г. разпоредбите на Договора са променени, за да се **увеличат правомощията на ЕП** (закони за бюджета от

1970 г. и 1975 г.). Правилата днес са уредени в петата част „Институции на Общността“ на ДЕО, в раздел II „Финансови разпоредби“ (**чл. 268 до 280 от ДЕО**).

И трите полюса на „институционния триъгълник“ вече участват активно в годишната бюджетна процедура. Комисията разполага с монопол над инициативата, който упражнява, като представя на Съвета и на Парламента **предварителен проектобюджет** (ППБ), с предварителни разчети за разходната и приходната част, съответно представени на Комисията от всички институции и органи на ЕС, обхванати от бюджета, съгласно вътрешните им процедури[2]. Съветът обаче с квалифицирано мнозинство може да се отклони от ППБ и становището на Комисията. Така на първо четене **проектобюджетът** е плод на работата на Съвета.

Задължителни и незадължителни разходи

Бюджетната процедура се организира около разделянето на задължителни разходи (ЗР) и незадължителни разходи (НЗР). Всяко едно от двете разклонения на бюджетната власт упражнява действителна компетентност на последна инстанция върху съответната част от общностните разходи в зависимост от тази класификация. За сметка на това решенията по отношение на приходите се вземат единствено от Съвета (виж по-долу).

Определени от договора като „разходите, произтичащи задължително от Договора или от актове, постановени по смисъла на същия“ (чл. 272, § 4 от ДЕО), задължителните разходи, по отношение на които последната дума принадлежи на Съвета с квалифицирано мнозинство, са по принцип разходите, които са породени от разпоредба на Договора, от международно споразумение или от акт на производното право, пораждащ задължение за Общността в полза на трета страна. На това основание бюджетната власт е длъжна да вписва в бюджета основното от общата селскостопанска политика (пазарни разходи, както и ветеринарни и фитосанитарни разходи), разходи, произтичащи от международ-

[2] Бюджетът покрива ЕП (раздел I), Съвета (раздел II), Съда (раздел IV), Сметната палата (раздел V), Европейския икономически и социален комитет (раздел VI), Комитета на регионите (раздел VII), Европейския омбудсман и Европейския контрольор за защита на данните (раздел VIII). Част II покрива приходите и разходите на Комисията (раздел III), свързани с политиките на Съюза. Бюджетните пера, вписани извън раздел III, са от административен характер.

ни договори (както риболовните договори, сключени от Общността), една част от разходите за персонал. Те представляват приблизително 40% от годишния бюджет срещу 60% от НЗР.

ЕП фиксира равнището на незадължителните разходи, в частност направлението „Земеделско развитие" на общата селскостопанска политика, структурните дейности (структурни фондове и кохезионен фонд), вътрешните политики (транспорт, енергетика, изследвания и т. н.), предприсъединителните помощи в полза на страните-кандидатки, както и финансирането на външните дейности, които не са в изпълнение на международни договори (помощ за развитие, ОПВРС и т. н.).

По силата на Договора (чл. 272, § 9 от ДЕО) последната дума на ЕП относно НЗР се ограничава от максимален процент на нарастване (МПН), определен в зависимост от три параметъра: нарастване по обем на брутния вътрешен продукт (БВП) на ДЧ в Съюза, средно нарастване на бюджетите на ДЧ, поскъпване на живота през последната отчетна година. Този процент може да бъде надхвърлен само в два случая: ако Съветът увеличи НЗР с повече от половината от МПН, Парламентът може тогава да ги увеличи с половината от МПН; ако Съветът и Парламентът вземат за това съвместно решение. Създаването на тавани за финансовите перспективи значително ограничи ползата от МПН.

Европейският съвет от 21 и 22 юни 2007 г. утвърждава премахването на МПН и на разликата между ЗР и НЗР, което се съдържа още в Конституционния договор. Бюджетната процедура ще бъде по този начин уеднаквена за съвкупните разходи.

Парламентът разполага с 45 дни, за да се произнесе на първо четене. В този срок той може да одобри проектобюджета, може и да не се произнесе – и в двата случая бюджетът се смята за окончателно приет. Той може и да внесе промени:

– чрез **поправки** за НЗР, приети с абсолютно мнозинство от членовете на ЕП;

– чрез **предложения за промени** на ЗР, приети с мнозинство от подадените гласове.

Така променениият бюджет тогава се връща на Съвета, който разполага с 15 дни за това второ четене. Той може:

– да приеме всички поправки и всички предложения за промени от страна на Парламента, като в този случай бюджетът се смята за приет;

или да не ги приеме;

– той се **произнася окончателно по предложенията за промени** (отнасящи се до ЗР): ако предложеното изменение

няма да доведе до увеличаване на общата сума на разходите на дадена институция, той трябва да вземе с квалифицирано мнозинство изрично решение за отхвърляне или за промяна; при отсъствието на подобно решение предложението се смята за прието; в обратния случай Съветът трябва да вземе, също с квалифицирано мнозинство, изрично решение за одобряване ако отсъства такова – предложението се смята за отхвърлено;

– той може да **изменя внесените изменения** (отнасящи се до НЗР), приети от Парламента, или да ги приеме.

Парламентът разполага с 15 дни, за да завърши второто си четене. Ако не се произнесе в този срок, бюджетът се смята за приет с внесените от Съвета изменения. Ако Парламентът **внася изменения или отхвърля промените на неговите първоначални изменения, внесени от Съвета по отношение на НЗР**, с мнозинството на членовете си и с 3/5 от подадените гласове, неговите решения са окончателни: **председателят на Парламента констатира, че бюджетът е окончателно приет** и подлежи на изпълнение.

Парламентът може също да постанови с мнозинството от гласовете на членовете си и с 2/3 от подадените гласове цялостно отхвърляне на бюджета. В този случай се организира трето, непредвидено в Договорите четене върху основата на нови предложения от страна на Комисията, като се изходи от варианта, приет на второ четене от Съвета. Първите месеци от изпълнението на бюджета в този случай се осигуряват по системата на **авансово бюджетно финансиране**: месечна дотация, равняваща се на една дванадесета част от годишната дотация, отпускана на публична бюджетна институция, когато бюджетът не е бил гласуван преди началото на финансовата година. Все пак предвиденият в бюджета кредитен лимит не може да бъде надхвърлян. Ако продължителността на дейността на Общностите и нуждите на управлението го изискват, може да бъде прието **допълнително авансово бюджетно финансиране**. То се подчинява на същите ограничения по отношение на сумите, както и авансовото бюджетно финансиране.

Новата бюджетна процедура, въведена от Договора за изменение (Европейски съвет от юни 2007 г., сетне в Лисабонския договор)

1. На основата на временните разчети за разходите, предоставени от всяка институция, **Комисията представя проектобюджет на ЕП и на Съвета; тя може да изменя този проект до свикването на Помирителния комитет.**

2. Четене в Съвета, който изпраща становището си в ЕП.

3. ЕП може в 42-дневен срок от изпращането:

– да одобри становището на Съвета или да не се произнесе: тогава бюджетът се смята за приет;

– да приеме изменения с мнозинството от гласовете на членовете си: само ако Съветът одобрява всички направени изменения, председателят на ЕП в съгласие с председателя на Съвета свиква Помирителния комитет.

4. Помирителният комитет (който обединява членовете на Съвета или техните представители и същия брой членове, представляващи Парламента, и в който участва Комисията) трябва да достигне до общ проект с квалифицирано мнозинство на членовете на Съвета и мнозинство на членовете на ЕП.

Хипотеза А: Помирителният комитет не съумява да изработи общ проект. Тогава Комисията представя нов проектобюджет.

Хипотеза Б: Помирителният комитет изработва общ проект. В този случай:

– ако ЕП и Съветът го одобрят, но не успеят да се произнесат, или ако единият го одобрява, а другият не успява да се произнесе, бюджетът се смята за приет на основата на общия проект;

– ако ЕП и Съветът го отхвърлят; ако единият го отхвърля, а другият не е успял да се произнесе, или ако ЕП го отхвърля, докато в същия момент Съветът го одобрява, Комисията представя нов проектобюджет;

– ако ЕП го одобрява, докато Съветът го отхвърля, ЕП може да вземе решение да потвърди съвкупността или една част от първоначално направените изменения с мнозинство от 3/5. Бюджетът се смята за приет на основата на потвърдените изменения и на непотвърдените изменения съгласно позицията на Помирителния комитет.

5. Председателят на ЕП констатира, че бюджетът е окончателно приет.

Равносметката от това изменение се проявява много ясно в полза на ЕП, на първо място благодарение на премахването на разделението ЗР/НЗР. Освен това правото на цялостно отхвърляне в края на процедурата вече няма да съществува, а има възможност Комисията да бъде убедена да предложи нов проект в случай на отхвърляне на проекта от Помирителния комитет, при което Парламентът получава засилени пра-

вомощия за равностоен резултат (освен това стриктните правила за мнозинство няма повече да се прилагат в този нова рамка).

Накрая Парламентът няма повече да бъде ограничен в „защитна" роля и на отказ: ако той одобри общия проект, а Съветът го отхвърли, той може да потвърди своите първоначални изменения със специфично мнозинство (3/5), което би довело до приемането на бюджета на тази основа и му предоставя в този случай „последната дума".

1.1.2. Повтарящи се (рекурентни) конфликти, водещи до промени

Несъвършенствата на предвидената от договора система, по-специално неясната разлика ЗР/НЗР, нарастването на законодателните и бюджетните правомощия на ЕП, добавени към натрупаните финансови затруднения в резултат на важността на разходите за земеделие, намират израз през 80-те години в последователни **институционни кризи**, които налагат прибягване към системата на авансово бюджетно финансиране през 1985 г., 1986 г. и 1988 г.

Нарастването на правомощията на ЕП е основният фактор, предизвикващ междуинституционно напрежение, което затруднява нормалното функциониране на бюджетната процедура. Така опитът показва, че ЕП е склонен да подкрепи нивото на кредитите, предлагано от Комисията в нейния проектобюджет, докато Съветът, обратно, се стреми на второ четене да запази нивото на кредитите, което той е гласувал на първо четене. Ето защо процедурата е белязана от многобройни проблеми.

Отхвърлянето на бюджета за 1980 г., 1985 г., 1986 г. и 1988 г. от страна на Парламента и искът за отмяна на бюджета, подаден от Съвета пред СЕО през 1982 г., 1986 г. и 1995 г., също и закъсненията по приемането на бюджета са най-забележимите проявления на тези проблеми. Блокирането, което се наблюдава в тези случаи, е резултат от отсъствието в договорите на разпоредби, улесняващи разрешаването на конфликтите между двете страни на Бюджетната власт.

1.2. Подобренията, внесени в бюджетната процедура

1.2.1. Измененията в бюджетния график

Договорът задава основните етапи в бюджетния график, които в практиката се изпълняват предсрочно, за да се остави достатъчно време за обсъждане между Комисията, Парламента и Съвета, от една страна, и от друга страна, за да се предупреди навреме за невъзможността да се приеме бюджетът в срок, което затруднява изпълнението през следващата бюджетна година. Така графикът за приемане на бюджета е следният:

График, определен от Договора	График на бюджет 2008 г.	Предвиден етап
Преди 1 септември	**15 май**	**Приемане на предварителния проектобюджет от колегията на комисарите**
Преди 5 октомври	**13 юли**	**Приемане на проектобюджета на първо четене от Съвета „Екофин“**
Срок от 15 дни	**22-25 октомври**	**Приемане на проектобюджета на първо четене от ЕП**
Срок от 15 дни	**23 ноември**	**Приемане на второ четене на проектобюджета от Съвета „Екофин“**
На изхода	**10-13 декември**	**Окончателно решение за приемане на бюджета от председателя на ЕП след второто четене в Парламента**

1.2.2. Многогодишна финансова рамка (МФР)

Заради констатацията, че през 80-те г. процедурата не функционира добре, Комисията, Съветът и ЕП решават да изработят договорен документ, непредвиден в Договорите, който да определя правила за многогодишна бюджетна дисциплина и за постигане на съгласие: **бюджетно междуинституционно споразумение (БМС)**.

Четири БМС са подписани досега за периодите: 1988–1992 г., 1993–1999 г. и 2000–2006 г., които позволяват да се подобрят

чувствително отношенията между двете страни на Бюджетната власт. Последното е резултат от финансовата рамка за 2007–2013 г., която е определена с единодушие от **Европейския съвет в Брюксел на 19 декември 2005 г., подготвил приетия на 17 май 2006 г.** договор между Съвета, Комисията и ЕП (виж текста в каре).

Едно БМС включва обикновено две основни направления. От една страна, то фиксира **процедурните правила**, които включват в годишната бюджетна процедура серия от тристранни срещи „трилог"[3] (събрание на представители на трите институции: председател на Съвета „Екофин", председател на Бюджетната комисия на ЕП, комисар по бюджета) и консултации с цел постигането на съгласие между институциите по отношение на съвкупния бюджет. Това направление се стреми да определи и, доколкото е възможно, да разгледа спорните въпроси в рамките на организирани преговори и представлява съществено подобрение в процедурата, особено по отношение на **класирането на разходите в рубриките ЗР и НЗР** на финансовата рамка.

Второ направление в БМС определя **многогодишното планиране на разходите**. За всяко разходно перо е определен таван на разрешените за поемане разходи, както и общ таван на разрешените за осъществяване разходи. Това второ направление в БМС е **юридическият израз на завършилите преговори в Европейския съвет относно разходите**. Същият обаче няма правомощия да издаде текст с правно задължителен характер. Преговорите по БМС предоставят традиционно на ЕП уникалната възможност да окаже натиск за увеличаване на разходните пера, които според него са приоритетни. Полето за маневриране обаче е ограничено, тъй като грижливо постигнатото съгласие между ДЧ по време на Европейския съвет е плод на сложно равновесие. През 2006 г., както преди това през 2000 г., ЕП успя под заплаха да не гласува БМС да постигне увеличаване на някои разходи (преди всичко по отношение на подраздел 1А „Конку-

[3] Този трилог е институционализиран в Лисабонския договор.

рентоспособност за растеж и заетост"), което обяснява, че заключенията на Европейския съвет от 19 декември 2005 г. леко се разминават с финансовата рамка по отношение на разходната част (виж текста в каре).

Многогодишната финансова рамка и обобщените споразумения са предмет на допълнителни консултации: ЕП приема ограничението на правомощията си, като се съгласява с известен брой ограничения (определяне на общ таван и по пера) в замяна на по-добро сътрудничество със Съвета в бюджетната процедура. Скоро след това **междуинституционните консултации** се разширяват вече не само по отношение на НЗР, но и за **съвкупността от разходите**.

Финансовата рамка 2007–2010 г. и БМС от 17 май 2006 г.

Новото бюджетно междуинституционно споразумение е прието на 17 май 2006 г., за да впише в правната действителност политическото съгласие, постигнато на Европейския съвет от 15 и 16 декември 2005 г. В края на преговорите между ЕП и Съвета общата стойност на разрешените за поемане разходи е увеличена с почти 2 млрд. евро, а разрешените за осъществяване разходи с 1,5 млрд. евро. Освен увеличаването на тавана, осигурено по традиционния за общностния бюджет финансов механизъм, се правят и реорганизации в полза на пера 1А, 3Б, 1Б и 2, преди всичко като изваждането от МФР на спешната хуманитарна помощ и средствата за солидарност, включени дотогава в перо 4. Това освобождаване на бюджета от разходи е предмет на многобройни критики.

Елементи на гъвкавост са въведени в тази рамка, която има за цел да финансира общностни политики и да насочи дейността на Съюза в определена посока:

– извън предвидените всяка година технически доуточнявания съществува възможност за преразглеждане със съгласието на Съвета и на Парламента, за да се справим с непредвидени ситуации, докато се фиксира таванът на отделните разходни пера (с квалифицирано мнозинство на ДЧ, ако промяната при ревизията е под 0,03 % от общностния БНД; с единодушие над този процент);

– прибягването до гъвкави средства, дотирано с 200 млн. евро на година, за да се посрещне разход, който не би могъл да бъде финансиран под възможните прагове на едно или повече пера. Решението да се прибегне до гъвкаво средство се взема с общо съгласие на двете страни на Бюджетната власт и по предложение на Комисията. Обратно на гъвкавото средство на предходното БМС, новите разпоредби предвиждат възможност сред-

Финансова рамка 2007–2013 г.

Разрешени за поемане разходи Милиони евро – по цени от 2004 г.	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Общо 2007–2013
1. Устойчив растеж	51 267	52 415	53 616	54 294	55 368	56 876	58 303	382 139
1а. Конкурентоспособност за растеж и заетост	8404	9097	9754	10 434	11 295	12 153	12 961	74 098
1б. Кохезия за растеж и заетост	42 863	43 318	43 862	43 860	44 073	44 723	45 342	308 041
2. Съхранение и управление на природните ресурси	54 985	54 322	53 666	53 035	52 400	51 775	51 161	3 71 344
От тях – разходи за пазар и директни плащания	43 120	42 697	42 279	41 864	41 453	41 047	40 645	293 105
3. Гражданство, свобода, сигурност и правосъдие	1199	1258	1380	1503	1645	1797	1988	10 770
3а. Свобода, сигурност и правосъдие	600	690	790	910	1050	1200	1390	6630
3б. Гражданство	599	568	590	593	595	597	598	4140
4. ЕС – световен фактор	6199	6469	6739	7009	7339	7679	8029	49 463
5. Администрация (1)	6633	6818	6973	7111	7255	7400	7610	49 800
6. Компенсации	419	191	190					800
Общо разрешени за поемане разходи	120 702	121 473	122 564	122 952	124 007	125 527	127 091	864 316
В % от БНД	1,10%	1,08%	1,07%	1,04%	1,03%	1,02%	1,01%	1,048%
Общо разрешени за осъществяване разходи	116 650	119 620	111 990	118 280	115 860	119 410	118 970	820 780
В % от БНД	1,06%	1,06%	0,97%	1,00%	0,96%	0,97%	0,94	1,00%
Поле за маневриране	0,18%	0,18%	0,27%	0,24%	0,28%	0,27%	0,30%	0,24%
Таван на собствените ресурси в процент от БНД	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%

(1) Относно пенсионните разходи сумите, взети предвид под тавана на това перо, са изчислени нетно от участието на персонала в съответния режим, в границите на 500 млн. евро по цени от 2004 г. за периода 2007–2013 г.

Източник: Официален вестник на ЕС

ството да бъде използвано за една и съща категория разходи в продължение на няколко последователни години;

– новата законодателна гъвкавост: всеки един законодателен акт относно многогодишна рамка, приета според процедурата на съвместно вземане на решение, трябва да включва съответните бюджетни кредити за финансиране и бюджетния разпоредител, когато определя годишните бюджети, като не се допуска отклонение над 5% от тази сума за целия период на финансовата рамка (с изключение на възникването на нови „обективни и трайни обстоятелства, които подлежат на ясно и точно обяснение"). Тази възможност не се прилага по отношение на кредитирането на Кохезионната политика, във всеки случай не може да позволи да се надхвърлят фиксираните прагове по съответните пера на финансовата рамка.

В резултат на кризата, създадена от желанието да се оспори британската отстъпка (виж по-долу), се постига договореност „**ЕС да преоцени съвкупната финансова рамка както по отношение на приходите, така и по отношение на разходите**, за да продължи и се усили модернизацията и придобие устойчив характер. Именно затова Европейският съвет приканва Комисията да предприеме пълно и цялостно преразглеждане на бюджета, което да обхваща всички аспекти на разходите на ЕС, включително ОСП, както и ресурси, включително компенсацията в полза на Обединеното кралство, и да подготви доклад през 2008-2009 г. Като се основава на преразглеждането, Европейският съвет може да приеме решения по всички разглеждани въпроси. Това преразглеждане ще бъде взето под внимание също в рамките на подготовката на следващата финансова рамка".

Началото на консултациите по преразглеждането на бюджета е поставено от Комисията с разпространението на един „консултативен документ" на 12 септември 2007 г.

1.2.3. Утвърждаването на ново политическо измерение

Годишната бюджетна процедура не загубва смисъла и значението си от въвеждането на финансовата рамка. В действителност финансовата рамка фиксира само тавана на разходите по пера за всяка година. В хода на ежегодното обсъждане на бюджета може да се оспори разпределението на разходите, фиксирано във финансовата рамка, в границите на новия фиксиран таван. Въпреки това обаче постигнатото във финансовата рамка равновесие свидетелства за

силна политическа воля, която ДЧ по всяка вероятност не биха желали да се оспорва по същество всяка година.

Като придава на общностната дейност многогодишна видимост, финансовата рамка в същото време се превръща в политически важен инструмент, което пък обяснява остротата на преговорите по нея. Тя действително очертава основните приоритети в дейността на Съюза за период, който надхвърля мандата на една Комисия. Като упражняват преимущественото си право по отношение на годишното ориентиране на голяма част от бюджета, те позволяват да се очертае по-ясно структурата на общностните разходи.

Мандатът, предоставен на МПК на 21 и 22 юни 2007 г. от Европейския съвет, отново превръща МФР в задължителен елемент. Тази практика ще бъде институционализирана впоследствие в договорите и ще покрива периоди от пет години, съчетани с продължителността на мандата на Комисията и на ЕП. Финансовата рамка ще се приема с единодушие, след одобрение от ЕП.

2. Характеристиките на общностния бюджет

Общностният бюджет се приема (2.1.) и изпълнява (2.2.) съобразно правила, вдъхновени от тези на различните ДЧ. Законосъобразното изпълнение на бюджета е предмет на вътрешен и външен контрол (2.3.).

2.1. Принципите на общностния бюджет

Основните принципи, които ръководят общностния бюджет, се различават в някои отношения от бюджетните принципи, познати от областта на публичните финанси на повечето ДЧ. По смисъла на регламента от 25 юни 2002 г., с изменение, включващо финансов регламент, приложим към общия бюджет на ЕО, те са девет. Освен основните принципи на класическото бюджетно право (единство, универсалност, особеност, ежегодно приемане), действат и принципи, които са характерни за общностния бюджет: истинност

на бюджета, равновесие, единна бюджетна система, добра финансова отчетност и прозрачност.

Финансовият регламент

Нормите, приложими при подготвянето и изпълнението на общия бюджет, са определени от регламент, наречен „Финансов регламент“, и от правилника за прилагането му. Финансовият регламент от 25 юни 2002 г. се въвежда на мястото на финансовия регламент от 1977 г., за да удовлетвори двойно изискване за законодателно и административно опростяване и строги икономии в управлението на общностните финанси след принудителната оставка на Комисията Сантер. Финансовият регламент се ограничава в уточняването на основните принципи и норми, които управляват общностния бюджет. Разпоредбите от технически характер и детайлите са определени от Регламента от 23 декември 2002 г., включващ способите за изпълнение на финансовия регламент.

Освен базовите правила за бюджетно и финансово управление, финансовият регламент фиксира и правила относно воденето на счетоводството и представянето на сметната документация, осчетоводяване на операциите на публичните пазари и отпускането на субсидии. Той определя правилата по отношение на отговорностите на разпоредителите, на счетоводителите и на вътрешните одитори. Той определя механизмите на външен контрол и на процедурата на освобождаване от отговорност. Накрая регламентът установява особени разпоредби, приложими по отношение на ЕФОГСС-Гаранция, на Структурните фондове, научните изследвания и външната дейност.

Финансовият регламент от юни 2002 г. е ревизиран от Регламента от 13 декември 2006 г., а Правилникът за приложението му от декември 2002 г., съответно от **Регламента от 7 август 2006 г**. Новите разпоредби влизат в сила от **1 май 2007 г**. След това се подготвя консолидирана версия на финансовия регламент и на правилника на приложението му. Ревизията въвежда опростяване на правилата за управление на бюджета преди всичко относно разпределянето на резерва за оказване на спешна помощ. Същото се отнася и за някои преводи в бюджета на Комисията и за удължаването на сроковете за усвояване на бюджетни средства, покриващи преките плащания по селскостопанската политика, които са облекчени. Тя задейства също така по-широк достъп до общностните фондове чрез редуцирането на формалностите за някои бенефициери (МСП, университети, изследователски лаборатории и т. н.). В крайна сметка трябва да се постигне по-голяма прозрачност на общностните фондове чрез публикуването на бенефициерите на структурните и на земеделските фондове, съответно от бюджет 2008 във втория случай и от бюджет 2007 в първия случай.

Принципът на единство определя границите на общностния бюджет. Той включва приходите и разходите на ЕК, включително административните разходи, наложени на институциите от разпоредбите на ДЕС в областта на ОПВРС, и в тази на полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, както и оперативни разходи, наложени от въвеждането на тези разпоредби, в случаите, когато това се поема от бюджета (в приложение на чл. 28 и 41 от ДЕС). Накрая общностният бюджет включва също разходите и приходите на ЕОАЕ.

Принципът на истинност предвижда всеки приход или разход да се осъществява по един-единствен начин – чрез начисляване към дадена бюджетна линия, а извън разрешените за поемане целеви разходи не могат да се предприемат никакви други разходи, нито да се издават платежни за тях.

Непознатият в повечето държави **принцип на изравняване на бюджета** предписва, че в общностния бюджет трябва да съществува равновесие между приходите и разрешените за осъществяване разходи. Той забранява прибягването до заеми, с изключение на отделни случаи, когато (операции на заемане и вземане на заем, гарантирани от общия бюджет). Накрая, по смисъла на принципа на равновесие салдото по изпълнението на бюджета за всяка финансова година следва да бъде пренесено в следващата финансова година и вписано в дебитната или в кредитната част на следващия бюджет в зависимост от това дали става дума за бюджетен остатък или дефицит.

Принципът на единство на сметката предвижда бюджетът да бъде приет, изпълняван и отчитан в евро. В точно определени случаи (преди всичко т. нар. предварително управление) операциите биха могли да бъдат осъществени в националните валути на ДЧ.

В рамките на бюджета кредитите се разпределят по пера, за които се определят специфични цели съобразно **принципа на специализираност на разходите**.

По силата на **принципа на ежегодност** на бюджета вписаните в него кредити са разрешени за период от една

финансова година, която започва на 1 януари и завършва на 31 декември. Бюджетът включва „диференцирани" разходи, които са в основата на **поети задължения** и **извършени плащания,** и „недиференцирани" разходи. Сумите за поети задължения включват равностойността на поетите задължения в рамките на финансовата година за операции, които ще бъдат извършени за период, надхвърлящ финансовата година. Сумите за извършени плащания покриват разходите по сумите, предвидени в бюджета за поети задължения по време на финансовата година или предходни финансови години. Недиференцираните суми, от друга страна, следва да покрият операции, за които да е поето задължение и извършено плащане в рамките на една бюджетна година.

Принципът за универсалност предвижда, че „съвкупността от приходите покрива съвкупността от разрешените за осъществяване разходи" и отхвърля свиването на приходите и разходите, с изключение на твърде малко случаи. Дерогации относно изключването на предварителни разпореждания съществуват преди всичко по отношение на съразмерното участие на ДЧ във финансирането на някои научноизследователски програми, субсидии, дарения или завещателни разпореждания, участия на трети страни в общностните дейности и т. н.

Принципът за добро финансово управление се определя чрез позоваване на принципите за икономичност, ефективност (оптимизиране на съотношението между вложените средства и получените резултати) и ефикасност (постигане на поставените цели и очакваните резултати). За тази цел частта от бюджета, отнасяща се за Комисията, трябва задължително да включва представяне на разходите по направления, което позволява съставянето на бюджет по дейности (activity-based budgeting). Съблюдаването на принципа за добро финансово управление е осигурено за всички институции чрез надзор, упражняван с помощта на индекси за ефективност, определени по дейности, които позволяват да се оценяват получените резултати. Резултатите се предоставят на бюджетните органи най-късно на етапа на предварителния проектобюджет. Институциите също трябва да пристъпят към

предварително (екс анте) и последващо (екс пост) оценяване на тяхното управление и всяко предложение, предоставено на законодателните органи, което има последици за бюджета, трябва да бъде придружено с финансов разчет.

Принципът за прозрачност има за цел да осигури по-добра информация относно изпълнението на бюджета и отчетността. Той определя срок от два месеца за публикуването на бюджета след окончателното решение за бюджета от председателя на ЕП.

2.2. Основните правила за изпълнение

Член 274 от ДЕО предоставя **на Комисията основната отговорност по изпълнението на общностния бюджет**. Останалите институции са отговорни единствено за собствените си разходи.

Съществуват четири режима на изпълнение на бюджета: **централизирано** (от службите на Комисията), **поделено** (делегиране на част от задълженията на ДЧ), **децентрализирано** (делегиране на част от задълженията на трети страни) и чрез **съвместно управление** с международни организации. Приблизително 75% от общностния бюджет са предмет на съвместно управление. Това не е без последици за частта на реално изпълнение на общностния бюджет. Според финансовия отчет от септември 2007 г. глобалното му изпълнение през 2006 г. е 99,3%. Тези много удовлетворителни резултати обаче прикриват трудностите, срещани от ДЧ във връзка с правомерното изразходване на сумите, получени от общностния бюджет (които се осчетоводяват като разходвани от Комисията и в същото време се превеждат на ДЧ). Ето защо за средствата за Кохезионната политика се въвежда правило за „**служебно освобождаване от отговорност**“, по силата на което средствата, неизползвани в продължение на две години след превеждането им на ДЧ, се връщат в общностния бюджет. Изправени пред съществен бюджетен риск, свързан със задължението за евентуално връщане на солидни суми, ДЧ предприемат съществени реформи, за да ускорят цикъла на финансиране и за осъществяването на

проекти, подкрепяни от общностните фондове. През септември 2007 г. равносметката от усвояването на структурните фондове в 15-те стари ДЧ отчита средна степен на усвояване от порядъка на 75% (в интервала от 54% за Холандия до 90% за Ирландия, през 75% за Франция). Новите ДЧ обаче показват едва 54% на усвояване.

По време на отчетния период прилагането на принципа на целево предназначение по пера може да не бъде много стриктно, за да се променя, когато е необходимо, предназначението на кредитите. Така става възможно прехвърлянето на кредити в рамките на раздела от бюджета, предназначен за съответната институция, от едно перо на бюджета към друго, от една статия или позиция към друга, в много тесни рамки от порядъка на 10% от годишните разходи. Единствено Комисията определя конкретните правила за прехвърлянето на кредити (преди всичко възможността за прехвърляне в рамките на дадена статия и тавана от 10% от годишните разходи, които могат да бъдат прехвърляни за издръжката на персонала и функционирането). Имащите бюджетни правомощия институции трябва да бъдат сезирани за предложенията за прехвърляне и да ги одобрят (евентуално и имплицитно, по подразбиране при отсъствие на отговор в определените за това срокове). Ревизираният финансов регламент през 2006 г. позволява на Комисията да прехвърля самостоятелно през последните два месеца на финансовата година кредити по разходите за персонал в размер на 5% от годишните разходи.

Принципът на ежегодност също търпи известни изменения, за да позволява **удължаване на срока за усвояване на бюджетни средства**. Основното правило изисква бюджетният кредит, неусвоен през финансовата година, за която е бил гласуван, да бъде анулиран. Въпреки това неговата валидност може да бъде продължена с решение за удължаване на срока, в рамките обаче само на следващата бюджетна година, което се взема от засегнатата институция най-късно до 15 февруари на текущата бюджетна година. Законно е единствено решението за удължаване на срока за усвояване на т. нар. „не-

разделени“ разходи, съответстващи на редовно договорените преди края на финансовата година задължения.

Разрешените за поемане разходи и т. нар. „неразделени“ разходи, които все още не са направени до приключването на финансовата година, при удължаването на срока за усвояване на бюджетните средства могат да бъдат прехвърлени към сумите на съответните разрешени за поемане разходи, за които повечето подготвителни етапи от процедурата по разрешаването им са приключили към 31 декември, като сумите могат да бъдат включени до 31 март на следващата година; удължаването може да се отнася и за суми, които се оказват необходими в момент, когато законодателната власт вече е постановила основния акт през последното тримесечие на финансовата година, без обаче Комисията да е успяла да включи до 31 декември предвидените за тази цел разходи в бюджета.

Разрешените за осъществяване разходи при удължаване на срока за усвояване на бюджетните средства могат да бъдат отнесени към необходимите средства за покриване на по-стари финансови ангажименти или плащания, свързани с отложени разрешени за поемане разходи, когато предвидените разходи по съответните бюджетни линии от бюджета за следващата година не позволяват да се покрият нуждите. Засегнатата институция ползва приоритетно разрешените кредити за текущата финансова година и има достъп до бюджетните средства, чийто срок на усвояване е удължен, едва след изчерпването на първите.

На счетоводен език изпълнението на бюджета продължително време е водено по системата на касовото отчитане. През 2002 г. обаче започва счетоводна реформа, която има за цел въвеждането на **годишните финансови отчети**[4], което почива основно на нормите IPSAS (*International Public Sector Accounting Standards*). Отчетността за 2005 г. е първата, осъществена по новите стандарти.

[4] Счетоводна система, по силата на която операциите се начисляват по сметката на бюджета, към който се отнасят, независимо от датата, на която те са извършени (бел. на ред.).

Операциите по изпълнението на разходната част на бюджета съответстват на познатите ни френските публични финанси (поемане на задължение, ликвидация, разпореждане на държавен разход, разплащане).

Класическият принцип на разделение на функциите между **разпоредител и счетоводител** се налага и на общностно равнище за изпълнението на разходната част на бюджета. Все пак **финансовата отговорност** обхваща не само счетоводителите, но и наредителите, което представлява съществена разлика по отношение на националните публични финанси, в частност френските. Прехвърлянето на отговорности и към наредителите с приемането на финансовия регламент през 2002 г. се придружава от премахването на предварителния централизиран контрол и по-специално, от една страна, на предварителната виза на финансовия контрольор по отношение на операциите по изпълнението на приходната и разходната част и, от друга страна, на проверката на освобождаването от задължение от страна на счетоводителя.

2.3. Контролът по изпълнението на бюджета

Законосъобразното изпълнение на бюджета е предмет на външни (2.3.1.) и вътрешни проверки (2.3.2.)

2.3.1. Външният контрол

Външният контрол се упражнява от Сметната палата (виж текста в каре) и от ЕП, чиито контролни функции по бюджета представляват най-важният инструмент на нарастване на влиянието спрямо останалите институции.

Европейската сметна палата

Сметната палата е създадена с **Брюкселския договор от 1975 г.** и функционира от 1 юли 1977 г. С Договора от Маастрихт тя е издигната в ранг на **институция на ЕО**, преди нейната роля да бъде потвърдена и засилена като институция на ЕС с Договора от Амстердам. Нейната главна мисия се състои в упражняването на **независим и административен по характер контрол на сметките на Общността.**

Въпреки наименованието и за разлика от Френската сметна палата, ЕСП е лишена от **правораздавателни компетенции** и не разполага

с никакви правомощия за санкциониране или за съдебно предписание по отношение на счетоводните операции. ЕСП не може също така да се произнася относно противозаконността на актовете на институциите, тъй като тази правораздавателна компетенция е изключително прерогатив на СЕО и на ПИС. Все пак в рамките на дейността си ЕСП често е канена да даде оценка относно нормативните разпоредби от финансов характер, постановени от Съвета. Освен това след влизането в сила на Договора от Амстердам тя е задължена да уведомява за всички нередности, които установява по време на контрола си.

Тя осигурява контрол, който има следните характеристики:

– отнася се само за вече реализирани приходи и разходи. Всяка институция трябва да предостави на ЕСП документите с доказателствена стойност, отнасящи се до отчитането на приходите и разходите;

– прилага се по отношение на сметките на съвкупните приходи и разходи на Общността; визира не само сметките от общия бюджет, но и тези от оперативния бюджет на ЕОВС, на ЕФР (който не е бюджетен), както и на органите, създадени от Общността (с изключение на онези от тях, чийто учредителен акт изключва подобен контрол, като например ЕИБ). Контролът засяга операциите по Втория и Третия стълб само доколкото те се включват в общия бюджет;

– контролът се осъществява по документи и при нужда – на място. Правомощията за разследване на ЕСП са много широки. Те се отнасят най-вече до задължението на институциите, ДЧ и всеки орган или лице, които получават преводи на средства от общностния бюджет, да предоставят на ЕСП документите и информацията, които тя смята за необходими за изпълнението на поверените ѝ задачи;

– резултатът от проверките на ЕСП се вписва в годишен одиторски доклад, чийто проект се предоставя на институциите; освен този годишен доклад ЕСП може по всяко време да представи своите съображения по специфични въпроси преди всичко под формата на извънредни доклади и да дава становища по желание на някоя от институциите на Общността.

Работата на ЕСП има две страни, които ясно отразяват двете допълнителни становища, на които обикновено се опира външният контрол на публичните финанси:

– контролът на законосъобразността и целесъобразността съответствa на възможно най-традиционния подход на контрол, който е общ за всички институции за външен контрол. Става дума за това от проверката на сметките и съответните документи с доказателствена стойност да се оцени законосъобразността на счетоводните и финансовите операции съобразно правните норми (договори, производно право, споразумения и т. н.). Това е „финансов одит“ в точния смисъл;

– контролът на доброто финансово управление се разполага на по-високо равнище и се осъществява преди всичко в качествено отноше-

ние: ЕСП има за цел да се увери, че системите за вземане на решение и вътрешен контрол, както и самите решения, които произтичат от общностната изпълнителна власт, позволяват да се постигне оптимално равновесие между осъществяването на дадена цел и използваните за това средства, в смисъл на икономичност, ефикасност и ефективност.

По отношение на прекия мониторинг на публичните финанси Договорът от Маастрихт прави важно нововъведение. В действителност „ЕСП предоставя на ЕП и на Съвета **Декларация за достоверността и точността на отчетите (DAS), удостоверяваща надеждността на сметките, както и законосъобразността и целесъобразността на съответните операции по тях**, която се публикува в Официалния вестник на ЕО".

Тази декларация за достоверност представлява **удостоверяване на достоверността на сметките** и е различна в същността си от традиционните проверки, осигурявани от ЕСП, които завършват със забележки и становища. ЕСП предоставя също и отделна **декларация,** отнасяща се до сметките и съответните операции по тях на ЕФР.

Първата декларация се отнася за изпълнението на бюджет 1994 г. Мнението на ЕСП винаги е нещо като декларация с известни резерви: сметките на ЕО отразяват вярно техните приходи и разходи, както и финансовото им положение, съответните операции по приходната част и по поетите задължения се смятат за законосъобразни и целесъобразни. За сметка на това ЕСП никога не съумява да формулира положителна декларация, що се отнася до разплащателните операции. В годишния доклад за 1999 г. тя поддържа положителния характер на декларацията си по отношение на надеждността на сметките, но не декларира законосъобразност и целесъобразност на съответните операции по сметките и финансовото състояние, с изключение на някои от тях, които са изрично посочени. Подобен подход преобладава до представянето през октомври 2006 г. на годишния одитен отчет за бюджет 2005. Още веднъж ЕСП не смята, че може да даде положителна оценка за съответните разходи по селскостопанската политика и структурните фондове. ЕК си поставя за цел да получи безусловна положителна декларация за края на мандата си през 2009 г. В светлината на тази перспектива ЕК приема през юни 2005 г. „пътна карта за интегрирана вътрешна контролна рамка", излагаща предложения за интегрирано общностно контролно устройство, прието едва през януари 2006 г. Като изхожда от констатацията, че около 75% от общностния бюджет се изразходва и управлява от ДЧ, **„планът за действие за интегриран вътрешен контрол"** акцентира върху усилването на координацията в контрола, осъществяван от ДЧ по отношение на управлението на общностните средства. Този план включва също и опростяване на процедурите от новия финансов регламент през 2007 г., който трябваше да улесни правилата за управление.

2.3.2. Вътрешният контрол

Освен вътрешния контрол на първо ниво, присъщ на разделянето на функциите на наредителя и на счетоводителя, съществуват няколко специфични способа за вътрешен одит на изпълнението на бюджета. На първо място, като премахва финансовия контрол, новият финансов **регламент от 25 юни 2002 г.** задължава всяка институция да въведе **вътрешен одитор**. Като независима структура на всяка институция вътрешният одитор упражнява функциите си според международните стандарти за одит. Той е отговорен пред институцията, която го е наела, за проверката на доброто функциониране на системите и процедурите по изпълнението на бюджета, а не за контрола на самите операции, като предишния финансов контрольор. Той съветва институцията по управлението на риска, като формулира независими становища относно качеството на системите за управление и контрол и като издава препоръки за подобряване на условията за изпълнение на операциите и на финансовото управление. Вътрешният одитор не може да бъде нито разпоредител, нито счетоводител. Вътрешният одит се осигурява вътре в Комисията от Генерална дирекция.

Друг способ за вътрешен контрол произтича от децентрализираното или поделеното управление. В действителност в тези случаи, за да се справи с крайната отговорност по изпълнението на бюджета, Комисията въвежда процедури по изчистване на сметките и механизми на финансови корекции, за да си осигури и да санкционира използване на средствата, съответстващо на специфичната действаща нормативна уредба. Това се отнася преди всичко за селскостопанските разходи: Комисията е принудена да изисква по силата на контрол, осъществен постфактум от нейните служби, възстановяването на неправомерно изразходвани от ДЧ общностни средства.

Накрая дейността на ОЛАФ също допринася за осигуряването на законосъобразно изпълнение на общностния бюджет. Служба на Комисията, разполагаща с пълна административна и функционална независимост, тази структура е компе-

тентна да води разследване както вътре в общностните институции, така и в ДЧ.

3. Бюджет със задължително ограничени амбиции

Функциите, които може да изпълнява общностният бюджет по отношение на националните бюджети, са ограничени поради сравнително малкия му обем – средно около 115 млрд. евро на година за периода 2007–2013 г. – и поради принципа на изравняване, който го лишава умишлено от каквато и да било роля в икономическата политика в рамките на цикъла. Общностният бюджет също няма федерален характер, както подсказва структурата на приходната и разходната му част. Първата, въпреки определението „собствени ресурси", е все още резултат от трансфери от страна на ДЧ, с все още неясни и не съвсем прозрачни за гражданите условия (3.1.). Що се отнася до разходите, те остават ориентирани преди всичко към сектори и цели, които не осигуряват стабилен растеж (3.2.).

3.1. Непрозрачна система на финансиране

3.1.1. Източниците на финансиране на общностния бюджет

Член 269 от ДЕО предвижда, че бюджетът на ЕО, „без да е в ущърб на други приходи, е **изцяло финансиран от собствени средства**". Първоначално финансирането на Общността почива на система от парични дялове, покривани от ДЧ; впоследствие, съобразно Договора и по силата на решението на Съвета от 21 април 1970 г., прието с единодушие, и впоследствие ратифицирано от националните парламенти, както и решенията, които ще го последват при последователното реформиране на механизма на собствените средства (1985 г., 1988 г., 1994 г., 2000 г. и 2006 г.), се въвежда режим на пълноправно изискуеми **собствени средства**. Трябва да се отбеле-

жи, че противно на разходната част на бюджета, за решенията относно приходите **цялата отговорност се поема от Съвета**, като обаче те трябва да бъдат ратифицирани от ДЧ, което ги превръща в общностни правни актове, някъде по средата между първичното и производното право.

Европейският съвет от 21 и 22 юни 2007 г. не промени това положение. Продължава да се прилага единодушие в Съвета и обикновено консултиране на Парламента.

Решението за собствени ресурси, което понастоящем е в сила, е Решение № 2000/597/CE, Euratom, от **29 септември 2000 г.** относно системата от собствени ресурси на ЕО, прието съобразно заключенията на Европейския съвет от Берлин от март 1999 г. След Европейския съвет от Брюксел от декември 2005 г., който постига политически консенсус относно финансовите перспективи, е подготвено ново решение за собствени ресурси, за да осъществи някои реформи, свързани с финансирането на общностния бюджет.

Решението на Съвета, което по отношение на приходите представлява допълнение към БМС, отнасящ се до разходите, трябва след това да бъде ратифицирано от всяка ДЧ **най-късно до началото на 2009 г. и се прилага с обратна сила от 1 януари 2007 г. То е прието от Съвета на 7 юни 2007 г.**

Това решение поддържа горния праг на собствените ресурси на равнище от 1,31% от БНД на ЕС за поетите задължения и от 1,24% от БНД на ЕС за извършените плащания, като Решението за собствени ресурси от 20 септември 2000 г. (прието вследствие на Европейския съвет от Берлин от март 1999 г.), остава непроменено в това отношение. След това са посочени най-важните изменения, внесени по видове средства.

Във финансирането на общностния бюджет могат да се различат два вида ресурси:

– Собствените ресурси, наричани „традиционни" (ТСР), съставени от мита, мита за селскостопански стоки и налози върху захарта, понякога смятани за „чист приход", доколкото става дума за приходи в рамките на общностните политики. **Митата за селскостопанските стоки** се въвеждат вместо селскостопанските удръжки, които представляват такси,

вариращи според цените на селскостопанските продукти на световния и на европейския пазар. След транспонирането на многостранните търговски договори (Уругвайски кръг, април 1994 г.) в Общностно право вече не съществува разлика между класическите мита и митата за селскостопанските стоки. Същите се състоят от мита, премии, допълнителни или компенсаторни суми и други мита върху вноса от трети страни в рамките на Общата селскостопанска политика. Разликата между мита за селскостопанските стоки и мита е премахната с Решението от 7 юни 2007 г. **Налозите върху захарта** („налози върху производството на захар, изоглюкоза и инулинов сироп“) се основават на общата организация на пазара, покриващ сектора на производството на захар. **Митата** произтичат от прилагането на общи митнически тарифи върху вноса от трети страни.

Тези средства се събират от националните администрации на ДЧ в полза на Общността и се превеждат директно в бюджета на ЕО след удържането на 25% (10% до 2000 г.), теоретично съответстващи на **разходите по събирането**, направени от ДЧ, но фактически отпускани доста щедро.

– **Ресурсите „ДДС“ и „БВП“**, приходи, чийто източник са ДЧ, превеждани ежемесечно и начислявани като съразмерно национално участие:

• **ресурсите върху основата на ДДС**, дължими от всяка една ДЧ, се получават чрез прилагането на ставка (т. нар. „**единна ставка**“) към хармонизираните ДДС-основи на ДЧ, като данъчната основа за начисляване на ДДС е изразена по един и същ начин за всички ДЧ в съответствие с правилата на Общността. Тази **данъчна основа** не може да надхвърля 50% от БВП на тази ДЧ и това важи за всички ДЧ след 2000 г. (данъчната основа по този начин е „изравнена”). Определянето на горен праг, който през 1988 г. засяга само най-бедните ДЧ, има за цел да ограничи несправедливостта по отношение на средствата от ДДС. В действителност тези средства се смятат по-неприемливи в пропорционално отношение за ДЧ, които разполагат с най-ниския БВП. Единната ставка нараства от 1% през 1970 г. на 1,4% през 1985 г.,

след което отново стига до 1% през 1999 г. Решението за собствени средства от 2000 г. задейства ново постепенно спадане до 0,5% от 2004 г. Последното решение от 7 юни 2007 г. замразява единната тарифа на 0,3%;

• **ресурсите върху основата на БВП,** въведени през 1988 г., се изчисляват, като по време на бюджетната процедура се прилага единна ставка спрямо сумата на БВП на всички ДЧ от Общността. БВП на всяка ДЧ се определя в съответствие с правилата на Общността. Тези средства са **балансиращ инструмент** за бюджета. Системата за собствени ресурси е корекцията по отношение на бюджетния дисбаланс. Ставката е фиксирана по такъв начин, че да финансира с тези средства разликата между годишните разходи и остатъка от другите собствени средства и различните приходи. Финансирането на тези средства се разпределя между ДЧ пропорционално на дела им в общностния БВП.

За Франция приносът към общностния бюджет взема формата на **отчисление от приходите**, въведено през 1973 г. То има за цел да впише в държавния бюджет удръжките в полза на ЕО като традиционни собствени ресурси – както ресурсите върху основата на ДДС, така и ресурсите върху основата на БВП. За 2007 г. първоначалният закон за финансите определя сумата за отчисляване от приходите на **18,7 млрд. евро**. Проектозаконът за финансите за 2008 г. я прави **18,4 млрд. евро**. Промените в състава ѝ отразяват структурните изменения в източниците на финансиране на общностния бюджет.

Разликата в сумите на отчисленията от приходите в полза на общностния бюджет във финансовия закон и сумите на изпълнението се обяснява чрез промени на равнище изпълнение на общностния бюджет. Те дават основание за уточняване на приноса за следващата година в зависимост от това дали става дума за бюджетен излишък или бюджетен дефицит по отношение на общностния бюджет.

3.1.2. Промяна в структурата на ресурсите

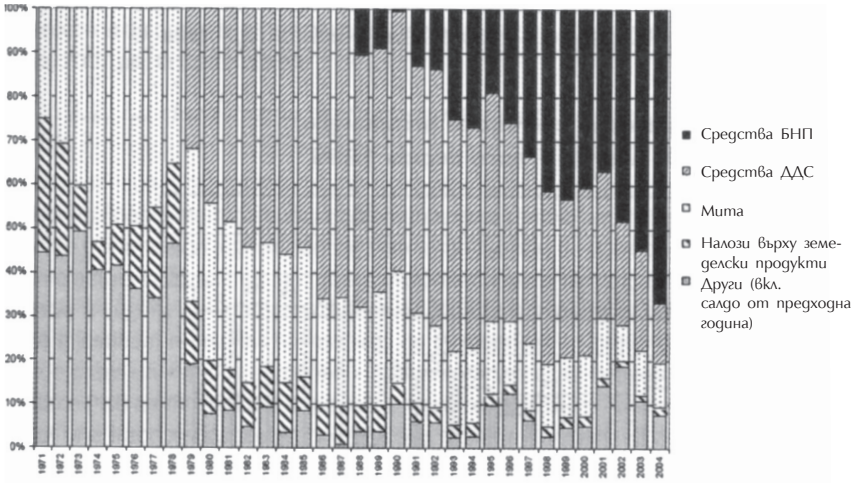
В дългосрочен план делът на традиционните собствени ресурси и на ресурсите на основата на ДДС намалява в полза на частта на ресурсите върху основата на БВП.

Отчисление от приходи в полза на ЕО

Млн. евро	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.
LFI	12 726,4	13 842,4	13 415,5	13 568,0	13 263,1	13 949,1	14 482,7
Изпълнение	11 743,9	12 582,6	11 924,9	12 261,2	13 391,0	13 960,0	13 892,6
В това число:							
Мита	1570,6	1478,6	1527,8	1311,7	1464,2	1356,6	1332,8
Налози върху захар и изоглюкоза	216,4	258,9	239,5	206,1	222,2	227,9	262,7
Средства ДДС	6894,6	7338,0	7574,2	6638,7	6855,9	6352,0	6235,8
Средства БВП	3062,3	3506,9	2583,3	4104,7	4848,7	6023,6	6061,2
Разходи по събирането	190,5	187,6	189,5	163,1	177,4	165,6	167,0
Нетна удръжка от приходите по събирането	11 553,4	12 395,0	11 735,4	12 098,1	13 213,6	13 794,5	13 725,6
Дял от нетните данъчни приходи	6,3%	6,5%	5,9%	5,8%	6,1%	6,2%	5,8%

Млн. евро	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.
LFI	15 016,2	15 168,7	16 870,0	15 800,0	16 400,0	16 570,0	17 995,0
Изпълнение	14 659,8	14 500,0	14 755,9	16 342,3	15 510,3	17 340,2	17 633,0
В това число:							
Мита	1512,7	1417,8	1294,2	1252,5	1375,6	1530,3	1590,0
Налози върху захар и изоглюкоза	270,3	139,4	234,3	130,8	171,3	175,0	175,0
Средства ДДС	683y1,8	7260,2	5532,8	5326,4	3728,6	3071,5	4147,1
Средства БВП	6044,9	5682,7	7694,6	9632,6	10 234,8	11 663,4	12 083,0
Разходи по събирането	185,3	162,8	624,4	345,8	386,7	426,3	441,3
Нетна удръжка от приходите по събирането	14 474,5	14 337,2	14 131,5	15 996,4	15 123,6	16 913,9	17 553,8
Дял от нетните данъчни приходи	6,0%	5,9%	5,9%	6,7%	5,7%	6,3%	6,8%

Източник: PLF 2007 – Fascicule „les relations financiures avec l'Union européenne".



Източник: PLF 2007 – Fascicule „les relations financières avec l'Union européenne".

3.1.3. Трудната реформа във финансирането на ЕС

Във връзка с Решението за собствени ресурси от 2000 г. през втората половина на 2004 г. публикуването на предложения от страна на Комисията в доклад, посветен на собствените ресурси, поставя началото на дискусия относно реформата в системата на финансиране на бюджета на Съюза. Представените в този документ разсъждения са свързани преди всичко с два въпроса: от една страна, въвеждането на обобщен коригиращ механизъм, който да даде възможност и на други нетни донори да се възползват от все по-често оспорваната британска „отстъпка" (3.1.3.1.); от друга страна, бъдещата структура на общностните собствени ресурси, по-специално въвеждането на европейски данък (3.1.3.2.).

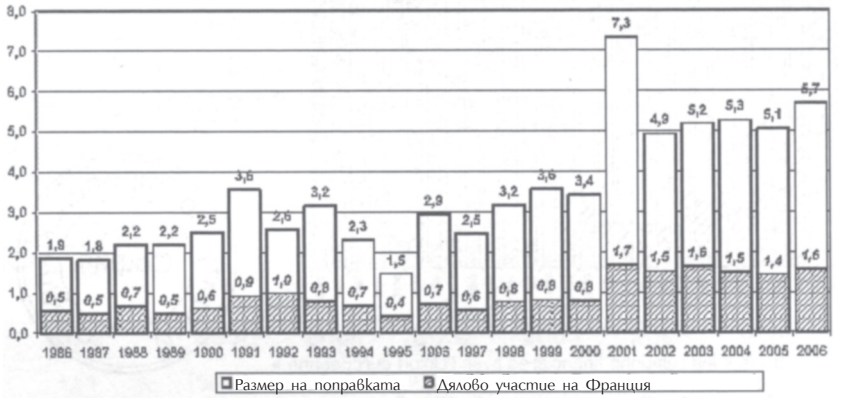
3.1.3.1. Блокирането във връзка с „британската отстъпка"

Британската поправка води началото си от заключенията на Европейския съвет от Фонтенбло (юни 1984 г.), който постанови общ принцип („всяка ДЧ, която носи извънредна бюджетна тежест по отношение на относителното си благополучие, в даден момент може да се възползва от корекция") и неговото прилагане по отношение на Обединеното кралство, на което всяка година започват да се възстановяват 2/3 от разликата между дължимата по системата на собст-

вените ресурси на ЕС вноска и общата сума на общностните разходи в негова полза. Този „британски чек“ първоначално е финансиран от останалите ДЧ съразмерно на определеното им дялово участие в общностния БВП, с изключението на Германия, която от самото начало се ползва от намаление, равно на 1/3 от участието ѝ, като по този начин се отчитат понасяните от нея диспропорции.

По време на договарянето на Програма 2000 (Agenda 2000) Обединеното кралство постига запазването на корекцията, от която се ползва. В резултат на натиска, оказан от четирите ДЧ, които също понасят тежестта от сериозни бюджетни диспропорции (Германия, Холандия, Швеция, в помалка степен Австрия), Франция и останалите ДЧ приемат на Европейския съвет в Берлин (март 1999 г.) да намалят до 1/4 от обичайната сума вноските на тези четири държави по финансирането на британската поправка. Тази **„отстъпка върху отстъпката“** е съответно финансирана от останалите ДЧ съразмерно на определеното им дялово участие в общностния БВП. Този механизъм **увеличава дяловото участие на Франция във финансирането на британската поправка почти до 1/3 от цялото**. Британската поправка, вписана в предварителния проектобюджет за 2008 г., достига приблизително 5,7 млрд. евро (срещу 5,3 млрд. евро през 2007 г.).

Финансиране на британската поправка и дял на Франция след 1986 г.



Източник: PLF 2007 – Fascicule „les relations financières avec l'Union européenne“.

Искането за премахване на британската поправка за повторен път блокира на преговорите относно финансовата рамка 2007–2013 г. Няколко държави, сред които и Франция, действително смятат, че основанията, които оправдават създаването на британската отстъпка, вече са отпаднали (относително богатство, някога много по-ниско от средното за Съюза; висок британски принос поради високата данъчна основа по ДДС, която в проценти е по-висока от БВП на останалите държави; слабата полза от ОСП, която поглъща тогава почти ѕ от общностните разходи. Обобщеният коригиращ механизъм, предложен от Комисията на мястото на предишния, не се оценява като по-добър.

В рамките на компромиса, постигнат на 19 декември 2005 г., за който се изисква единодушие, британската отстъпка е запазена в нейната цялост по отношение на всички разходи, с изключение на някои разходи на 12-те новоприети ДЧ (заедно с Румъния и България). Обединеното кралство действително участва във финансирането на разходи, свързани с разширяването, с изключение на разходите по пазара на ОСП. Това редуциране на отстъпката не би следвало обаче да представлява допълнителна вноска, повисока от 10,5 млрд. евро за периода 2007–2013 г.

Отстъпката върху отстъпката също се запазва при условията, както за същия период на финансовата рамка 2000–2007 г. Въпреки това четирите ДЧ, които се възползват от нея, виждат своите **общи усилия още по-отслабени** от намаление на единната ставка на ресурсите на основата на ДДС, което се прилага спрямо тях единствено в периода 2007–2013 г. (вместо 0,3% ставката е фиксирана на 0,225% за Австрия, на 0,15% за Германия и на 0,10% за Холандия и Швеция). Освен това единствено в периода 2007–2013 г. Холандия ще се ползва от брутно намаление от 605 млн. евро на годишната ѝ вноска, изчислена спрямо БВП, а за Швеция това намаление е от 150 млн. евро при същите условия.

Блокирането на реформата на британската отстъпка е преодоляно единствено благодарение на уверението, че разпоредбите на закона относно финансовата рамка биха могли да бъдат **преразгледани от 2008–2009 г.**

Съвкупността от споменатите по-горе разпоредби относно по-нататъшното развитие на британската отстъпка, на „отстъпката върху отстъпката“ и общото преразглеждане на разходите и приходите е включена в последното Решение за собствени ресурси от 7 юни 2007 г. Комисията започва консултацията по актуализирането на общностния бюджет за периода 2008–2009 г. на 12 септември 2007 г.

3.1.3.2. По-изчистено финансиране на Европа: мисия невъзможна?

Като се имат предвид трудностите по отношение на британската поправка, трудно можем да си представим мащабна реформа във финансирането на общностния бюджет в кратки срокове. В своя доклад за 2004 г. Комисията смята обаче, че пропуските в действащата система (отсъствие на пряка връзка с гражданите на ЕС, почти изключителна зависимост по отношение на трансферите, осъществявани от националните бюджети, и неоправдано усложняване) налагат задълбоченото му преосмисляне. Предлага се създаването на „европейски данък“, предназначен да финансира бюджета редом с отслабените ресурси върху основата на БВП. Този данък би могъл да се начислява върху енергийното потребление, върху част от доходите, извлечени от хармонизирана данъчна основа на данък върху дружествата, или част от хармонизирани национални основи на ДДС. Тези три писти досега не са използвани, тъй като не са налице подходящи политически условия за подобна реформа.

В перспективата на междинния преглед на финансовата рамка ЕП приема на 29 март 2007 г. „Доклад относно бъдещето на собствените ресурси на ЕС“, представен от Ален Ламасур, препоръчващ реформа в системата на общностно финансиране на два етапа до 2014 г., като през първата фаза преходната система ще се основава върху вноска от БНД за всяка ДЧ, докато съвкупността от отстъпки по отношение на общностния бюджет постепенно бъде отменена, както и ресурсите върху основата на ДДС. Докладът отбелязва необходимостта да се включи тази реформа в цялостно преосмисляне на разходите, като някои мерки, например ОСП, бъдат предложени за национално съфинансиране. За втората фаза, започваща през 2014 г., докладът предлага част

от съществуващ данък да бъде отпусната за финансирането на бюджета. Като поставя акцент върху фискалната независимост на ДЧ, той също така подчертава необходимостта ДЧ да съблюдават пълна фискална неутралност по време на реформата в общностното финансиране, за да не се натоварят гражданите с реформата. В доклада се изброяват няколко вида данъци, които биха могли изцяло или частично да бъдат предоставени за общностния бюджет, без обаче да налага някакъв избор (ДДС, акциз върху горивата, върху тютюневите изделия и алкохолните продукти, данъци върху печалбите на предприятията и т. н.). Втори доклад, предвиден в края на 2007 г., трябваше да направи уточнения във връзка с тези предложения.

3.2. Дебатите относно структурата и равнището на разходите са парализирани от проблемите на „нетната възвращаемост“

Уравновесен по структура, общностният бюджет **не може да изпълнява ролята на стабилизатор**, която би му осигурила реална позиция като **инструмент за икономическа политика** по образеца на всеки национален бюджет. Като организира трансфер на богатство между ДЧ и между сектори на икономиката, общностният бюджет по-скоро се ограничава в разпределянето поравно на някои разходи и в подкрепа на националните разходи. В тази рамка структурата на общностните разходи отбелязва съществен напредък от 1957 г. (3.2.1.). Принудени от намаляването на бюджетните средства и политическия натиск, ДЧ отделят все по-голямо внимание на разпределянето на разходите по политики и по държави, като на преден план в преговорите са проблемите, свързани с „нетната възвращаемост“.

3.2.1. Развитието на структурата на разходите

Общностните разходи дълго време се изчерпват с ОСП, чийто дял започва да намалява през 80-те години на XX век в полза на **кохезионната политика**. По този начин селскостопанските разходи намаляват от 77% на 45% от общите разходи през 2005 г., докато структурните фондове и кохезионната политика нарастват от 12% на 31% през същия период. За първи път през 2008 г. селскостопанските разходи

ще бъдат по-малко от разходите за кохезионност и конкурентоспособност (43,6% срещу 43,9% от общите разходи).

Останалите разходни пера изостават чувствително: научни изследвания (4,2% през 2005 г.), външни работи (4,5%), администрация (5,8%), предприсъединителна стратегия (3,9%), други вътрешни политики (3,1%).

Така въпреки предприетите реални усилия от около десетина години за увеличаване на дела от разходната част, предназначен за сектори, които осигуряват растеж, строгата констатация, отразена в **Доклада Сапир** през 2003 г., остава актуална: „Така, както се приема днес, бюджетът на ЕС е историческа реликва... Половината от разходите отиват за поддържането на западащ сектор, малка част се използва за обезпечаване на икономическо или неикономическо обществено имущество, характеризиращо обикновено широка скала от икономики, докато политиката на сближаване е много разпокъсана в отделните ДЧ и не е центрирана по отношение на дейностите, които трябва да подкрепя".

Въпреки амбициозните названия, избрани за рубриките на финансовата рамка 2007–2013 г., необходимо е да констатираме, че **общностният бюджет остава в разходната си част предназначен предимно за разходи, които осигуряват незначителен растеж**. Някои настояват за преориентиране на голяма част от разходите с цел даване предимство на сектори, в които общностните разходи ще позволят в най-голяма степен да се осигури подем по отношение на националните разходи (научни изследвания и иновации, инфраструктури от общностен интерес и т. н.).

3.2.2. на „нетната възвращаемост"

Разликата между приноса на една ДЧ за общностния бюджет и разходите, от които същата се облагодетелства, се проявява в съществуването на страни в позиция на „**нетни донори**", когато салдото (или „нетната възвращаемост") е отрицателно.

Дебатите по общностния бюджет постепенно се конкретизират относно значението на нетната възвращаемост на всяка ДЧ. Недостатъчността на ТСР, нарастването на бюджетната тежест и увеличаването на националните вноски сред източниците на финансиране обясняват това развитие. Освен това опитът да се пресметне нетното салдо е благо-

приятстван от факта, че ресурсите на основата на ДДС и БВП са приблизително пропорционални на БВП и се внасят от служба „Държавни финанси“ на всяка ДЧ в общностния бюджет и по-големият дял от разходите (селскостопански и структурни) са видимо лесни за локализиране. Това ново фокусиране, изразено символично с известната фраза: „I want my money back“[5] на М. Тачър, което допринесе за Съвета във Фонтенбло (1984 г.) и за раждането на британската отстъпка, представлява устойчиво направление в дебатите по общностния бюджет.

Нетните донори представляват **малцинство от ДЧ**. Според заключенията на Европейския съвет от Берлин от 1999 г. по принцип единствено „оперативните разходи” трябва да се вземат предвид съобразно диспропорциите в бюджета, които могат да понесат ДЧ. Така административните разходи по този начин са изключени от сметките. На тази основа през 2005 г. нетните донори са Холандия (– 0,52% от БНД; – 2,6 млрд. евро), Германия (– 0,27%; – 6 млрд. евро), Швеция (– 0,3%; – 866 млн. евро), Франция (– 0,17%; – 2,9 млрд. евро), Дания (– 0,13%; – 265 млн. евро), Австрия (– 0,11%; – 277 млн. евро), Обединеното кралство (– 0,08%; – 1,5 млрд. евро), Финландия (– 0,05%; – 84 млн. евро), Люксембург (– 0,36%; – 86 млн. евро), Белгия (– 0,2%; – 606 млн. евро) и Италия (– 0,16%; – 2,2 млрд. евро).

Все пак понятието „нетен донор“ трябва да се използва внимателно. В действителност изчисляването на нетните вноски е съмнително в техническо отношение. От една страна, е трудно, дори невъзможно да се впишат точно някои приходи. Така например осчетоводяването във вноската на всяка ДЧ на традиционни собствени ресурси (основно мита) обърква сметките, защото тези ресурси не са представителни за истинския принос на ДЧ: печалбата от тези ресурси в действителност се получава в държавите с важни пристанищни съоръжения (Холандия, Белгия, в по-малка степен Обединеното кралство), без непременно накрая да е за сметка на данъкоплатците в тези страни.

Също така изключването на административните разходи води до изкривяване на данните относно нетното салдо на ДЧ, приемащи общностните институции. Позицията на нетен донор на

[5] „Искам си парите обратно“ (бел. прев.).

Люксембург и на Белгия изчезва, щом административните разходи се вземат предвид. Впрочем някои от оперативните разходи не могат да бъдат преразпределени. Сумите, изразходвани във външните работи, резервите и предприсъединителните помощи, се изключват от преразпределянето на средства през финансовата година, като се отчита невъзможността да бъдат вписани точно в полза на една или друга ДЧ.

Накрая съществува една възможност за включване на разходите и приходите във финансовата година поради провежданото редовно регулиране както по отношение на приходите, така и относно установените разходи, понякога много години след приключването на съответната финансова година.

Нетни салда по ДЧ (дефиниция „британска поправка“)

В милиони евро по текущ курс	2001 г.		2002 г.		2003 г.		2004 г.	
	Нетно салдо	В% от БВП	Нетно салдо	В% от БВП	Нетно салдо	В% от БВП	Нетно салдо	В% от БВП
Германия	-7769,3	-0,38	-5835,1	-0,28	-8479,5	-0,40	-7963,5	-0,37
Австрия	-622,7	-0,30	-305,9	-0,14	-421,8	-0,19	-450,0	-0,20
Белгия	1599,6	0,63	1871,9	0,70	1577,9	0,57	2117,9	0,74
Кипър	-	-	-	-	-	-	63,7	0,53
Дания	-269,6	-0,16	-202,0	-0,11	-253,4	-0,14	-256,8	-0,14
Испания	7455,5	1,19	8596,0	1,25	8426,2	1,15	8203,0	1,04
Естония	-	-	-	-	-	-	148,8	1,84
Финландия	-192,2	-0,14	-41,5	-0,03	-62,8	-0,04	-107,2	-0,07
Франция	-2358,4	-0,16	-2471,3	-0,16	2380,1	-0,15	-3380,8	-0,21
Гърция	4469,2	3,48	3337,2	2,36	3313,6	2,17	4111,3	2,49
Унгария	-	-	-	-	-	-	183,3	0,24
Ирландия	1173,1	1,13	1562,0	1,47	1562,0	1,47	1582,3	1,29
Италия	-2419,6	-0,20	-3348,3	-0,27	-1238,0	-0,10	-3405,6	-0,25
Латвия	-	-	-	-	-	-	201,2	1,85
Литва	-	-	-	-	-	-	372,2	2,14
Люксембург	645,6	3,19	752,6	3,60	826,2	3,89	842,5	3,72
Малта	-	-	-	-	-	-	47,7	1,09
Холандия	-2417,8	-0,58	-2341,2	-0,53	-2110,8	-0,47	-2192,3	-0,48
Полша	-	-	-	-	-	-	1405,6	0,73
Португалия	1749,1	1,49	2649,7	2,09	3433,3	2,68	3086,0	2,34
Чешка република	-	-	-	-	-	-	261,7	0,32
Обединено кралство	86,2	0,01	-3542,6	-021	-3403,8	-0,21	-3832,8	-0,22
Словакия	-	-	-	-	-	-	168,0	0,51
Словения	-	-	-	-	-	-	108,0	0,42
Швеция	-1058,2	-0,46	-829,8	-0,33	-1056,4	-0,40	-1167,3	-0,41

Източник: PLF 2007 – Fascicule „les relations financiures avec l'Union européenne“.

Поради тези трудности се възприема **друга методика на изчисляване**, която взема предвид административните разходи и се стреми да неутрализира нежеланите ефекти от простото съпоставяне на съвкупността от паричните вноски на дадена ДЧ и съвкупните разходи от общностния бюджет, направени на нейна територия. Тази комплексна методика, наречена „британската отстъпка", защото се подразбира, че става дума за механизъм на корекция на британското салдо, включен в решенията за собствени ресурси, днес е най-често използваната в преговорите.

Въпреки всичко следва да подчертаем, че оценката на бюджетното салдо представлява само осчетоводяване на някои плащания и финансови предимства, които всяка ДЧ извлича от Съюза. Но вземанията, които захранват един бюджет, и разходите, финансирани от този бюджет, индуцират икономически последици (уточняване на цени, трансфери, заместявания), така че действителната тежест на дадена удръжка и реалната крайна печалба от даден разход рядко са такива, каквито изглеждат според простото публично осчетоводяване. Така, освен ненадеждно, счетоводното разпределение, което се опитва да направи пресмятането на нетните салда, е и непълно и негодно да даде указания по отношение на останалите предимства, които осигуряват политиките на ЕС, като например тези, които са свързани с вътрешния пазар и икономическата интеграция или със сигурността и политическата стабилност. Точно в смисъла на казаното от Ж. Делор за цената на позицията „Не-Европа" трябва да се разбере, че съвкупността от предимствата на Европа може да се оцени не единствено по финансовите критерии.

Част II

Общностните политики

Раздел 1. Регулацията
Раздел 2. Секторните политики
Раздел 3. Макроикономическите политики

Раздел 1

Регулацията

Глава 8

Вътрешният пазар

Същественото		
Задълбочаването на вътрешния пазар е в сърцевината на европейската конструкция. Изразът „вътрешен пазар" трябва да се схваща като серия от правила, които имат за цел да благоприятстват движението на стоки, услуги, капитали и хора между ДЧ на ЕС. Функционирането на вътрешния пазар обичайно се изразява през упражняването на това, което наричаме „четирите основни свободи на движение" на стоки, хора, услуги и капитали. Именно чрез прилагането на тези свободи постепенно се конституира ЕС, такъв, какъвто го познаваме.	**1.**	**От общия към вътрешния пазар**
	1.1.	Първите жалони: подготвянето на общия пазар
	1.2.	Дисфункциите на общия пазар и подемът през 80-те и 90-те години на XX век
	1.3.	Основите на вътрешния пазар
	2.	**Вътрешен пазар, който престана да се задълбочава**
	2.1.	Застоят в задълбочаването на общия пазар е обща констатация
	2.2.	Инертността на общия пазар е пречка за европейския растеж
	3.	**Перспективите на вътрешния пазар**
	3.1.	Незавършена рамка, особено в областта на услугите
	3.2.	Осигуряване на зачитане на правилата на вътрешния пазар

В началото на европейското изграждане общият пазар действително изживя бързо задълбочаване, но по-нататъшната му интеграция се оказа все по-трудна, а благоприятното му въздействие върху европейския икономически растеж изглежда недостатъчно. Комисията подчертава, че „надеждите вътрешният пазар да бъде двигател, който превръща европейската икономика в динамична, новаторска и конкурентоспособна ико-

номика на най-високото световно равнище, не бяха конкретизирани" и „нейният потенциал не беше изцяло използван"[6].

1. От общия към вътрешния пазар

Общият пазар се установи постепенно. Първите жалони са поставени в периода между 1958 г. и 80-те години (1.1.). Важно ново начало е поставено и през 80-те години (1.2.), което продължи и през 90-те години на XX век (1.3.).

1.1. Първите жалони: подготвянето на общия пазар

Докато първият важен етап е премахването на границите между ДЧ (1.1.1.), то либерализирането на движението на стоки (1.1.2.) и на работници (1.1.3.) ставаше постепенно.

1.1.1. Осъществяването на Митническия съюз

Първият ясен знак за изграждането на общия пазар: Римският договор предвижда в своя чл. 25 осъществяването на митнически съюз между ДЧ, за да благоприятства развитието на обмена и да премахне пречките, които могат да възникнат.

Предвиден е краен срок – 1 януари 1970 г., но Митническият съюз е осъществен преждевременно, още на 1 юли 1968 г. От тази паметна в изграждането на Общността дата нататък между ДЧ принципно вече не съществуват (виж по-долу), с някои изключения, мита и количествени ограничения на търговията.

1.1.2. Либерализирането на обмена на стоки

Утвърждаването на свободата на движение на стоките в чл. 23 на Договора обаче не означава, че всички пречки пред обмена са премахнати. В действителност пазарът изобщо не е обединен поради съществуването на мерки с равен на ограничения ефект.

---

[6] Steps towards a deeper economic integration: the internal market in the 21st century, Direction générale des affaires économiques et financiers, Commission européenne, décembre 2006.

Така се налага решаващата роля в борбата срещу мерките с еквивалентен ефект да изиграе общностният съдия. Сред най-важните решения на СЕС трябва да се имат предвид тези, с помощта на които общностният съдия се е намесил, за да позволи ефективното прилагане на принципите на Договора по отношение на свободата на движение на стоки.

Общностната съдебна практика по отношение на движението на стоки

Чрез решението от 11 юли 1974 г. по делото Dassonville общностният съд приема като противоречащо на Договора „всяко търговско регулиране от ДЧ, което е в състояние да препятства, пряко или косвено, действително или потенциално, общностната търговия".

Съдебното решение от 20 февруари 1979 г., станало особено известно под името *Cassis de Dijon*, е още по-основно. На износа на касис от Дижон бяха наложени количествени ограничения в името на защитата на германските потребители. Според германското правителство една държава може да постанови ограничения на консумацията, без да се държи сметка за евентуалните щети, които могат да произтекат от това за производителите и потребителите. Съдът обаче прие, че ако касисът от Дижон може да се консумира без проблеми във Франция, то това следва да е така и в Германия. Решението на Съда предвиди, че „всеки легално произведен и търгуван продукт в една ДЧ трябва да бъде приет на пазара на всяка друга ДЧ". По този начин е установен принципът на взаимно признаване от държавите-членки на техните съответни нормативни актове, когато не е налице нормативна хармонизация.

Така свободното движение на стоки се осъществява постепенно, под контрола на съда. Въпреки предвидените дерогации в чл. 30 от ДЕО по причини предимно от общ неикономически характер (морал, обществена сигурност и т. н.) тези дерогации „не трябва да представляват средство за произволна дискриминация, нито скрито ограничение на търговията между държавите-членки".

1.1.3. Свободното движение на работници

Окончателният режим на свободно движение на работници е установен на 15 октомври 1968 г. Той предвижда право на пътуване и равенство на правата при наемане на работа

(неприложимост на ограничителни и дискриминационни национални разпоредби). Сърцевината на тези принципи е взаимното признаване на професионалната подготовка и квалификацията. Това признаване ще се осъществи по два начина.

От една страна, чрез самото **хармонизиране**. То се състои в приемането на общностни норми, които уеднаквяват условията за упражняване на дадена професия. Приемането на общи норми беше особено напреднало в много области, като здравеопазването например, където бяха приети множество директиви. Медицинските дейности също бяха хармонизирани посредством няколко директиви. Те позволяват да се практикува във всички страни на Общността (например за зъболекарите директиви 78/686 и 687 от 24 август 1978 г., също за акушерките директиви 80/154 и 155 от 21 януари 1980 г. и т. н.)

От друга страна, чрез **постепенното създаване на общностно ниво на условия за упражняване на дадена професия** на територията на цялата Общност. Този по-плавен механизъм беше приложен по отношение на адвокатската професия. През 1977 г. една директива разреши свободното упражняване на адвокатската професия, като същевременно го ограничи във времето. През 1998 г. нова директива разрешава притежателят на документ за професионална квалификация от една ДЧ да упражнява професията в друга държава, като същевременно предоставя на държавата възможността да се довери на национален адвокат и да потърси неговото съдействие.

1.2. Дисфункциите на общия пазар и подемът през 80-те и 90-те години на XX век

Въпреки обединяващата роля на европейската норма и стриктния контрол над зачитането ѝ от страна на общностния съдия, от 70-те години се наблюдават сериозни пречки пред задълбочаването на вътрешния пазар (1.2.1.). Именно за да се преодолее това положение, европейското изграждане получава нова глътка въздух от средата на 80-те

години (1.2.2.), като съществува стремеж към поддържане на напредъка и през 90-те години (1.2.3.).

1.2.1. Сериозни пречки пред задълбочаването на общия пазар

Няколко пречки са изброени например в *Бялата книга относно изграждането на вътрешния пазар* от юни 1985 г., известна като „Бялата книга на Делор".

Първата е **физическа**. Контролът на лицата и стоките, упражняван по границите, очевидно ограничава свободното движение.

Втората е по-прикрита. Въпреки че свободното движение съществува на теория, ДЧ намират начин да го заобиколят, като приемат **национални нормативни актове от технически характер** и често се крият зад императиви от обществен ред, които са позволени от Договора.

Накрая **фискалната интеграция** остава твърде **ограничена**, ДЧ използват широко този лост, за да извършват дискриминационни действия.

Общото усещане е, че европейското изграждане е парализирано. Освен това пречките пред задълбочаването на вътрешния пазар се оказват с твърде висока цена за европейския растеж. Известният доклад Cecchini, представен от Комисията през март 1988 г., определя „цената на това „Не" на Европа" между 4,5% и 6,5% от БВП в Общността.

1.2.2. Единният европейски акт: подем в общия пазар, подем в Европа

След оглавяването на Комисията от Жак Делор консенсусът на ДЧ позволява да се даде нов импулс на европейското изграждане. Подписването на Единния европейски акт (ЕЕА) е съществен напредък (1.2.2.1.). То бележи началото на мощно движение за задълбочаване на вътрешния пазар (1.2.2.2.) въпреки бързо установените му очевидни граници (1.2.2.3.).

1.2.2.1. Единният европейски акт

Подписан на 17 и 28 февруари 1986 г., ЕЕА влиза в сила на 1 юли 1987 г. и представлява съществен напредък на европей-

ското изграждане и на установяването на големия пазар. ЕЕА е подготвян продължително чрез приемането на *Бялата книга относно изграждането на вътрешния пазар*, осъществено под ръководството на лорд Кокфийлд, комисар по вътрешния пазар в Комисията, която встъпва в длъжност през януари 1985 г. *Бялата книга,* като истинска програма за доизграждането на вътрешния пазар, предлага премахването изцяло на физическите, техническите и фискалните граници според детайлен график за период от 7 години. Тя посочва около 310 директиви и регламенти, които трябва да бъдат приети от Съвета на министрите. Представена пред Съвета на 14 юни 1985 г., Бялата книга е одобрена от Европейския съвет в Милано (28–29 юни). Именно тя е в основата на ЕЕА, който:

– вкарва в Договора понятието „вътрешен пазар", дефиниран като „пространство без вътрешни граници, в което е осигурено свободното движение на стоки, хора, услуги и капитали", и неговото окончателно изграждане трябва да стане в точно определен срок – до 1 януари 1993 г.;

– подобряване на системата за вземане на решения – изоставя се вземането на решение с единодушие в областите, отнасящи се до промяната на режима на митническите тарифи, до свободното предоставяне на услуги, и накрая, най-важното, до сближаването на законодателствата (чл. 94 и 95).

1.2.2.2. Важните постижения от 1987 г. до 1993 г.

Приемането на ЕЕА разчиства пътя за съществен напредък към задълбочаване на вътрешния пазар. По отношение на **движението на капитали** директива 88/361 от 24 юни 1988 г. извършва пълна либерализация на движението. Предвидена е временна предпазна клауза за ограничаване на краткосрочните движения, които биха могли да дестабилизират валутите.

Що се отнася до стоките, граничният контрол е изцяло премахнат. Важен е напредъкът към премахването на пречки от технически характер. Контролът върху зачитането на принципа на взаимно признаване на законодателствата е засилен. Продължава и хармонизирането на законодателствата.

1.2.2.3. Границите в началото на 90-те години

Въпреки постигнатия напредък функционирането на вътрешния пазар остава незадоволително. Отделните държави често транспонират по различен начин Общностното право в своя вътрешен правен ред или предпочитат умишлено да го транспонират по неадекватен начин въпреки задълбочаването на съдебния контрол.

Дори когато транспонират правилата, държавите могат умишлено да не прилагат изцяло нормите, които впрочем те вече са приели (Докладът Съдърланд).

1.2.3. Инициативите от 90-те години

Комисията представя серия от доклади и предложения през този период. През 1997 г. тя приема „План за действие в полза на единния пазар", чиято цел е да преодолее недостатъците в осъществяването на вътрешния пазар.

Редом с това като пазителка на Договора тя засилва преследването на нарушенията на ДЧ. Докато в началото на 90-те години Комисията сезираше СЕС средно 600 до 700 пъти годишно във връзка с незачитането на задълженията по отношение на вътрешния пазар, сетне това число се удвои.

1.3. Основите на вътрешния пазар

Функционирането на вътрешния пазар се развива постепенно според нивото на интеграция около принципа на взаимно признаване (1.3.1.), на хармонизиране на законодателствата (1.3.2.) и на използване на общи инструменти (1.3.3.).

1.3.1. Взаимното признаване

Произтичащо от принципа на забрана на всяка дискриминация, то предполага, че една ДЧ приема, че законодателството на друга ДЧ е равностойно на нейното законодателство. Този основен принцип, развит в съдебното решение от 1979 г. Cassis de Dijon, беше, макар и неравномерно, пригоден към стоките, услугите и лицата.

По отношение на стоките принципът на взаимно признаване задължава една ДЧ, която желае да забрани даден продукт, да провери съобразеността му със законодателството, което е ръководило първото му лансиране на пазара. Ако една ДЧ е разрешила даден продукт, друга ДЧ не може да го забрани, освен ако не изтъкне причини от общ интерес, които имат предимство пред изискването за свободно движение. Освен това държава, която желае да забрани даден продукт, трябва да обоснове пред Комисията и останалите ДЧ всеки отказ да допусне на своя територия продукт, произведен в друга ДЧ.

Относно услугите и лицата най-важният въпрос, посочен по-горе, беше принципът на признаване на дипломите, който продължаваше да се нарушава (услуги, финанси, публични длъжности).

1.3.2. Хармонизирането на законодателствата

Осъществявано главно чрез директиви, то играе роля на основна опора на взаимното признаване. **Действително взаимното признаване е средство да се избегне дискриминацията, без обаче да води до въвеждането на общи правила**, преди всичко в сферата на здравеопазването, сигурността или лоялността на търговските операции. Да се смята, че дадена чуждестранна стока не трябва да бъде дискриминирана, не е равнозначно на определянето на конкретни общи правила. Приети са **директиви за хармонизиране на националните правила върху основи, които осигуряват пълно взаимно доверие в продуктите и услугите, предлагани в ЕС**.

а) Хармонизирането на продуктите предполага:

– хармонизиране на техническите спецификации: така за хранителните продукти съставът (етикетиране, регламент относно замразените храни и т. н.) е хармонизиран чрез директиви;

– хармонизиране на основните изисквания, т. е. принципите за долна граница на сигурност, на които трябва да отговарят продуктите (играчки, машини, газови уреди и т. н.).

Контролът на техническото съответствие на продуктите, произхождащи от друга ДЧ, трябва да бъде осъществяван по същия начин, както този на националните продукти.

След период на хармонизация, изключително напреднал през 80-те години, понякога толкова подробна, че предизвиква силна съпротива от страна на държави, обезпокоени от прекалената дребнавост, от 90-те години се въвежда по-ограничена хармонизация по отношение на основните изисквания.

б) Хармонизирането на услугите

То се прави диференцирано по видове услуги. За финансовите услуги хармонизирането засяга по-специално собствените фондове, правилата на платежоспособност и притежаване на собствени фондове, банковия контрол и т. н. Бяха въведени също така специфични правила по отношение на транспорта и енергетиката (виж глави 13 и 15).

1.3.3. Въвеждането на общи инструменти

Осъществяването на общия пазар извън взаимното признаване и хармонизацията направи необходимо приемането на общи инструменти, между които:

– инструменти за защита на индустриалната и интелектуалната собственост, които би трябвало да бъдат допълнени от европейски патент;

– инструменти за повишаване на качеството на продуктите, особено по отношение на земеделските и хранителните продукти, чрез „удостоверения за специфичност“ или за защитата на наименованията за произход и географските указания.

Логиката на постепенното изграждане на вътрешния пазар

Изграждането на вътрешния пазар съответства на постоянна схема.

Целта е ясна: става дума в повече или по-малко продължителен срок да се осъществи все по-голямо взаимно проникване на икономиките на държавите-членки в рамките на истинска европейска икономика.

В този смисъл периодично се прави оценка във всички области на вътрешния пазар, които разкриват незавършения му характер. На основата на подобни констатации, приемащи формата на Зелени книги, Бели книги и други доклади, Комисията чрез монопола си над правото на законодателна инициатива предлага на Парламента и на Съвета да се приемат нови норми.

2. Вътрешен пазар, който престана да се задълбочава

Вътрешният пазар бе основен вектор на развитието на европейската икономика. Прекратяването на неговото задълбочаване бе споделена тревога (2.1.). Негативните последици бяха значителни (2.2.).

2.1. Застоят в задълбочаването на вътрешния пазар е обща тревога

Тази констатация е резултат както от цялостен анализ (2.1.1.), така и от оценки по сектори (2.1.2.).

2.1.1. Цялостен анализ

Докладът на групата с председател Вим Кок относно напредъка на Лисабонската стратегия[7] от 3 ноември 2004 г. изхожда от забавянето в интеграцията на големия пазар, като същевременно подчертава неговата основна роля във всяка стратегия за растеж.

По същия начин *Вторият доклад относно осъществяването на стратегия за вътрешния пазар 2003-2006 г.* от 27 януари 2005 г. подчертава границите на интеграцията.

Втори доклад от 2005 г. относно осъществяването на стратегия за вътрешен пазар 2003-2006 г.

Този доклад разглежда подробно индикаторите, които позволяват да се оцени забавянето в процеса на интеграцията на големия пазар. Между тези индикатори фигурират:

– слабият европейски растеж, който според Комисията е пряк резултат от ниската степен на жизненост и енергия на вътрешния пазар;

– краят на конвергенцията по отношение на цените, докато в същото време хомогенизацията в тази сфера, както и мобилността на факторите е основен елемент за преценка на доброто функциониране на един пазар; така, ако вземем кошница с представителни стоки (от типа на кошницата на една домакиня), забелязваме, че разликите в цените на основа 100 през 1995 г., като 100 е средната стойност за ЕС в състава

[7] Facing the challenge: the Lisbon strategy for growth and employment.

му от 15 ДЧ, се движат от 85 до 140 и че същите не намаляват през последните десет години; при това за 10-те нови ДЧ, влезли в Съюза на 1 май 2004 г., отклоненията се движат от 40 до 140;

– забавянето в сферата на обмена, който за стоките се задържа на абсолютно ниво от порядъка на 1400 милиарда евро от 2000 г.;

– стагнация на преките инвестиции от една ДЧ в друга ДЧ, чието ниво, след като беше разделено на 12 през десетилетието на 90-те години, беше още веднъж разделено на 3 от 2000 г.;

– трудностите, свързани с експорта, които 80% от европейските предприятия смятат, че срещат в рамките на Съюза;

– слабото отваряне на обществените пазари за трансграничната конкуренция, което не надхвърля 16% от общата стойност на обществените пазари, отворени за конкуренцията.

2.1.2. Равносметка по сектори

Отвъд тези глобални анализи, границите на интеграцията на големия пазар са видими по сектори, както това личи и от решенията, взети по отношение на конкуренцията, и от анкетите по сектори, водени от Комисията.

Решенията по отношение на конкуренцията, преди всичко в областта на концентрациите на предприятия, вземат под внимание **съществените пазари** (виж Глава 9) **в техните национално определени географски измерения**. Така в голям брой сектори въпреки усилията за хармонизиране обменът продължава да се осъществява върху национална основа. Такъв е например случаят в областта на фармацевтиката, телевизията, борсовата сфера.

Проверките, предизвикани от Комисията, на основание на регламент 1/2003 потвърждават това наблюдение, както и проведената от Комисията анкета през юни 2005 г. в областта на енергетиката.

Секторна анкета в енергетиката

Започната през юни 2005 г. на основание чл. 17 от регламент 1/2003 относно прилагането на правилата на конкуренцията, предвидени в чл. 81 и 82 от ДЕО, секторната анкета на Комисията, публикувана на 10 януари 2007 г., стига до заключението за недостатъчната интеграция на европейския енергиен пазар. Тя подчертава преди всичко:

– съществуването на висока степен на концентрация на пазара;

– недостатъци по отношение на достъпа до инфраструктурите, което препятства включването на нови участници;

– слабост на обмена в областта на енергетиката между ДЧ, което на практика не позволява изграждането на наистина интегриран пазар в общоевропейски мащаб;

– отсъствието на прозрачност в механизма на формиране на цените на електроенергията.

2.2. Инертността на общия пазар е пречка за европейския растеж

През последните години Комисията се зае с няколко оценки на цени, известни като „извънпазарни", с други думи с недостатъчната интеграция на вътрешния пазар. Тези проучвания, организирани обикновено под прякото или непрякото ръководство на Генералната дирекция „Вътрешен пазар", потвърждават идеята, според която европейският растеж би спечелил много от по-добре интегриран вътрешен пазар. Ето защо Комисията смята:

– че по-добра интеграция на европейските финансови пазари ще позволи по-висок растеж, който би могъл да достигне до 0, 5% от Европейския брутен вътрешен продукт (ЕБВП);

– че загубата на работни места от подправяне на продукти в рамките на Съюза възлиза на 20 000;

– че годишният преразход от излишното регламентиране на търговията в рамките на Съюза възлиза на 50 млрд. евро;

– че интеграцията на вътрешния пазар за периода 1992-2002 г. позволи свръхрастеж от 1, 8% и създаването на повече от 2, 5 милиона работни места[8].

3. Перспективите на вътрешния пазар

Комисията съвсем основателно подчертава, че „за съжаление 15 години след констатацията за постигнат „единен пазар" многобройни пречки продължават да препятстват

[8] *Le marché intérieur – Dix ans sans frontiures*, Document de travail des services de la Commission, rédigé par la direction générale du marché intérieur en 2003.

трансграничния обмен в Европа". В този смисъл развиващият се вътрешен пазар се нуждае успоредно от уплътняване на процесите във възприетата рамка и насърчаване на усилията за спазване на правилата по посока на това развитие.

3.1 Незавършена рамка, особено в областта на услугите

Вътрешният пазар на икономика, чиито основни печалби са основно в сектора на услугите, се нуждае от обща директива относно услугите. Необходими са също така по-точни представи за очаквания напредък в тази сфера.

3.1.1. Реализиране на вътрешен пазар на услугите: директивата за услугите

а) Амбицията на Директивата за услугите

Проектът за „Директива за услугите" има за цел да създаде истински вътрешен пазар на дейностите в сферата на услугите, които представляват 70% от ЕБВП и работните места в ЕС.

В действителност въпреки принципите за свободно предоставяне на услуги и свобода на установяване, още при полагането на основните на общностната конструкция ДЧ запазват голям брой специфични правила, които впоследствие, макар без непосредствено да целят това, все пак създават затруднения по отношение организирането на истински вътрешен пазар на услугите.

В контекст на консенсус за необходимостта от модернизиране на вътрешния пазар на услугите и предвид заведените пред общностния съд многобройни съдебни искове в тази област стана възможно уточняване на условията по прилагане на правилата на Договора в тази материя. Определени бяха и границите на съдебния контрол в материята, ДЧ се споразумяха относно необходимостта да се преодолее решаващ етап в сферата на услугите.

Така на Съвета Конкурентоспособност през ноември 2002 г. ДЧ се съгласиха, че „десет години, откакто изграждането на вътрешния пазар трябваше да се смята за завършено, оста-

ва да се свърши значителна работа, за да може вътрешният пазар на услугите да се превърне в реалност".

В този смисъл предложението за директива, прието на 13 декември 2004 г. от комисарите, има за цел „да отстрани пречките пред свободното установяване на доставчиците на услуги в ДЧ и свободното движение на услуги между ДЧ, като същевременно се гарантира на доставчиците и на потребителите на услуги необходимата правна сигурност за упражняването на тези две основни свободи по Договора".

Очакван ефект от Директивата за услугите – елементи на икономически анализ

Холандското председателство на Съюза през втората половина на 2004 г. и ЕК (Генералната дирекция на предприятията) ускориха провеждането на две проучвания на потенциалните икономически последици от Директивата за услугите, съответно в Холандската служба за икономически анализ и в датската служба „Копенхаген икономикс".

Заключенията на тези изследвания отчитат:

– растеж на обмена на услугите от 15 на 30% и на преките чуждестранни инвестиции в сферата на услугите от 20 на 35%;

– растеж на европейския БВП между 0, 33 и 1%;

– печалба по отношение на работните места от 0, 3% от активното европейско население, т. е. 600 000 работни места.

б) Първоначалните предписания на Директивата за услугите

Първоначалното предложение на рамковата директива на Комисията включваше две основни направления:

– улесняване на свободното установяване в ДЧ чрез драстично опростяване на процедурите;

– улесняване на свободното предоставяне на услуги чрез прилагането на т. нар. принцип на правото на държавата на доставчика; по силата на този твърде спорен принцип предприятие, разположено в държавата А, би могло да предлага услуги на територията на държавата Б, като същевременно се подчинява на разпоредбите на правото, действащо в държавата А. Това предложение предвижда също така преглед на всички правни регламентации, за да се определи дали

те препятстват движението (установяване и доставка) на услугите от гледна точка на Общностното право. То предвижда накрая хармонизирането на няколко важни принципа, които трябваше да установят обща основа на защита на потребителите (информация на доставчика, професионално осигуряване), както и административно сътрудничество между националните власти с цел осигуряване на ефективен контрол на дейностите по предоставянето на услуги, уредени в директивата.

в) Много оспорвана директива

Приемането на Директивата за услугите предизвика много силно противопоставяне в рамките на ЕС. За едни тази директива е естествен и неизбежен завършващ етап в изграждането на вътрешния пазар и ще бъде в основата на утвърждаването на предимството на европейската икономика, чието бъдеще изглежда свързано в много широк план с развитието на сектора на услугите. За други този проект и по-специално принципът за страната на доставчика, въпреки че обхватът му е ограничен от многобройни изключения, организира един вид хармонизация от горе на долу, като позволява на предприятията да предоставят услуги, чиято конкурентоспособност се дължи на пропуски в прилаганата спрямо тях нормативна уредба, особено в областите на трудовото право и на социалната защита.

Тези спорове, насочени към същността на европейския икономически и социален модел, бяха в основата на бурен обмен. Те оказаха съществено влияние върху дебатите по това време във Франция по референдума за проекта за Европейска конституция, която в крайна сметка беше отхвърлена през пролетта на 2005 г.

г) Директивата от 12 декември 2006 г.

Основните предписания са следните:

– запазват се изключенията от приложното поле, като се отчита спецификата на някои чувствителни сектори (дейности от сферата на здравеопазването като цяло, со-

циалното обслужване, агенции за временна трудова заетост, аудиовизия, игри на късмета и казина, служби за сигурност и пристанищни служби, услуги по банкирането, кредитирането и застраховането, пенсиите за прослужено време и самоосигуряването, инвестициите и разплащанията, най-малкото относно по-добро отчитане на тяхната специфика);

– **принципът на държавата по произход** се премахва в полза на клауза за свободно предоставяне на услуги, която по-уместно се вписва в по-нататъшното изграждане на вътрешния пазар;

– **изключването на трудовото и осигурителното право** от приложното поле на директивата е потвърдено, както и изключването на наказателното право. С други думи физическо или юридическо лице няма да може да се позовава на ограничаване на свободата му на установяване и/или на ограничаване на свободното предоставяне на услуги в случаите, в които същите са резултат от разпоредбите на трудовото или на наказателното право на засегнатата страна;

– относно свободното предоставяне на услуги Съветът включва задължение за преглед на националните изисквания, които държавите налагат на доставчиците на услуги и на техния скрининг, както и сигнализирането в Комисията за появата на всички нови изисквания по материята и респективно техния скрининг.

Задействането на Директивата за услугите – примерът на Франция

Първоначално двегодишен, впоследствие срокът за транспонирането на директивата става 3 години, т. е. преди началото на 2010 г.

Транспонирането, което трябва да бъде поставено под съвместното ръководство на министерствата на икономиката, на финансите и индустрията и на Министерството на правосъдието, е насочено в две направления:

1. Самото транспониране на директивата, което включва преди всичко разписването във френското право на нови разпоредби относно опростяването на административните процедури (обслужване на едно гише, електронни процедури и т. н.), вписването в позитивното право на принципа на взаимно признаване, приемането на разпоредби в полза на потребителите по отношение на качеството на услугите (предос-

тавяне на информация на клиента, търговска комуникация на регламентираните професии и т. н.);

2. Преглед на националните уредби и разрешителни режими (скрининг) с оглед хармонизирането им с Общностното право и дори отменянето им при възникване на неоправдани пречки пред свободното предоставяне на услуги и свободата на установяване[9].

Така съвкупността от разрешителни режими ще бъде оценена по отношение на недискриминационния им характер и в общия случай оправдана по силата на „безусловна необходимост от общ интерес"[10]. Всяка ДЧ ще заяви пред Комисията разрешителните режими, които желае да поддържа.

3.1.2. Необходимост и от по-специфичен напредък

Въпреки значителния напредък, осъществен през последните години, Вторият доклад относно осъществяването на стратегията за вътрешния пазар 2003-2006 г., публикуван през януари 2005 г., подчертава, че са налице съществени пропуски.

Като съществен напредък се посочва например мрежата Solvit, създадена в помощ на преодоляването на трудностите по налагането на правилата на вътрешния пазар. Мрежата Solvit, съществуваща от юли 2002 г., представлява мрежа за решаване на проблеми по електронен път или online. ДЧ на ЕС по искане на физически или юридически лица оказват съдействие за решаването на проблеми в резултат на лошо прилагане от публичната власт на законодателството за вътрешния пазар. По един център Solvit съществува във всяка ДЧ на ЕС (както и в Норвегия, Исландия, и Лихтенщайн). В своя отчетен доклад за дейността на системата Solvit през 2006 г. Комисията уточнява, че през същата година Solvit е разгледал 467 случая и в

[9] Държавите са длъжни да представят пред Комисията писмена оценка за съответствието на техните национални уредби и разрешителни режими с Общностното право в края на първия двегодишен период. Тази оценка ще бъде основа за сравнение и за контрол през 6-те месеца след разгласяването на доклада.

[10] В това отношение, ако общностният съдия е бил принуден в хода своята съдебна практика да състави един дълъг списък от „безусловна необходимост от общ интерес", то директивата за услугите не се основава на съвкупността на тази практика, на това ако и приема ограничен списък от мотиви: обществен ред, обществена сигурност, здравеопазване, защита на околната среда.

82% от тях е намерено решение, като в 73% това е станало в рамките на десет седмици. В 69% от случаите ищците са граждани (предимно в областите на социалното осигуряване, фиска или признаването на професионалната квалификация) и в 31% от случаите ищци са предприятия (предимно във връзка със затруднения по отношение на достъпа до пазара, предоставянето на услуги и свободата на установяване). Комисията смята, че голям брой държави (и по-специално държави с голямо население като Франция, Германия, Обединеното кралство, Италия) трябва да полагат усилия за подпомагане дейността и утвърждаване на Solvit в ДЧ.

В името на необходимия напредък следва да се отбележи:

– необходимостта от значително опростяване на системата за признаване на професионалната квалификация, която остава изключително сложна. По този повод Съюзът прие на 7 декември 2005 г. Директива 2005/36/CE, която да влезе в сила от 20 октомври 2007 г. – тя кодифицира и модернизира 15 директиви, обхващащи всички правила относно признаването на професионалната квалификация и представлява всъщност първата цялостна модернизация на общностната система. По отношение на действащите правила този текст предвижда значително либерализиране на предоставянето на услуги (като се намалява броят на случаите, в които една държава може да отказва предоставяне на услуга и съответно се премахват задължения, представляващи необосновани препятствия[11]) и въвеждане на механизми за автоматизиране на процеса на признаване на квалификацията. Директивата не обхваща адвокатите, дейностите, свързани с доставката на токсични вещества, и търговските агенти;

– **секторни инициативи** в области, където се усеща силен дефицит по отношение функционирането на вътрешния пазар, особено в областта на енергетиката и във финансовия сектор;

[11] Държавата на прием не ще може повече да обвързва предоставянето на услугата с вписване, разрешение или присъединяване към професионална организация, нито с вписване в друг обществен организъм за социално осигуряване.

Планът за действие относно финансовите услуги

Общностните мерки в сферата на финансовите услуги са прегрупирани от май 1999 г. в План за действие относно финансовите услуги (ПДФУ). През декември 2005 г. Комисията публикува Бяла книга за финансовите услуги, която отчита напредъка по осъществяването на този план. Като напредък в сферата на финансовите услуги може да се посочи:

– приемането на 14 юни 2006 г. на Директива относно задълженията в сферата на капиталите, която адаптира новите предпазни правила относно личните фондове, приети от Базелския комитет по банков надзор (механизъм, наречен „Базел II“);

– създаването по инициатива на Комисията на експертна група, натоварена да оценява затрудненията, които срещат вложителите, когато желаят да сменят доставчика си на финансови услуги;

– предложението на Комисията от декември 2005 г. за нова директива, целяща да хармонизира и подобри условията за получаване на кредит;

– започване на проверка през юни 2005 г. за анализ на конкурентоспособността на банкирането на дребно и застраховането във функционирането на банковите пазари (финалният доклад относно банкирането и безналичните плащания е приет през февруари 2007 г., а докладът относно застраховането – преди края на 2007 г.);

– приемането на 21 април 2004 г. на Директива относно пазарите на финансови инструменти („Mifid“), допълнена през август 2006 г., която установява обща рамка, ориентирана към инвестиционните посредници и регламентираните пазари, регулираща изпълнението на транзакции на финансови инструменти;

– приемането на 7 ноември 2006 г. на Кодекс на добро поведение, имащ за цел да обхване т. нар. „следпазарни“ дейности в борсовия сектор (правила за недискриминационно присъединяване към механизмите на регламент-доставка);

– приемането през декември 2004 г. на Директива относно прозрачността в областта на акционерството и финансовата ефективност, допълнена през януари 2007 от мерки за техническо приложение.

Проектът „SEPA“ (Single euro paiements area), който цели да създаде единен пазар на разплащанията в Съюза и чието начало е поставено още през 2001 г., се радва на значителен напредък в началото на 2007 г. Проектът за директива относно разплащателните услуги, която трябваше да съставлява правната рамка на „SEPA“, посрещната благосклонно от Съвета „Екофин“ от 27 март 2007 г., е приета от Европейския парламент на 24 април 2007 г. Окончателното приемане на текста трябваше да бъде одобрено от Съвета „Екофин“ преди лятото на 2007 г. Директивата трябва да се транспонира от ДЧ най-късно до 1 януари 2009 г. Успоредно банковата и финансовата индустрия ще продължи да полага усилия за създаване на инструменти за разплащане, съвместими със SEPA, и да се

приспособи към обновена правна рамка, по-отворена към конкуренцията и по-благосклонна към потребителя (по-бързи разплащания, възможност за използване на една-единствена банкова сметка за целия Съюз, дори ако тази сметка се налага да бъде локализирана извън ДЧ, където пребивава нейният титуляр, по-голяма прозрачност на цените и т. н.).

Сред приоритетите на Комисията за периода 2007-2010 г. фигурират също съставянето на Бяла книга относно ипотечните кредити, подготвящо към приемането на директива, както и приемането на директивата Solvency 2, предназначена да регулира застрахователния сектор.

– напредък в областта на защита на интелектуалната собственост: темата за общностното патентно свидетелство (виж по-долу):

Патентната система в Европа

Патентът е документ за собственост върху изобретение. Той предоставя на своя титуляр монополно право за определен период и върху определена територия. Притежателят на патента може да извлече полза от своето изобретение пряко или чрез продажба на лиценз за експлоатация.

Предвид нарастващата специализация в Европа в секторите с висока принадена стойност съществуването на ефикасна патентна система е задължително.

Понастоящем Европа разполага с европейска патентна система. Създаден с Конвенцията за Европейския патент (1973 г.)[12] и издаван от Европейското бюро за патенти (ЕБП), европейският патент осигурява защита на един изобретател в толкова държави, колкото той пожелае от общо 31 страни, членуващи в това бюро (ЕС-27, Исландия, Турция, Швейцария, Лихтенщайн). На изхода на общностна процедура по предоставяне на европейски патент могат да бъдат издадени толкова национални патенти, колкото национални съдилища могат да осигурят защитата им. Така че по-скоро става дума за многонационален, отколкото за европейски патент (виж по-долу). Системата е много скъпа – от порядъка на 2 до 3 пъти по-скъпа от тази в САЩ и японските патенти – по следните причини:

– всяка ДЧ може да поиска цялостен превод на патента на своя език; преводите представляват около 40% от общата стойност;

– задължението за издаване на патента на съответната национална основа също включва значителни административни разходи.

[12] Ревизираният текст на Конвенцията за европейския патент (КЕП) влиза в сила на 13 декември 2007 г. Впоследствие ревизираната КЕП се прилага при условие, че преходните разпоредби предвиждат, че КЕП 1973 г. е приложима (бел. ред.).

Това допълнително оскъпяване обяснява отчасти слабите резултати в Европа, що се отнася до депозирането на патенти. Така през 2003 г., докато ЕС е депозирал средно 35 патента на един милион жители, то САЩ са депозирали 66, а Япония 106[13].

В тази обстановка се проучват две предложения за реформа:

– Договорът от Лондон, предложен от Комисията през октомври 2000 г., би помогнал да се намали цената на патента с 20 до 30%, като ограничава задължителността на превода на патента на един от трите езика на ЕБП (френски, английски, немски); подписан от 13 държави, този договор бе ратифициран само от 8 от тях; ако всички държави от ЕБП го ратифицират в срок, то общата средна цена на европейския патент ще се намали с повече от 50%;

– създаването на истински „общностен патент", осигуряващ защита и автоматично прилаган на цялата територия на Съюза. Този проект връща към времето на Конвенцията от Люксембург от 1975 г. Общностен патент щеше да се получава съобразно обща процедура (като европейския патент), но щеше да бъде неделим по цялата територия на Съюза; еднакво тълкуване на правото на общностно ниво щеше да бъде осигурено от „съд за общностния патент". Приемането на проекта, който изисква единодушие в Съвета, засега се сблъсква с високата прогнозна цена на преводите, както и с разминавания в мненията относно бъдещата роля, поверена на националните патентни бюра.

– необходимостта да се отчита спецификата на икономическите услуги от **общ интерес** (виж по-долу).

Услуги от общ икономически интерес – Обществени услуги – Услуги от общ интерес – Вътрешен пазар

До началото на 80-те години изграждането на Общността в много случаи се състоеше в изграждането на общ пазар, после на вътрешен пазар, в рамките на който стоките, услугите и капиталите можеха да се движат безпрепятствено. Тогава изобщо не ставаше дума да се поставят под въпрос специфичните традиции, на основата на които всяка от страните в Съюза беше изградила своите обществени услуги.

Ситуацията обаче се промени от 80-те години под въздействието на ЕК – в повлиян от либералните идеи политически контекст европейската интеграция започна да засяга големите инфраструктурни мрежи в транспорта, комуникациите и енергетиката.

[13] Източник: DGTPE, Ministure français de l'Economie, des finances et de l'industrie, janvier 2007.

Услуги от общ интерес и услуги от общ икономически интерес

Общностното право различава два вида услуги от общ интерес. Обществените не-търговски услуги (услуги от общ интерес, УОИ), по отношение на които тя не претендира за никаква компетентност, и услугите от общ икономически интерес (УОИИ), които в голяма степен съответстват на френското понятие ОИТУ (обществени индустриални и търговски услуги), което възприема в по-голяма степен Общностното право:

– от една страна, чл. 86, ал. 2 от ДЕО приема дерогация от общностните правила на конкуренцията: „предприятията, натоварени с управлението на УОИИ или притежаващи характер на фискален монополист, се подчиняват на правилата от настоящия договор, по-специално на правилата на конкуренцията, доколкото приложението на тази правила не пречи на законосъобразното фактическо изпълнение на специалната мисия, която им е отредена“;

– от друга страна, чл. 86, ал. 3 уточнява, че тази възможност за дерогация се ръководи от Комисия, която „следи за прилагането на този член и адресира като необходимост съответните директиви или решения към държавите-членки“.

Именно на основата на този член Комисията успя да предприеме от края на 80-те години серия от инициативи, имащи за цел да преразгледат съществуващите монополи в полза на публичните дейности в серия от сектори на основни услуги.

Ролята на юриспруденцията

При отсъствието на цялостно европейско законодателство по отношение на УОИИ общностната юриспруденция се оказва ангажирана да установи правния режим. Решението от 13 май 1993 г. Corbeau приема, че ДЧ биха могли да предоставят на предприятия, осигуряващи УОИИ, „изключителни права, които могат да препятстват прилагането на правилата от договора относно конкуренцията, доколкото са необходими ограничения по отношение на конкуренцията“. Решението от 27 април 1994 г. Commune d'Almelo потвърди, че „ограничения на конкуренцията от страна на други икономически оператори трябва да бъдат допуснати“. Решението от 24 юли 2003 г. Altmark потвърждава, че фондовете, предоставени от едно правителство на една компания, за да компенсира задължения по извършване на обществена услуга, не представляват държавна помощ, ако са изпълнени четири условия: предприятието– бенефициент трябва да бъде натоварено със задължително предоставяне на обществена услуга; компенсацията трябва да бъде пресметната по прозрачен и обективен начин; тя не трябва да надхвърля разходите, направени във връзка с изпълнението на задълженията по обществената услуга; ако селекцията се прави без обществена поръчка, компенсацията трябва да бъде изчислена при отчитане на разходите, които прави едно предприятие в условията на конкуренция.

Общностната съдебна практика обаче изобщо **не е изчерпала темата за УОИИ**. Критериите, които се прилагат от юриспруденцията, често изискват уточнения:

– Решението Altmark, което изважда въпросните фондове от понятието за държавни помощи, си остава деликатна материя за тълкуване; Комисията се беше ангажирала да подготви доклад със своето тълкуване на това решение, но, изглежда, се е отказала от това;

– До днес тя се ограничи само да публикува една рамка 2005/C 297/04, обясняваща подробно подхода ѝ към компенсациите на обществените услуги, които представляват държавни помощи и които по тази причина са подчинени на задължението за нотификация на държавните помощи (виж Глава 9), но могат да бъдат разрешени от Комисията; тази рамка включва най-важните принципи на решението Altmark, което именно предизвиква сериозни въпросителни както от гледна точка на правната теория, така и у практиците.

Остава открит преди всичко въпросът за приемането на текст относно всички области на обществените услуги, въпреки че дебатите по отношение на Директивата за услугите бяха много трудни.

Перспективите след Бялата книга на Комисията от 12 май 2004 г.

В този документ Комисията подчертава, че са възможни едновременно отворен и конкурентоспособен вътрешен пазар, от една страна, и качествени и не скъпострувщи УОИИ, от друга страна, са възможни.

Бялата книга разглежда няколко теми:

– главният проблем си остава приемането на рамкова директива за УОИИ;

– произнася се също за разясняване на понятието „компенсация на задължението за обществена услуга“;

– препоръчва и по-голяма прозрачност в избора на предприятия, натоварени с предоставянето на УОИИ и преди всичко въпросите относно поканите за предоставяне на оферти.

3.2. Осигуряване на зачитане на правилата на вътрешния пазар

Дотук грижата за определянето на правилата е основна общностна отговорност (3.2.1.). По-нататък следва санкционирането на незачитането на правилата (3.2.2.).

3.2.1. Определянето на правилата

Трябва да се прави разлика между мерки от индивидуален и мерки от общ характер.

По отношение на индивидуалните мерки решенията обикновено се вземат от Комисията. Тя може да разреши на ДЧ дерогация от общите правила в полза на основен обществен интерес (например в името на обществената сигурност или общественото здраве). Подготовката на подобни решения изисква често технически анализ, за какъвто Комисията няма капацитет. Това е една от основните причини за създаването на общностни агенции, които разполагат с възможност за задълбочена техническа експертиза в своето поле на компетентност.

Комисията разполага също така с делегирани права за приемане на общи мерки за адаптиране на правилата на вътрешния пазар. Приемането на тези мерки се подчинява на правилата на комитологията. То изисква събрание на комитети по регламента (виж Глава 2).

3.2.2. Контролът и санкцията за незачитането на правилата

За ДЧ освобождаването от правилата на вътрешния пазар е изкушение. Доколкото приблизително 90% от мерките, приети за осъществяването на вътрешния пазар, са във формата на директиви, транспонирането на тези директиви и тяхното спазване са голямо предизвикателство.

В този смисъл държавните и правителствените ръководители в ЕС си поставят като амбиция за Срещата на върха в Стокхолм през март 2001 г. да се **подобри равнището на транспониране на директивите, за да се постигне равнище на нетранспониране в рамките на срока не повече от 1,5%**.

Отговорността за контрол по тези ангажименти е предоставена на Генералната дирекция „Вътрешен пазар" на Комисията, която публикува т. нар. „бордно табло" за всяко полугодие[14].

Така беше постигнат сериозен напредък. Докато през 2004 г. само 11 държави успяха да отговорят на изискванията, техният брой се увеличи на 17 през 2005 г. На 1 февруари 2007 г. за първи път делът на нетранспонираните директиви беше под прага на 1,5%, т. е. равен на 1,2%. В този смисъл Евро-

[14] Информационно табло на вътрешния пазар, достъпно на страницата на Генералната дирекция „Вътрешен пазар": http://ec.europe.eu/internal_market.

пейският съвет на 8 и 9 март 2007 г. взе решение да намали още този дял на 1%, считано от 2009 г.

Въпреки че е постигнат безспорен напредък, все пак повече от 500 директиви за вътрешния пазар не са изцяло транспонирани. За двадесетина от тях изоставането надхвърля 4 години. **На 1 юли 2007 г. 1,6% от директивите, отнасящи се до вътрешния пазар, остават неприложени поради изтичането на сроковете за транспонирането им**.

Извън транспонирането на директивите, всяка година се отчитат повече от 1000 нарушения на правилата на вътрешния пазар. **На 1 май 2007 г. броят на процедурите на нарушение на правилата на вътрешния пазар възлиза съответно на 17 за Словения и Литва, на 99 за Франция, на 108 за Испания и на 153 за Италия**.

Глава 9

Политика за конкуренцията

Съществено

Политиката за конкуренцията заема централно място в европейската конструкция. Тя оказва много мощно влияние върху икономическите структури на ДЧ. Заедно с търговската политика, политиката на вътрешния пазар и общата селскостопанска политика **тя е най-интегрираната от всички общностни политики**, въпреки че и по отношение на тези политики дейността на ЕК не е напълно отделена от тази на ДЧ.

Политиката за конкуренцията има **три съставки**: политиката за държавните помощи, санкционирането на антиконкурентните практики и контролът на концентрациите (сливания, контролни мерки). Тя съответства предимно на три разпоредби от ДЕО:

Член 81, който разпорежда: „Несъвместими с общия пазар и забранени са всички договори между предприятия, всички решения за обединяване на предприятия и всички съгласувани практики, които биха могли да засегнат търговията между ДЧ и имат за предмет или за последица да препятстват, ограничават или изкривяват свободата на конкуренция". Следва неизчерпателен списък.

Член 82, който разпорежда: „Несъвместимо е с общия пазар и е забранено, доколкото търговията между

1. Политиката за конкуренцията – политика в сърцевината на европейската конструкция

1.1. Политиката за конкуренцията – основна компетентност на ЕС

1.2. Политиката за конкуренцията – сърцевината на европейската идеология

2. Инструментите на политиката за конкуренцията

2.1. Европейската политика за конкуренцията включва три инструмента

2.2. Конвергентно прилагане, белязано от засилване на икономическия анализ и по-често допитване до Съда

3. Политика, подложена на ожесточена критика заради нейния мощен ефект върху икономиката

3.1. Политиката за конкуренцията оказва дълбоко влияние върху европейската икономика

3.2. Ограничена и критикувана политика

ДЧ би могла да бъде засегната, положението на едно или повече предприятия, които се възползват неправомерно от господстващо положение на общия пазар или в съществена негова част". Следва неизчерпателен списък.

Член 87, който разпорежда: „С изключение на дерогации, предвидени от този договор, са несъвместими с общия пазар, доколкото засягат обмена между ДЧ, помощите, отпускани от държавите или чрез държавни средства под каквато и да било форма или изкривяват, или заплашват да изкривят конкуренцията, като отдават предпочитание на някои предприятия или на някои видове производства". Следва двоен списък, включващ, от една страна, дейности, несъвместими с договора, и, от друга, такива, които могат да бъдат смятани за съвместими помощи.

Именно чл. 87 урежда въпросите за държавните помощи.

Накрая на основание на чл. 83, който предвижда условията за прилагането на чл. 81 и чл. 82, както и на чл. 308 от ДЕО бе приет от Съвета регламентът, който определя компетентността на Комисията относно контрола на концентрациите.

1. Политиката за конкуренцията – политика в сърцевината на европейската конструкция

Политиката за конкуренцията заема особено място в ЕС. Всъщност ЕК осъществява почти съвсем сама тази политика (1.1.), която в много отношения съставя сърцевината на европейската идеология (1.2.).

1.1. Политиката за конкуренцията – основна компетентност на ЕС

Съвсем малко са толкова интегрираните политики като политиката за конкуренцията (ПК), над която ЕК разполага с възможността да упражнява върховна власт (1.1.1.). На-

месата на останалите институции и на държавите-членки остава ограничена (1.1.2.).

1.1.1. Интегрирана европейска политика

Интегрираният характер на ПК се проявява чрез ключовата роля, която играе ЕК на етапа на осъществяването щ.

Много редки са областите, в които Комисията действа сама, тъй като принципът на „непряката администрация" е в сърцевината на провеждането на общностните политики. Макар по силата на Договора ЕК да разполага с монопол върху инициативата, това изобщо не означава, че може да се произнася сама. Тя е важно, но не изключително и единствено звено при постигането на общностното решение. В политиката за конкуренцията обаче се прави изключение, което заслужава специално внимание.

Независимо дали става дума за контрол на концентрациите, за политиката за държавните помощи или за преследването на антиконкурентните практики (виж по-долу), много често Комисията действа сама. Член 85 от ДЕО разпорежда: „Комисията следи за прилагането на принципите, закрепени в чл. 81 и чл. 82" (които забраняват антиконкурентните практики и злоупотребата с господстващо положение). Член 88 ѝ поверява отговорността да се произнася по отношение на държавните помощи.

Трябва да се подчертае, че ЛД потвърди централната роля на ЕС по отношение на конкуренцията. Член I-13 предвижда в действителност, че „определянето на необходимите за функционирането на вътрешния пазар правила за конкуренцията" представлява една от петте области на изключителна компетентност на ЕС.

1.1.2. Намесата на други органи извън Комисията остава ограничена

Договорът признава на останалите институции и на ДЧ ограничени компетенции по отношение на конкуренцията. Уместно е да се прави разграничение между приемането на

разпоредби, от една страна, и осъществяването на ПК, от друга страна.

Що се отнася до разпоредбите, които определят ПК, решението се взема с квалифицирано мнозинство в СМ[1]. По традиция обаче се търси единодушие. Правомощията на ЕП въпреки многократните опити да бъдат разширени си остават ограничени в рамките на процедурата по консултиране. По отношение на концентрацията и антиконкурентните практики упражняването на компетентността от Комисията е уредено от регламентите на Съвета 139/2004 и 1/2003.

Относно осъществяването на самата ПК компетенциите на ДЧ, пряко или не пряко – чрез СМ, са ограничени:

– в областта на концентрациите от общностен порядък тези правомощия се свеждат до принципа на тясна и постоянна връзка (чл. 19 от Регламент 139/2004) между националните и общностните власти, както и до свикването на консултативен комитет в края на всяка фаза от задълбоченото разследване на Комисията (т. е. 4,7% от случаите за периода 2001-2005 г.) Член 21 от Регламента относно концентрациите също позволява на ДЧ да се позовават на легитимни интереси (плурализъм на медиите, обществена сигурност и т. н.);

– в областта на държавните помощи, макар държавите да вземат решенията, Комисията единствена преценява да разреши или да забрани дадена помощ. Член 88.2 от ДЕО предвижда също много специфична и много рядко използвана възможност за Съвета да се самосезира пряко, с единодушие, за даден режим на помощи, забранен от Комисията, и да го разреши;

– в областта на антиконкурентните практики разпределението на компетенциите е по-балансирано, тъй като чл. 81 и чл. 82 от Договора са директно приложими пред националните юрисдикции. Новият регламент 1/2003 заменя старата система с нова, по-децентрализирана система на

[1] С изключение на случаите, в които компетентност в тази област се упражнява на основание чл. 308 от ДЕО, както по отношение на контрола на концентрациите. Тогава процедурата на гласуване е същата като предвидената в чл. 308, с други думи с единодушие.

контрол, той също така въвежда двоен принцип на конвергентност и кохерентност между националните и общностните разпоредби (виж по-долу).

1.2. Политиката за конкуренцията – сърцевината на европейската идеология

Още от Римския договор на ПК е отредена централна роля в европейската конструкция (1.2.1.). Тази много важна роля съответства на желанието да се защитава конкуренция, благоприятстваща потребителите и конкурентоспособността на Европа (1.2.2.).

1.2.1. Централна роля още от Римския договор

Още от самото начало политиката за конкуренцията е поставена в сърцевината на европейската конструкция под влиянието на Германия. Ориентацията на общностната конструкция в голяма степен е следствие от влиянието на германския либерализъм, наричан „ордолиберализъм", на правителствата на християндемократите, които тогава са на власт, който превръща регулирането на конкуренцията в главно условие за доброто функциониране на пазарите. Тази идейна школа постига върха на влиянието си при подписването на Римския договор. Изобщо не е изненада фактът, че то става точно по времето, когато се създаваше Федералното бюро на картелите (Bundeskartellamt). По време на церемония за получаване на наградата „Лудвиг Ерхард" един от основните инициатори на ордолиберализма в Германия през 1998 г., Карел ван Мийрт, тогава европейски комисар по конкуренцията, призна доминиращото влияние на Германия в определянето на европейската политика за конкуренцията: „Днес ние всички знаем, че (германската политика на конкуренцията) представляваше голям успех, и то успех, който се експортираше. Всъщност ако още от самото начало правилата на конкуренцията бяха превърнати в един от основните стълбове на Договора за ЕИО, в голяма степен това се дължи на Германия, където тази тема по онова време заемаше основно място в светлината на прожекторите. Така че преди всичко на Герма-

ния се дължи фактът, че на конкуренцията от самото начало се отдава толкова голямо значение и че тя почти изиграла ролята на основа на Договора за ЕИО[2]".

1.2.2. Силен елемент от европейската конструкция

Докато Германия играе основна роля, останалите ДЧ усвояват идеята, според която не може да съществува функциониращ вътрешен пазар без силна политика за конкуренцията. Действително рискът би бил много голям някои държави да не се включат в конкуренцията и пазарите да останат твърде асиметрични и подвластни на интересите и мощта на отделните държави. Именно тук се проявява **съществена разлика по отношение на Съединените щати**, където първоначалният федерализъм и ранната поява на истински вътрешен пазар (със значителна мобилност на факторите на производството, за разлика от ситуацията в Европа) позволяват да се води много по-гъвкава политика за конкуренцията, каквато е трудно осъществима в Европа. **Създаването на политика за държавните помощи, която отличава Европейския съюз по отношение на останалия свят, се вписва в тази логика.** Всъщност би било неестествено да се стремим да създадем единен вътрешен пазар, ако същевременно оставим ДЧ безконтролно да наливат помощи с изкривяващ ефект върху конкуренцията и вътреобщностния обмен.

Днес конкуренцията все още се ползва от благоразположението на ЕК и в по-широк аспект – на европейските институции. Това благоразположение, което нейните отрицатели не се колебаят да квалифицират като идеологическо, е обобщено в основните насоки относно хоризонталните концентрации така: „Ефективната конкуренция поражда предимства за потребителите, като ниски цени, качествени продукти, голям избор на стоки и услуги и нововъведения. Благодарение на контрола, който упражнява над сливанията

[2] Karel van Miert, discours tenu le 17 septembre 1998, lors de la remise du prix Ludwig Erhard, a Bonn. Тази реч от награждаването може да бъде прочетена на страницата на Европейската комисия на следния адрес: http :// europa.eu.int/comm/competition/speeches/text/sp1998_042_frel.html

на предприятия, Комисията предотвратява осъществяването на операции, които биха лишили клиентите от тези предимства, като значително увеличава пазарните възможности на някои предприятия[3]". Не бихме могли да дефинираме политиката за конкуренцията по-добре...

2. Инструментите на политиката за конкуренцията

Общностната политика за конкуренцията включва три инструмента (2.1.). Прилагането им се разгръща в посока на все по-честото и по-съзнателно съобразяване с икономическите анализи и законосъобразността на процедурите (2.2.)

2.1. Европейската политика за конкуренцията включва три инструмента

Защитата на конкуренцията се осъществява чрез контрол над концентрациите (2.1.1.) и санкцията на непозволените практики (2.1.2.). ЕС е развил също усложнена система на контрол на държавните помощи, която макар и да се вписва в рамките на ПК, все пак се различава от нея по по-мащабните си цели и няма аналог в световен мащаб (2.1.3.).

2.1.1. Контролът над концентрациите

Контролът над концентрациите е уреден с Регламент 4064 през 1989 г. и влиза в сила през септември 1991 г., на основата на чл. 308 от ДЕО. Става дума за контрол a priori, който позволява на националните регулаторни органи по конкуренцията да вземат изключителни структурни мерки за поддържане на ефикасна конкуренция на вътрешния пазар, която има за цел по-скоро да предотврати антиконкурентното поведение, както в случая с непозволените практики

[3] Lignes directrices sur l'appréciation des concentrations horizontales au regard du ruglement du Conseil relatif au contrôle des concentrations entre entreprises 2004/C31/03.

(виж по-нататък), отколкото да го констатира и след като вече го е допуснала, да го санкционира[4]. Т. е. става дума за **превантивен контрол**.

Обхватът на контрола е много широк. През 2006 г. Комисията трябваше да се запознае с 356 операции на концентрация. Компетентността на Комисията се определя от прагове на търговски оборот, фиксирани в чл. 1 на Регламент 139/2004 на Съвета. Една концентрация има общностен обхват и се третира като изключителна от Комисията, когато:

– съвкупността от засегнатите предприятия реализира търговски оборот, надхвърлящ 5 милиарда евро в рамките на Европейското икономическо пространство (ЕС + Норвегия, Исландия, Лихтенщайн);

– общият търговски оборот, реализиран поотделно най-малко от две засегнати предприятия, е в размер над 250 млн. евро в рамките на Общността.

Регламентът 139/2004 предвижда втора серия допълнителни прагове, както и едно изключение по отношение на операциите, засягащи предприятията, които реализират 2/3 от търговски си оборот в една и съща ДЧ, като в този случай съответната държава е компетентна да наложи национален контрол.

Основният проблем обаче е в това, че контролът на концентрациите трябва да се наложи независимо от националността на засегнатите предприятия. Така например две азиатски предприятия или такива от САЩ, участващи в акт на концентрация, също ще бъдат подложени на общностен контрол, ако отговарят на посочените по-горе критерии.

---

[4] Трябва да се подчертае, че контролът на концентрациите има за цел да предотврати значително намаляване на конкуренцията преди всичко чрез установяване или засилване на господстващо положение на пазара; тук обаче съществува разлика по отношение на контрола, упражняван във връзка с антиконкурентни практики, който е свързан със санкционирането на злоупотребата с господстващо положение.

Как се осъществява контрол на концентрациите

Контролът на концентрациите се организира на 6 последователни етапа:

Първи етап: има ли концентрация?

За да подлежи на контрол една операция на сближаване между две или повече предприятия, трябва да е налице концентрация. Концентрацията е налице, освен в случаите на сливане и на създаване на съвместни предприятия с оперативна независимост, т. е. трайно упражняващи всички функции на икономически независими субекти, които по природа са концентрации, и когато предприятие или физическо лице придобие контрола върху предприятие и тази власт е квалифицирана като упражняване на решаващо влияние, с други думи компетентност да управлява или съуправлява предприятието. Понякога става дума за придобиване на контрол от мнозинството на имащите право на глас и участие в капитала (случаи на някои СПОН) и това е несъмнено. Понякога обаче съществува съмнение и тогава националните регулаторни органи по конкуренцията прибягват до серия от доказателства и разчитат на законови и фактически обстоятелства, за да наложат или не контрол (възможност за упражняване на влияние върху стратегически решения, право на вето).

Втори етап: тази концентрация подлежи ли на контрола на национален орган по конкуренцията?

Не всички концентрации подлежат на контрол. Поделянето на компетенциите между националните и общностните регулаторни органи става чрез праговете на търговски оборот, които позволяват да се определи общностната компетентност (виж по-горе). При концентрациите, които имат общностно измерение, изключителната компетентност да ги оценява принадлежи на Европейската комисия. Концентрациите, които нямат общностно измерение, попадат под юрисдикцията на съответните ДЧ и се разглеждат по реда на националното законодателство за контрол над концентрациите. Освен това Регламент 139/2004 предвижда механизми на препращане от ДЧ към Комисията (чл. 4.5 по инициатива на предприятията, които желаят да ползват едно гише в случай на многократно нотифициране; чл. 22 по инициатива на ДЧ) или от Комисията към ДЧ (чл. 4.4 по инициатива на предприятията, чл. 9 по инициатива на ДЧ). Благодарение на тези препращания принципът на „най-добре поставената власт" се прилага приемливо.

Трети етап: кои са засегнатите от операцията пазари?

Това е основен етап, защото позволява да се определи по аналогия с биологията към коя „най-малка неделима частица" трябва да се насочи анализът на контрола по конкуренцията. Един пазар по смисъла на правото на конкуренция се състои от:

– продуктов пазар: става дума да се определи кой е продуктът (стока или услуга), за който става дума; водещ критерий е заменимостта; два продукта принадлежат на един и същи пазар, ако за потребителя е безразлично дали разполага с единия или пък с другия продукт, т. е. да са взаимозаменяеми. Прост пример позволява да се илюстрира понятието за заменимост: в началото на 80-те години на XX век на пазара беше представен един-единствен вид портокалов сок; „продуктовият пазар" беше пазарът на портокаловия сок. Обогатяването на гамите, видовете, качествата, които се наблюдават оттогава, позволяват, разбира се, днес да различаваме няколко пазара на портокалов сок от гледна точка на цената, на факта, че става дума за смесване на съставки, начин на разпространение и т. н;

– географски пазар: става въпрос да се определи къде условията на конкуренция са хомогенни. Ако вземем предвид например пазара на свеж бетон, ясно е, че същият може да се продава в радиус от 30 километра спрямо мястото му на производство: това означава, че географският му пазар е кръг с радиус от 30 километра около фабриката на производство, но по обективни причини не повече.

С други думи релевантният пазар има два компонента: географски пазар и продуктов пазар.

За националните регулаторни органи по конкуренцията, като се отчита растящото многообразие на предлагането и търсенето, от една страна, и размера на засегнатите предприятия, от друга, нерядко се случва за една и съща операция да се налага проучване на десетки и дори на стотици пазари, както и определянето на пазари, което е още по-деликатно начинание.

Четвърти етап: тази концентрация засяга ли пазарите?

След като веднъж се очертаят релевантните пазари, националните регулаторни органи по конкуренцията определят дали съществува риск за операцията по отношение на трудности, свързани с конкуренцията. Анализът е свързан с:

– частта от пазара, която е индикатор за мощта на предприятията;

– състоянието на съществуващата конкуренция и с възможностите на конкурентите да раздвижат пазара;

– съществуването на потенциална конкуренция и по-специално на „входни бариери" към пазарите, които биха могли да попречат на предприятия да оспорят пазарна власт, дори господстващо положение.

Като взема предвид основните поуки от индустриалната икономика, конкурентното правото изучава няколко типови ситуации, които могат да се движат от монопола до чистата и съвършена конкуренция, като се минава през цяла серия от междинни ситуации (например: олигополът или ситуацията, близка до картела).

Пети етап: как да се преодолеят срещаните трудности?

След като се определят рисковете, предприятията, които се сближават, могат да предложат два основни типа мерки, наречени „лечения", за да се направят операциите приемливи от националните органи по конкуренцията:

– т. нар. „структурно лечение": по същество прехвърляне на дейности – в този случай много мощно предприятие в производството на даден продукт може да преотстъпи производствени линии на този продукт (заводи);

– т. нар. „поведенческо лечение", като например поемане на ангажимент, контролирано от националните регулаторни органи по конкуренцията, за продължаване на доставките от жизненоважен за производството продукт към конкуренти. Този тип лечение се използва по-рядко, тъй като предполага по-труден и изискващ повече време контрол.

Шести етап: какво решение да се вземе?

В края на тези процедури един орган по конкуренцията може:

– или да забрани дадена операция (6 случая за периода 2001–2005 г.), двадесетина случая от влизането в сила на контрола върху концентрациите, или под 0,5% от случаите;

– или да разреши дадена операция при условие, че се поемат ангажименти (7% от случаите в периода 2001–2005 г.);

– или да разреши операцията без ангажименти (над 90% от случаите).

2.1.2. Санкционирането на антиконкурентните практики

За Комисията обект на контрол за антиконкурентните практики са всекидневните връзки на някои предприятия, за които тя иска да се убеди, че не злоупотребяват с господстващото си положение (материя на злоупотребата с монополно положение – чл. 82) или не са в съглашателство (материя на концентрациите – чл. 81), тъй като тези два типа поведение засягат конкуренцията. Става дума за **контрол a posteriori**.

Контролът върху непозволените практики представя няколко важни различия по отношение на концентрациите:

– компетентността на Комисията относно санкционирането на непозволените практики не се основава на самите прагове (в търговски оборот или пазарни дялове). Тя почива на **критерий за родова принадлежност вътре в рамките на общностния обмен**. Тази принадлежност обаче трябва да се усеща;

– новият Регламент 1/2003 слага край на изискването за предварителна нотификация на договорите между предприятията, за да преминат към **система на легално признато изключение**; санкцията се налага след констатиране на съответното поведение;

– той предвижда също така широка децентрализация на приложението на правилата, която се основава на създаването на мрежа от национални регулаторни органи по конкуренцията на ЕС; в рамките на тази мрежа контролът на даден случай на непозволена практика се поверява на най-близко стоящия национален регулаторен орган по конкуренцията, който би могъл да потърси помощ (предимно чрез обмен на информация) от другите органи; Комисията във всеки момент може да се самосезира по случай от общностен интерес; за сметка на това ДЧ са свободни да прилагат по-строгите разпоредби на националното си право.

Схематично погледнато, непозволените практики обхващат два основни типа поведение:

Ограничителните договори по отношение на конкуренцията, обхванати от чл. 81 от Договора, като цяло са забранени. Тези договори, които обхващат преди всичко картелите, са изключително разнообразни. Те могат да се състоят в постигането на съгласие по отношение на изкупни или продажни цени, ограничаване на производството или пазарните позиции на едно предприятие, изкуствена подялба на пазари, прилагане на дискриминационни условия на продажба по отношение на предприятия, които отказват да участват в противозаконни споразумения, и т. н. Но в член 81-3 от ДЕО са предвидени критерии за освобождаване (виж по-надолу).

Що се отнася до злоупотребите с господстващо положение, те са забранени от чл. 82 от ДЕО. Комисията се стреми да не позволява на предприятие, което разполага с господстващо положение, да има дискриминационно и непозволено поведение (забранените практики са многообразни: практики на принудителни цени, практики на евикция (изключване), дискриминационни практики, свързани продажби, и т. н.).

Няколко емблематични случая на антиконкурентни практики

Случаят Nintendo

През 2002 г. ЕК наложи на Nintendo глоба от 149 млн. евро, както и 18,8 млн. евро глоба на 7 дистрибутори. Nintendo и тези дистрибутори бяха обвинени в съглашение с цел ограничаване на вноса в Съюза на видеоигри. Отклонението в цените за европейските потребители в момента на покупката на конзола за игра можеше да достигне в отделни случаи до 75%.

Случаят Microsoft

През 2004 г. Комисията реши да глоби с 407 млн. евро Microsoft за злоупотреба с господстващо положение на пазара на операционни системи за персонални компютри в периода 1998-2004 г. Комисията констатира, че Microsoft отказва да съобщи необходима информация на конкурентите си, за да може да им създава затруднения. Освен това Microsoft обвързва покупката на програмата си Windows с едновременното придобиване на мултимедийния му софтуер. По този начин Microsoft е успял да оборудва повечето персонални компютри със собственото си мултимедийно четящо устройство (плейър). След като е осъден, Microsoft обжалва присъдата. Първоинстанционният съд на ЕС потвърждава решението на Комисията на 17 септември 2007 г.

2.1.3. Политиката за държавните помощи

Цел на политиката за държавните помощи е да се установи, че националните власти не отпускат на предприятията помощи, които биха могли да нанесат тежко и непоправимо увреждане на конкуренцията в ущърб на интеграцията на вътрешния пазар.

Осигуряването на „помощ" предполага наличието едновременно на 4 критерия:

– да съществува намеса на една държава или предоставяне на държавни ресурси (под различни форми: субсидии, поемане от хазната на част от лихвения процент по сключен заем, гаранции и т. н.);

– тази намеса да е в състояние **да засегне обмена** между ДЧ;

– намесата да е селективна и да предоставя на предприятието, което се възползва от нея, някакво **предимство**;

– тази намеса да изкривява или е годна да засегне или изкриви конкуренцията.

ЕК единствена е овластена (извън посочените по-горе случаи във връзка с чл. 88.2) да разрешава или забранява дадена помощ. Някои помощи обаче могат да бъдат разрешени. ЕК изработи рамка, съобразена с Договора, приложима за помощите, които могат да бъдат разрешени. По-специално става дума за помощи към най-необлагодетелстваните райони, за развитието на малките и средните предприятия, за изследванията, развитието и защитата на околната среда, за образованието, за трудовата заетост и за културата. Помощи за спасяване или преструктуриране, които са предназначени за предприятия в много затруднено положение, също могат да бъдат разрешени.

Няколко емблематични случая на държавни помощи

Държавни помощи в полза на обществени австрийски и германски банки

Германското и австрийското правителство предоставиха на обществените банки гаранции, предназначени да ги предпазят от фалит. Така тези банки получиха възможност да предоставят заеми при по-изгодни условия в сравнение с техните конкуренти. Сезирана по случая, ЕК прецени, че тези гаранции представляваха несъвместими държавни помощи, и договори премахването им с правителствата на Германия и Австрия.

Помощта за научни изследвания и развитие в полза на Motorola, Philips и ST Microelectronics

През 2003 г. Комисията разреши превеждането на помощ от 293 млн. евро в полза на общ изследователски проект на тези три компании, предназначени за развитието на нови технологии в областта на нанометрията. Тази помощ беше отпусната за различните етапи на изследването (базисно, доконкурентно и индустриално). Един от елементите, който натежа, беше увеличаването на разходите за изследвания и развитие (R&D), който е една от целите на Лисабонската стратегия.

Помощта на предприятието Alstom

ЕК разреши превеждането на помощ за преструктурирането от Франция на предприятието Alstom, като обаче ползването на помощта се подчинява на приемането на „компенсаторни" мерки (преди всичко продажбата на активи). Тези мерки бяха жизнено необходими, за да се гарантира, че помощта няма да бъде във вреда на конкурентите, които упражняват дейността си, без да получават помощ, както и за да се възстанови конкуренцията в секторите на транспорта и енергетиката.

2.2. Конвергентно прилагане, белязано от засилване на икономическия анализ и по-често допитване до Съда

Трите инструмента на политиката на конкуренция бяха предмет на реформи.

По отношение на непозволените практики Бялата книга от 28 април 1999 г. лансира модернизирането на правилата по прилагане на чл. 81 и чл. 82 от ДЕО. Тази Бяла книга се съсредоточава преди всичко върху подобряването на процедурата. Впоследствие е приет нов Регламент 1/2003. По отношение на концентрациите приемането на Регламент 139/2004 представлява реформа по същество. Накрая, малко позакъсняла, реформата в политиката за държавните помощи е задействана чрез приемането на план за действие през юни 2005 г. В този контекст политиката за конкуренцията има две съществени измерения: развитието на икономическия подход (2.2.1.) и развитието на правосъдието по отношение на политиката на конкуренцията (2.2.2.).

2.2.1. Тенденция: уравновесяването на икономическия подход спрямо юридическия подход

Една от изначалните характеристики на Общностното конкурентно право е предимството на много силен юридически подход, в голям степен вдъхновен от германската система. В доклад, посветен на германската политика на конкуренцията[5], **ОИСР** отбелязва, че германската правна система на конкуренция „в по-висока степен почива на анализа и прилагането на правилата, отколкото на пряко позоваване на буквата на закона (…). Така поставеният акцент върху защитата на структурите, в които предприятията развиват дейност и се конкурират – повече, отколкото оценката на ефективното икономическо въздействие на дадено икономическо поведение, – е следствие от ордолиберално схващане за отношенията между държавата и пазара“[6].

[5] OCDE, *The Role of Competition Policy in Regulatory Reforms*, OECD Reviews of Regulatory Reform, 2004.

[6] *Ibid.*, p. 11.

Напоследък икономическият анализ започна да има нарастващо значение за политиката за конкуренцията. По отношение на непозволените практики започва обсъждане на условията за приложение на чл. 82.

Реформата в приложението на чл. 82 относно злоупотребата с господстващо положение

Започналото по инициатива на Комисията обсъждане на приложението на чл. 82 е насочено към модернизирането на подхода по отношение на едностранно поведение, като се отчита напредъкът на икономическия анализ.

Новият подход на Комисията има за цел да поддържа понякога твърде последователно поради юридическата си същност схващане за увреждащите последствия на дадено поведение. За целта е по-добре да се представи посегателството върху конкуренцията на една или друга практика (принудителни цени, продажби с обвързани отстъпки, свързани продажби, отказ на достъп до основна стока и т. н.).

Предлага се ценови тест, който се състои в проверка дали цените, наложени от оператора с господстващо положение на пазара, запазват известно пространство на конкуренция от гледна точка на предполагаеми цени, които би поддържал конкурент в условията на ефикасна конкуренция.

Що се отнася до концентрациите, Регламент 139/2004 позволява да се разшири спектърът на анализа с въвеждането на термина „симулиране на конкуренция". До приемането на този регламент Комисията в действителност можеше да разпознае само една (макар и сама по себе си разнообразна) форма на посегателство, засягащо конкуренцията: господстващото положение (просто – когато се отнася до едно предприятие, и колективно – когато включва няколко предприятия). Промяната в „теста относно накърняването на конкуренцията" позволява отсега нататък на Комисията да възприеме по-сложни икономически ситуации, т. нар. „едностранни последствия" (ситуации, в които промяната в пазарните условия, която е следствие от концентрация, насочва предприятията да възприемат непозволено поведение, докато всъщност пазарът не се характеризира нито със съществуването на проста, нито с наличието на колективна господстваща позиция)[7].

[7] Виж за първия случай на приложение на едностранни последствия решението M.3916 T. Mobile TeleRing du 26 avril 2006 достъпно на адрес:
http://ec.europa.eu/comm/competition/mergers/cases/index/m78.html # m_3916

Накрая, по отношение на държавните помощи, област, която до този момент се характеризира с много силно изразен правен аспект, Комисията приема през юни 2005 г. план за действие (виж приложението), посветен основно на модернизирането на политиката за контрол на помощите. Комисията се стреми да може да определя като съвместими с общия пазар форми на държавна намеса, предназначени да неутрализират временно съществуващите „пазарни недостатъци", като външна намеса, информационни проблеми или проблеми по координацията, които биха могли да се окажат основателни причини, препятстващи постигането на цели от общ интерес. Прибягването все по-често до по-прецизен икономически подход трябва да направи възможна глобалната оценка на положителното въздействие (преодоляване на пазарните недостатъци) и отрицателното въздействие (увреждане на конкуренцията и обмена) на държавната намеса.

План за действие относно държавните помощи от 7 юни 2005 г.

На 7 юни 2005 г. ЕК прие план за действие относно реформата на държавните помощи, както и пътна карта, обхващаща периода 2005-2009 г. Комисията, чийто подход може да се резюмира чрез целта за „по-малко и по-добра помощ" (Less and better aid), се стреми едновременно към редуциране и преориентиране на помощите, както и да модернизира процедурите, за да съответства по-добре на поставените от Лисабонската стратегия цели. Освен това целите трябва да бъдат предмет на по-задълбочена отпреди икономическа обосновка.

Преориентиране на основния критерий, който оправдава прибягването до помощи: „слабостите на пазара"

Първата цел е **да насочи помощите към приоритетите,** определени от Лисабонската стратегия. В този смисъл през декември 2006 г. Комисията промени насоката на помощите за научни изследвания и развитие, като ги разшири по посока на нововъведенията, за да благоприятства преди всичко напредъка на трансграничното сътрудничество и публично-частното партньорство в областта на научните изследвания. Тя същевременно пристъпи към промяна в комуникацията по отношение на инвестиционния капитал, за да насърчи предприятията, ориентирани към нововъведения в процеса на въвеждане. Комисията ревизира през 2005 г. механизма на комуникация на застраховката на кредит при кратковременен износ.

С цел по-добро насочване на регионалните помощи към региони, които изпитват най-голяма нужда от тях в разширена Европа, Комисията пристъпи в края на 2005 г. към преразглеждане на основните насоки по отношение на помощите с регионално предназначение.

Комисията трябваше да приеме преди края на 2007 г. реформа в общностната уредба на държавните помощи за опазването на околната среда, която да отчете новите цели, определени от Европейския съвет от март 2007 г. по отношение на околната среда.

Относно опростяването Комисията цели в крайна сметка да приеме **общ правилник за освобождаване** по категории, който ще освобождава някои категории от задължението за нотификация, ще консолидира действащите регламенти (МСП и работни места, подготовка) и ще интегрира по-широк набор от възможности за освобождаване преди всичко по отношение на помощите, предназначени за малките и средните предприятия (МСП) и за укрепване на ръководните екипи (УРЕ); долният праг, под който ДЧ могат да предоставят помощи, наречени „де минимис", беше повдигнат от 100 000 на 200 000 евро за три години при преработването на съответния регламент от 12 декември 2006 г.

Модернизиране на процедурите

Модернизацията на процедурите трябва да позволи в сътрудничество с ДЧ да се установят **по-предвидими срокове** (при случай дори чрез по-системно прибягване до ултиматум към ДЧ, за да съобщават необходимите данни), тъй като много ДЧ се оплакват от продължителността на общностните процедури по материята.

Тя трябва също така да осигури по-добро прилагане на общностните решения, що се отнася до **връщането на незаконни и несъвместими държавни помощи,** чрез по-строг контрол по изпълнението на решенията за връщането на помощите на ДЧ и по-голяма прозрачност по отношение на общите принципи на контрол.

Накрая Комисията желае да пристъпи към **пълно преразглеждане на тълкувателните текстове**, на които е основан контролът на държавните помощи. Сред цитираните текстове фигурират основните насоки за помощите за спасяване и преструктуриране, комуникацията относно държавните помощи, отпускани под формата на гаранции, насочване на държавните помощи към корабостроенето и специфичните правила, които се прилагат в сектора на земеделието.

2.2.2. Тенденция: нарастващата роля на правосъдието

Нарастващата роля на правосъдието в политиката за конкуренцията и по-общо в икономиката като цяло се засилва от два фактора. Нарастването на санкциите кара

предприятията да използват опортюнистки правото на конкуренцията срещу конкурентите си или да сезират съда, когато се чувстват ощетени. В по-широк аспект европейската политика за конкуренцията е повлияна от практиката в САЩ. Съдебните производства стават все по-важни и с все по-структуриращ ефект.

Що се отнася до концентрациите, през 2002 г. Първоинстанционният съд на Европейските общности (ПИС) отмени три забранителни решения на Комисията (TPICE Schneider Electrique с. Commission от 6 юни 2002 г.). Тези решения имаха важни последици за контрола на концентрациите, като подтикнаха Комисията да направи собствена експертиза в областта на икономическия анализ – област, в която отмененните решения разкриха слабости. Относно непозволените практики противопоставянето между Microsoft и Комисията също се пренесе в съда.

В този смисъл възможността, предвидена с Договора от Ница, да се създаде специализиран съд по въпросите на конкуренцията по модела на съда за чиновниците от ЕО се оказа важна за разглеждането на дела по конкуренцията в срокове и със степен на правна сигурност, адекватни на динамиката на стопанския живот[8].

Политиката за конкуренцията бе същевременно силно повлияна от САЩ, държава с традиционно силна съдебна практика.

Влиянието на САЩ по отношение на нарастващата роля на съда за конкуренцията

По отношение на непозволените практики Общностното право е във все по-голяма степен пропито от действащите в САЩ принципи и процедури. Много примери потвърждават това.

[8] Постоянното нарастване на тежестта на доказване на Комисията е тенденция, която увеличава ролята на общностния съдия, особено по отношение на концентрациите (виж например решението на CEO Impala с. Commission от 13 юли 2006 г.; общностният съдия сметна, че Комисията не е мотивирала достатъчно решението си при установяването на липса на прозрачност на пазарите, потенциално засегнати от колективно господстващо положение).

Засилване на санкциите

Относно **паричните санкции** максималната стойност на санкциите в САЩ от 1 млн. долара през 1974 г. беше увеличена на 10 млн. през 1990 г. и на 100 млн. от Antitrust Criminal Penalty Enhancement and Reform Act от юни 2004 г. Това развитие на нещата засегна също и ЕС, като общата стойност на санкциите достигна 1,8 млрд. евро през 2001 г. Перспективите, разкрити от развитието на т. нар. граждански действия (class actions) в Европа, чрез които ощетени от дадено неконкурентно поведение лица могат да се позоват на съдебно решение, което не са предизвикали, за да получат обезщетение, позволява да се очаква, че паричните санкции ще продължат да нарастват.

Що се отнася до **наказателните санкции**, ЕС засега изостава спрямо страни като САЩ, където осъждането на затвор за антиконкурентно поведение е възможно и съответно отключва все по-строги механизми за екстрадиране за ръководители на предприятия, уличени в непозволени практики.

Развитието на програми за снизхождение

Тези програми, въведени в САЩ през 1978 г., позволяват да се отменят частично или изцяло глоби и санкции срещу първото предприятие от един картел, което издаде на властите въпросния картел. ЕС въведе тези програми през 1996 г. През 2004 г. по-голямата част от делата на съглашение и злоупотреба с господстващо положение, достигнали до фаза произнасяне на общностно решение, попадат в обхвата на механизмите на снизхождение.

Трябва да се отбележи, че продължава да съществува съществено разминаване в подхода между Общностното право и правото на САЩ по конкуренцията. Така някои понякога строго санкционирани от ЕК практики, като принудителни цени, не са преследвани в САЩ (в действителност властите в САЩ по конкуренцията смятат, че влиянието на цените в краткосрочен план е сигурно, докато антиконкурентното им въздействие в средносрочен план е по-трудно да се докаже). Развитието на гражданското действие в Европа също предизвиква силно противопоставяне. В дългосрочен план опитът показва, че правилата, прилагани от господстващата на пазара икономическа сила, обикновено надделяват.

3. Политика, подложена на ожесточена критика заради нейния мощен ефект върху икономиката

Политиката за конкуренцията оказва дълбоко влияние върху европейската икономика (3.1.). Тя обаче е подложена на ограничения, които подхранват критиките по неин адрес (3.2.).

3.1. Политиката за конкуренцията оказва дълбоко влияние върху европейската икономика

Политиката за конкуренцията представлява важен залог (3.1.1.). Вниманието, което ѝ се отделя както от страна на институциите и ДЧ, така и от гражданското общество, всъщност обаче води до укрепването ѝ. (3.1.2.).

3.1.1. Политиката за конкуренцията: важен залог

Независимо дали става дума за държавни помощи, антиконкурентни практики или за контрол на концентрациите, инструментите на политиката за конкуренцията упражняват мощно въздействие над икономиките на Европейския съюз:

– що се отнася до помощите, внесената обща сума, която беше от порядъка на 1,2% от БВП на Съюза през 1993 г., съответства през 2006 г. на приблизително 0,5% от БВП[9]. За голям брой европейски предприятия достъпът до държавна помощ е ключов източник за развитие, дори за оцеляване, когато става дума за помощи за спасителни дейности или помощи за преструктуриране (виж по-долу). Общо разрешените от Комисията помощи представляват сума, равна на половината от бюджета на ЕС. Приблизително 5% от нотифицираните помощи са отказани;

Година	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Брой нотифицирани помощи	874	840	817	639	612	678	921

– относно санкциите на антиконкурентните практики ЕК е сезирана по много голям брой случаи.

[9] Rapport sur la politique de la concurrence 2005 et 2006, Commission européenne.

Година	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Брой регистрирани случаи	582	400	378	363	319	391

Санкциите могат да бъдат изключително тежки за предприятията, които редовно прилагат тези практики, като например прочутото дело за картела на витамини (виж таблицата по-долу).

Фирма	Глоба (милиони евро)
Hoffman-La Roche (Швейцария)	462
BASF (Германия)	296, 16
Aventis (Франция)	5, 04
Solvay Pharma (Холандия)	9, 1
Merck (Германия)	9, 24
Daiichi Pharma (Япония)	23, 4
Eisai (Япония)	13, 23
Takeda Chemical (Япония)	37, 05
Total	855, 22

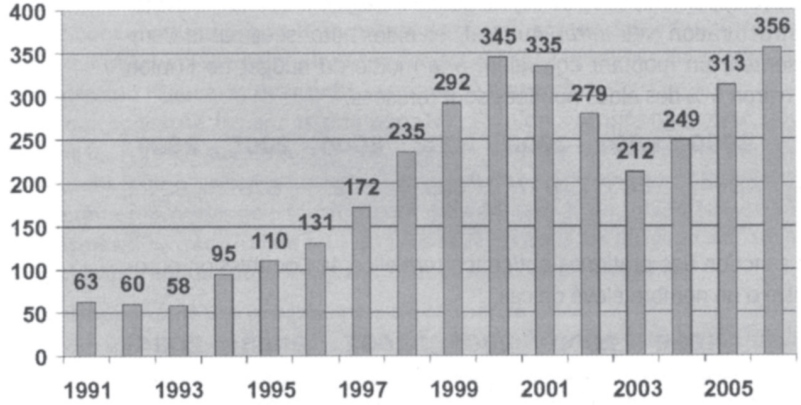
Най-голямата глоба, наложена от Комисията на 21 февруари 2007 г., възлиза на 992 млн. евро. Тя засяга предприятията Otis, Kone, Schindler и ThyssenKrupp, признати за виновни за участие в картел за инсталирането и поддръжка на асансьори и ескалатори в Белгия, Германия, Люксембург и Холандия. На 19 септември 2007 г. общата сума на глобите, наложени от Комисията на санкционираните предприятия за участието им в картел, само за 2007 г. възлиза на 2. 35 млрд. евро; накрая контролът на концентрациите, наложен от Регламент 4064/89, влязъл в сила през септември 1991 г., получи значително развитие през 90-те години, съвсем слабо повлияно от започналия финансов разпад и спада в операциите по сливане и придобиване от началото на 2000 г.

Значението на контрола на концентрациите се дължи, от една страна, на неговото мощно влияние върху засегнатите предприятия. В някои редки случаи (под 20 в ЕС от 1989 г. насам[10], под 1 случай на година във Франция за последните 5 години) властите по конкуренцията могат да стигнат дотам

[10] Така на 26 юни 2007 г. ЕК забрани закупуването на Aer Lingus от Ryanair в областта на въздушния транспорт.

просто да забранят дадена операция. В по-често срещани случаи властите по конкуренцията подчиняват издаването на разрешение за конкретни ангажименти от структурно естество (напр. продажбата на производствени мощности) или от поведенчески характер (напр. ангажимент да се предостави определена технология за конкретен период на разположение на конкурент), които да се поемат от предприятията.

Нотификация на концентрации



От друга страна, важността на контрола на концентрациите се дължи на тяхното бързо развитие през последните години: той беше установен за първи път в Европа през 1991 г. и засягаше само десетина операции (63 през 1991 г.); през 2006 г. Комисията е контролирала 356 операции на концентрация.

Накрая става дума за дълготраен инструмент, тъй като ресорът му съответства на операции по сближаване на предприятия, които са основна функционална характеристика на съвременната икономика.

Ефикасността на политиката за конкуренцията

Оценяването на ефикасността на политиката за конкуренцията е твърде трудно. Доколкото един от основните ѝ ресори е превенцията на осъдителното поведение, самодисциплината на действащите лица се намесва често с голямо закъснение. Така по отношение на концентрациите някои проекти за сближаване не се задвижват поради опасения от по-нататъшни негативни решения (във Франция делото EDF-CGT може

да се посочи като пример). По същия начин обхватът на санкциите за антиконкурентно поведение има мощно възпиращо действие. В областта на държавните помощи голяма част от механизмите за подпомагане са изоставени предварително заради опасения от получаването на отказ от страна на Комисията.

3.1.2. Политика, която мобилизира действащите лица на европейското изграждане

Политиката за конкуренцията се схваща от действащите лица на европейското изграждане преди всичко като структуриращa. Това определя специалното внимание към нея. Така след поет от Комисията ангажимент към ЕП от 7 юни 1971 г. тя представи заедно с годишния си отчет и годишен доклад относно конкуренцията, в частност в областта на помощите.

В действителност твърде малко са областите, в които гражданското общество се мобилизира така, както в областта на конкуренцията. Решенията на европейските институции и анализите на службите на Комисията са строго контролирани от мощни частни заинтересувани играчи (лобита, адвокатски кантори и съвети).

3.2. Ограничена и критикувана политика

3.2.1. Ограничена политика

Политиката за конкуренцията пострада първо от последователни съдебни решения за отмяна на решения, което значително отслаби позициите на Комисията (виж по-горе). Негативно се отразиха и **разочароващите понякога резултати от отварянето на пазарите**. Анкетите по сектори, водени в няколко области, като енергийния сектор, разкриха важни ограничения по отношение на благоприятните последици от конкуренцията (виж главите „Вътрешен пазар“ и „Енергетика“).

Накрая политиката за конкуренцията несъмнено страда от известна диспропорция между средствата, с които разполага, и понякога спорния характер на решенията, които допуска. Развитието на икономическия подход е емблематично. Въпреки че икономическият анализ очевидно трябва да допринесе за налагането на нови решения, той по никакъв начин не е в

състояние да им придаде научност. Полезно е в този случай да се припомнят прочутите думи на William Landes в „Огънят на истината: възпоминание за Правото и Икономиката в Чикаго", JLE (1983), казани по отношение на Роналд Коуз, един от основните теоретици на индустриалната икономика: „Роналд Коуз признаваше, че е уморен от политиката за конкуренцията, тъй като, когато цените се качваха, съдиите виждаха в това знак за съществуването на монопол, когато цените падаха, съдиите виждаха в това знак за „хищнически цени", а стабилните цени пък възприемаха като знак за мълчаливо споразумение".

3.2.2. Критикувана политика

Голям брой наблюдатели обвиняват ПК, че поради своя **догматизъм** препятства създаването на европейски предприятия, способни да се конкурират на световния пазар. Тази критика е особено силна в страните с латинска традиция и с държавно управление на икономиката, преди всичко във Франция[11]. Като не отчита вече глобалния световен характер на пазарите, на които се намесват, ПК не би позволила на европейските предприятия да се борят при равни условия днес с конкурентите от САЩ и японските, а утре с индийските и китайските конкуренти.

На първо място целта на ПК съвсем не е да благоприятства един или друг тип предприятия. С други думи въпросът е не дали предприятията са големи, а да съществува увереност, че предприятията не са несправедливо възпирани, затруднявани в тяхното развитие чрез антиконкурентен тип поведение.

На второ място, дори ако появата на европейски предприятия от световна величина наистина е цел, анализ на европейската икономическа тъкан показва, че в действителност правото на конкуренция в никакъв случай не е препятствие за създаването на мощни обединения. Европа разполага с групировки от световна величина в много сектори (въздухоплаване, автомобилна промишленост, застрахователно

[11] Въпреки че добър пример в това отношение е сливането „Волво"/ „Скания", което беше повод за силна критика на политиката за конкуренцията в Швеция.

дело, банково дело и т. н.). Германия, една страна, в която правото на конкуренцията заема отдавна централно място, разполага също така и с мощни предприятия.

Политиката за конкуренцията: недомислена политика?

Политиката за конкуренцията често бива обвинявана в догматизъм и в тесногръда, безрезервна и лишена от нюанси защита на конкуренцията. Тази критика е твърде необоснована, тъй като конкуренцията сама по себе си е не цел, а средство за постигането на целите на договора.

– По отношение на антиконкурентните практики ПС приема, че някои съглашения, които впрочем имат благотворно въздействие в икономически аспект, могат да бъдат освободени от санкции; голям брой споразумения за сътрудничество съответстват на условията по чл. 81-3. Такъв е случаят с договорите за научни изследвания и развитие, също както и системи за специфична дистрибуция (франчайз и т. н.). Така Комисията прие серия от регламенти, наречени „за освобождаване“, обхващащи най-често срещаните видове договори. Тези регламенти уточняват според вида на договора забраняващи клаузи, разрешаващи клаузи и освобождаващи клаузи.

– По отношение на концентрациите, като заимства за това практика, развита в САЩ, Регламент 139/2004 въведе понятието „икономическа печалба“[12]. Т. нар. икономически печалби позволяват да се установи, че противно на привидно антиконкурентния характер на една концентрация, същата трябва да има като резултат икономически излишък в полза на потребителя. И въпреки че толкова европейски предприятия, както и Комисията проявяваха досега изключителна предпазливост, прибягвайки само в извънредни случаи до това често употребявано в САЩ понятие, несъмнено става дума за забележителен напредък в правото относно концентрациите.

– По отношение на държавните помощи основната цел на предприетата с плана за действие от юни 2005 г. реформа е именно да се гарантира, че прибягването до помощи е следствие от необходимостта властта да намери временно решение за констатирани слабости на пазара. Тук също става дума за съвременен икономически подход.

Налице е обаче твърде жилава и устойчива критика на политиката на конкуренцията, особено в ДЧ, които продължават да имат известни резерви по отношение на достойнствата на пазарната икономика и/или смятат, че държавна-

[12] Печалба, която се смята, че се дължи на ефикасността на управлението в големите предприятия (бел. ред.).

та власт трябва да може да прокара на преден план някои цели от общ интерес.

Логично в този контекст по инициатива на Франция въпреки големите резерви на много ДЧ, враждебни към всякаква проява на „икономически патриотизъм", в самия край на Европейския съвет от 21 и 22 юни 2007 г. се взе решение, че „свободната и ненакърнена конкуренция" за разлика от вътрешния пазар няма да фигурира сред целите на Съюза в бъдещия договор, който по-късно беше приет под името „Лисабонски".

Последиците от този напредък със сигурност са трудни за оценяване от юридическа гледна точка. Честото позоваване на конкуренцията в няколко разпоредби на Договора, поддържането на средствата за действие, необходими за тази политика, фактът, че чл. 308, който позволява да се преразгледат общностните договори, в миналото се прилагаше предвид „общото състояние на договорите" (а не само частично възложените „цели"), прилагането към Договора на протокол, специално насочен към въпросите на конкуренцията, със същата юридическа сила като тази на договора[13], са същевременно знаци, които позволяват да се смята, че политиката за конкуренцията ще продължава да играе ключова роля в общностното изграждане.

Ще отбележим накрая, че в политически план тази еволюция отразява точно съществуващото неудобство и разминаването в схващанията между държавите, склонни към интервенционизъм, които понасят зле упражняването на тяхната власт от Комисията по отношение на конкуренцията, и страните, според които пазарната икономика и регулирането ѝ от политиката на конкуренцията са напълно съвместими и наложителни.

[13] Протоколът предвижда, че вътрешният пазар, както е в чл. 3 от ДЕО и целите на Съюза, включва правила, даващи гаранции, че конкуренцията не е накърнена или деформирана.

Глава 10

Търговската политика

Същественото		
Търговската политика съставлява основна част от външното направление на европейска конструкция, основана в голяма степен на търговията. Точно както обменът между ДЧ имаше за цел да сближи народите в Европа, така и ЕС смяташе от самото си създаване, че трябва да бъде отворена търговска сила, а развитието на международния обмен се възприемаше като мощен двигател на мира. В този контекст европейската търговска политика е една от най-интегрираните европейски политики. Все пак първоначално създадена в атмосфера на трудно преодолими бариери пред обмена и малка относителна тежест на Европа в световен план, европейската търговска политика днес се изправя срещу появата на нови конкурентни търговски сили.	**1.**	**Утвърждаването на Европа като търговска сила е съпътствано от много интегрирана търговска политика**
	1.1.	Европейската търговска политика е много интегрирана
	1.2.	Търговска политика в служба на могъща търговска сила
	2.	**Европейската търговска политика се стреми да поощрява овладяна и регулирана либерализация на обмена**
	2.1.	Европа продължава да се обявява открито за сила, благосклонна към развитието на международната търговия
	2.2.	Европа се стреми да управлява и регулира либерализирането на търговията

1. Утвърждаването на Европа като търговска сила е съпътствано от много интегрирана търговска политика

Търговската политика по примера на политиката на конкуренцията и въвеждането на правилата на вътрешния пазар е много интегрирана общностна политика, заради която ДЧ изгубиха много от компетенциите си (1.1.). Днес тази

политика е поставена в служба на Европа, която се афишира като първа световна търговска сила (1.2.).

1.1. Европейската търговска политика е много интегрирана

Общностните институции, по-специално Комисията, играят водеща роля (1.1.1.). Въпреки че автономията на ЕК е ограничена (1.1.2.), новият договор потвърди силно интегрирания характер на търговската политика (1.1.3.).

1.1.1. Настоящото разпределение на компетенциите предоставя на ЕС основна роля

В материята на търговията ЕС играе главна роля. В действителност той се ползва с изключителна компетентност (1.1.1.1.), която не се оспорва и след разширяването на обхвата на международната търговия (1.1.1.2.).

1.1.1.1. Принцип на изключителна компетентност

Този принцип на изключителна компетентност е записан в ДЕО и утвърден от общностния съдия. Член 133, ал. 2 от ДЕО разпорежда: „За провеждането на обща търговска политика Комисията представя на вниманието на Съвета предложения".

Общностният съдия потвърждава тази изключителна компетентност в много свои становища. В становище 1/75 от 11 ноември 1975 г. Съдът изключва възможността за паралелна компетентност на ДЧ, като подчертава, че „приемането на подобна компетентност ще бъде по същество равно на това да се признае, че ДЧ биха могли да отстояват във взаимоотношенията си с трети страни позиции, различни от тези, които Комисията смята да отстоява, и по тази начин ще се деформират отношенията между институциите, ще се разклати доверието вътре в Общността и това ще ѝ попречи да изпълни задачата си по защитата на общия интерес".

1.1.1.2. Принцип, подложен на изпитание от разширяването на обхвата на международната търговия

На фона на стремителното развитие на международната търговия естествено възниква въпросът дали някои дейности трябва да бъдат включени в обхвата на търговската политика или не.

Така например по отношение на услугите СЕО в становище 1/94 от 15 ноември 1994 г. приема, че единствено предоставянето на услуги, при което няма никакво движение на хора, може да се отъждестви с обмен на стоки и че разпределянето на компетенциите, така, както е предвидено в Договора, е напълно приложимо.

Разграничението между областите на изключителна компетентност на ЕС и областите на поделена компетентност с ДЧ обаче поставя известни проблеми.

1.1.2. Автономията на Комисията, натоварена с осъществяването на търговската политика на Съюза, е ограничена

Тази автономия се материализира чрез приемането на обща митническа тарифа (ОМТ). ОМТ е резултат от регламент на Съвета 950/68 от 28 юни 1968 г., изменян редовно в съответствие с резултатите от търговските преговори. От момента на приемането му общностната компетентност заменя тази на ДЧ в преговорите с трети страни по митническите тарифи и за митническото регулиране изобщо (антидъмпингови права, номенклатура). Условията за въвеждането на общностната компетентност оставят все пак полета за маневриране на ДЧ. Въпреки че Комисията има ключова роля в преговорите, тя все пак действа под контрола на Съвета. Освен това именно държавите осъществяват на практика част от търговската политика.

1.1.2.1. Допълнителна компетентност, която в действителност обхваща няколко вида компетентност

Член 5 от ДЕО предвижда, че по отношение на търговската политика (както и в останалите области) Комисията

действа в границите на своята компетентност и в съответствие с целите на Договора.

По отношение на търговията точното разпределение на компетентностите и впоследствие на условията за определяне на мандата на Комисията и на ратификацията на договорите с трети страни, които тя представя на Съвета, са комплексни. Схематично погледнато, тъй като не всички противоречия са изгладени[14], можем да различим следните случаи:

– договори, които са от компетентността единствено на Общността, които се гласуват в Съвета или с квалифицирано мнозинство, или с единодушие (виж по-долу);

– договори, които освен от Общността, трябва да бъдат ратифицирани от ДЧ: става дума за т. нар. „смесени договори", за които фактически се изисква единодушие; тези договори засягат културните и аудиовизуалните услуги, услугите в образованието, както и социалните и здравните услуги.

1.1.2.2. Преговорните условия

Осъществяването на търговската политика се организира в серия от етапи, предвидени в чл. 133, § 3 от ДЕО:

– предоставяне на **мандат** за преговори;

– **представляването на страните** по време на преговорите;

– **сключването на договора** в рамките на преговорите;

– прилагането на договора след влизането му в сила.

Първоначално дефиницията на мандата за преговори предвижда действието на „Комитет 133"[15], след което се произнася Съветът по общите въпроси и външните отношения. Ако мандатът се отнася до материи, по които решението за сключване изисква квалифицираното мнозинство, то и мандатът се определя с квалифицирано мнозинство.

[14] Така например по отношение на земеделието възниква въпросът дали договорите, които се отнасят за географски названия, трябва да попадат в полето на гласуване с единодушие или в полето на квалифицираното мнозинство.

[15] Специализиран комитет, който обединява Комисията и представителите на Съвета.

Ако, обратно, е необходимо единодушие, то и мандатът се приема по същия начин. Това различие е твърде изкуствено както по юридически, така и по политически причини.

В юридически аспект търговските преговори от гледна точка на широкия обхват на засяганите от тях теми, в частност по време на преговорите под егидата на ГАТТ, след това на СТО, смесват винаги теми, изискващи единодушие, с теми, изискващи квалифицирано мнозинство. Но когато мандатът се отнася и до двата елемента, единодушието „завладява" целия мандат.

В политически аспект залогът е толкова голям, че трудно можем да си представим, че Комисията ще се впусне в търговски преговори, като същевременно знае, че една или повече влиятелни държави не одобряват напълно предоставения ѝ мандат за преговори. Като цяло търсенето на съгласие е водещ принцип.

1.1.2.3. Сключването

Обратно, сключването се извършва или с квалифицирано мнозинство, или с единодушие, каквото се изисква в следните случаи:

– когато договорът се отнася до област, за която се изисква единодушие при приемането на вътрешни правила;

– когато договорът се отнася за област, в която Общността още не е упражнявала компетенциите си;

– при смесените договори (по които страна са ЕО и ДЧ заедно).

1.1.2.4. Комисията се стреми да утвърди автономията си

На практика Комисията се стреми да се еманципира от рамката на мандата за преговорите, с който е натоварена. За тази цел тя разчита на няколко елемента. Тя използва преди всичко свойствената за всеки преговорен процес **гъвкавост**. По този начин извлича полза от предоставения ѝ мандат, като подлага на одобрение от страна на Съвета само някои етапи и дори **смята, че само „последният вариант" на договора или основните изменения трябва да**

бъдат одобрени от Съвета. Така за една отделна държава в рамките на глобални търговски преговори се оказва трудно да контролира как Комисията изпълнява предоставения ѝ мандат. Редом с това Комисията не се колебае да се позовава на **общностния интерес**, на който е гарант и който би могъл да оправдае даден договор, ако някои ДЧ биха го сметнали за несъответстващ на предоставения ѝ мандат.

Историята на търговската политика е белязана с богата палитра от конфликти. Така споразумение, договорено на конференцията в Сиатъл от Паскал Лами, по това време комисар по търговията, впоследствие беше отхвърлено с единодушие от Съвета. Тогава комисарят по търговията трябваше да отстъпи и да се съгласи на преговори. Цикълът от Доха също бе предмет на важни конфликти между Комисията и някои ДЧ, сред които и Франция. Тези държави обвиниха Комисията, че е злоупотребила с мандата си, особено по отношение на земеделието, в перспективата на подготовката на Конференцията на СТО в Хонконг през декември 2005 г. Франция специално упрекна Комисията заради приемането на рамковия договор от 1 август 2004 г., който имаше за цел да уточни преговорните основи на цикъла СТО от Доха, като осигури възможност за това на членовете на СТО (виж по-долу).

1.1.2.5. Осъществяването на търговската политика е отговорност на ДЧ

При отсъствието на общностни митнически служби въпреки проектите в тази посока, именно държавите остават компетентни по техническите аспекти: контрол по границите, борба с измамите и т. н., съобразно принципа на „индиректна администрация".

1.1.3. Институционните изменения утвърждават интегрирания характер на търговската политика

Договорът за **Конституция за Европа узаконява изключителния характер на общностната компетентност**. Член I-13 посочва изрично търговската политика като изключител-

на компетентност на Общността. Той **увеличава и ролята на ЕП** при вземането на решения в сферата на търговията. Досега ДЕО предвиждаше Съветът да взема решение с квалифицирано мнозинство по предложение на Комисията, без допитване до ЕП. Новият договор предвижда, че ЕП трябва **да бъде редовно информиран** за хода на преговорите, а **резултатите от тези преговори ще изискват неговото одобрение**. Разширява се съдържанието на общата търговска политика, като се предвижда договорите относно услугите и търговските аспекти на интелектуалната собственост, които вече не са класически средства на търговската политика, занапред да попадат в тази рамка.

1.2. Търговска политика в служба на могъща търговска сила

Европа постепенно се утвърди като основна търговска сила (1.2.1.). Поддържането на равновесието в обмена, както и на мястото ѝ в международното разделение на труда ѝ налага да засили конкурентоспособността си (1.2.2.).

1.2.1. Европа е велика търговска сила

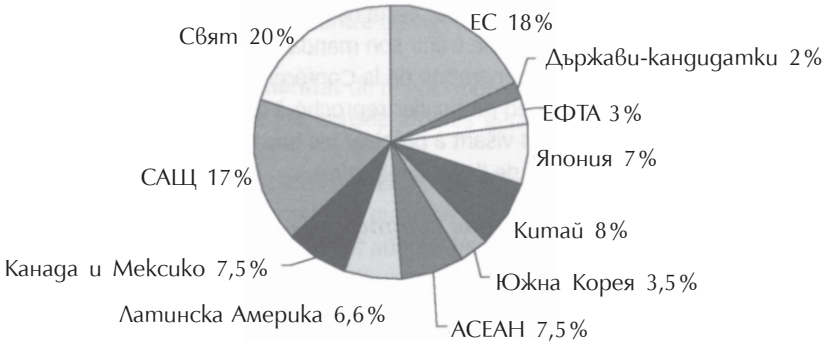
ЕС е сила, отворена към останалата част на света.

Както това личи от графиките, които следват, ЕС е първата търговска сила в света. Тези данни не отчитат вътреобщностната търговия (делът на ЕС в световната търговия би бил тогава 29,2%).

1.2.2. ЕС трябва да поддържа конкурентоспособността си, като внимава да не нараства неравновесието на външния му обмен

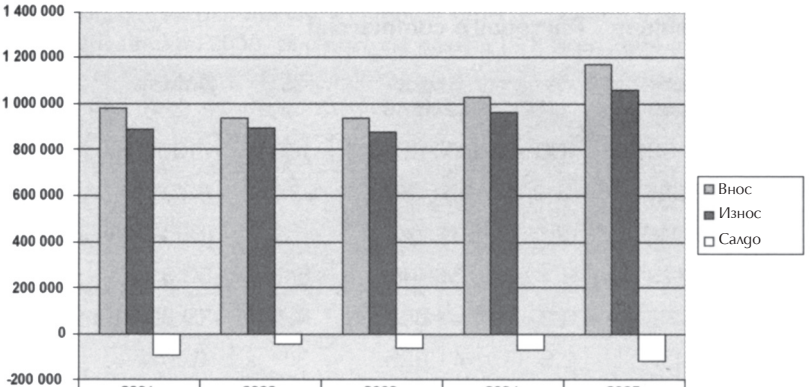
ЕС внася повече, отколкото изнася. Той има външен дефицит в няколко области и по отношение на мощни конкуренти (виж таблицата по-долу).

Дял в световната търговия със стоки (внос и износ) – 2004 г.



Източник: Comission européenne.

Търговски баланс на ЕС с останалата част от света (милиони евро)



	2001	2002	2003	2004	2005
Внос	983 443	941 885	940 347	1 031 999	1 174 633
Износ	892 720	900 424	878 482	964 652	1 061 013
Салдо	-90 723	-41 461	-61 865	-67 347	-113 620

Следващата таблица представя анализ на основите видове обмен според **вида на продукцията**. Тя позволява например да се осъзнае относителността на широко разпространени идеи като тази, че Европа е бастион в областта на

Таблица: Основни видове обмен

в милиони евро	2001 г.			2003 г.			2005 г.		
	Внос	Износ	Салдо	Внос	Износ	Салдо	Внос	Износ	Салдо
Първични продукти	284 210	99 252	-184 958	274 641	98 403	-176 238	383 049	124 921	-258 128
От тях електроенергия	155 904	22 351	-133 553	155 826	22 855	-132 971	249 574	38 657	-210 917
От тях селскостопански продукти	81 060	58 969	-22 091	78 499	-58 331	-20 168	80 504	38 657	-210 917
Промишлени продукти	667 914	775 305	107 391	634 832	760 712	125 880	727 786	881 523	153 737
Машинни инструменти	262 923	268 866	5943	233 724	248 408	14 684	277 243	308 640	31 397
Транспортно оборудване	89 425	145 563	56 138	92 898	146 766	53 868	98 274	167 319	69 045
Химически продукти	76 880	131 133	54 253	80 360	142 377	62 017	93 753	163 144	69 391
Текстил	67 220	35 923	-31 297	66 680	33 882	-32 798	70 351	70 351	-37 368

селското стопанство, тъй като показва, че ЕС повече внася, отколкото изнася селскостопански продукти.

Анализ зона по зона потвърждава, че ЕС е длъжник по отношение на зоните, износителки на суровини[16], особено енергийни (Русия, Норвегия), и на новите индустриални сили, на първо място сред които Китай.

Таблица: Търговски партньор

Търговски партньор	Внос	%	Износ	%	Салдо
Свят	1 174 633	100	1 061 013	100	-113 620
Съединените щати	162 926	13, 9	251 291	23, 7	88 365
Китай	158 040	13, 5	51 746	4, 9	-106 294
Русия	106 729	9, 1	56 398	5, 3	-50 331
Япония	73 039	6, 2	43 655	4, 1	-29 384
Турция	33 451	2, 8	41 825	3, 9	8374
Норвегия	67 127	5, 7	33 810	3, 2	-33 317
НАФТА	189 069	16, 1	291 722	27, 5	102 653
Латинска Америка	64 126	5, 5	54 493	5, 1	-9633
Кандидати за ЕС	57 995	49	81 145	7, 6	23 150
ЕФТА	136 021	11, 6	119 286	11, 2	-16 735
Средиземноморски страни	54 667	4, 7	59 807	5, 6	5140
АСЕАН	70 731	6	44 950	4,2	-25 781

Следващата таблица за 2006 г. представя детайлно напредъка на обмена на ЕС с основните му партньори (в милиони евро).

Що се отнася до секторите, важното е, че Европа се утвърждава в международното разделение на труда като зона, способна да произвежда успешно стоки и услуги с висока принадена стойност. Тя трябва по-специално да бъде в състояние да развива индустриалната си тъкан по посока на авангардните технологии. В този смисъл „все по-очевидно е, че търговската политика (на Съюза) трябва да взаимодейства с вътрешните политики на Общността, ако желае да по-

[16] Европа задоволява чрез внос основните си нужди от желязо, боксит и мед.

стигне благотворни за цяла Европа резултати[17]“ (виж Глава 8 „Вътрешният пазар“).

Как Европа и САЩ да реагират на бързото нарастване на мощта на конкурентите: индийци, китайци и бразилци?

Китай, Индия и Бразилия покриват вече 15% от световния обмен и делът им нараства бързо. Търговският дефицит на САЩ спрямо Китай нарасна приблизително на 200 млрд. долара през 2005 г., докато европейският дефицит едва надминаваше 75 млрд. евро. Докато през 2000 г. китайските стоки представляваха 8,6% от вноса на САЩ, това число нарасна на 13,8% през 2004 г. (съответно 2,8% и 4,2% за ЕС). Средната степен на икономически растеж на Китай от 9% годишно през последните 10 години се обяснява отчасти с нарастване на китайския износ, който през разглеждания период достигна забележителното равнище от 25% годишно[18]. Макар равнището на индо-европейската и индо-американската търговия да е значително по-ниско, Индия също се утвърждава в перспектива като незаобиколима търговска сила.

В този контекст основното предизвикателство, което Европа и САЩ трябва да преодолеят, е свързано с цената на работната ръка, която е средно 30 пъти по-евтина в Китай и Индия.

Основният въпрос за решаване от Европа и САЩ е развитието на сектори с висока принадена стойност. Комисията осъзнава тази необходимост, но същевременно подчертава, че „европейската индустрия изостава във високотехнологичните производства“[19]. Развитието на обмена в третичния сектор също е съществено. Това предполага насърчаване на научните изследвания и преминаването към истинска икономика на знанието, такава, каквато самата тя е пожелала да развива посредством Лисабонската стратегия. В тези области са много необходими решителни действия и е погрешно да се смята, че международното разделение на труда ще ограничи новите азиатски и американски (Бразилия) сили, като им предостави единствено роля на подизпълнители или в сектори със слаба принадена стойност и ниско квалифицирана работна ръка. Китай и Индия постепенно се присъединяват към производителите и износителите на високотехнологични продукти. Така докато продажбите на текстил съставляваха 24% от китайския износ през 1997 г., през 2004 г. те са вече само 15% от него. Успоредно делът на високотехно-

[17] *Global Europe: competing in the world*, доклад на Европейската комисия относно нейната търговска стратегия, октомври 2006 г. (Communication de la Commission européenne sur sa stratégie commerciale, octobre 2006).

[18] Global Europe: competing in the world.

[19] Global Europe: competing in the world.

логичните продукти нараства от 15% през 2000 г. на 28% през 2004 г. Впоследствие Китай надмина САЩ като първи в света износител на продукти на електрониката.

Европа също трябва да отговори на въпроси по отношение на области с по-нисък технологичен интензитет. Комисията подчертава, че „конкурентоспособността може да бъде чувствително подобрена посредством иновациите, маркетинга и технологии на разпространение за всякакви видове стоки, включително и по отношение на продукти, които обикновено са смятани за необичайни и със слаб или среден технологичен интензитет".

2. Европейската търговска политика се стреми да поощрява овладяна и регулирана либерализация на обмена

До неотдавна европейската търговска политика можеше да се сведе до все по-широко отваряне на границите. В действителност ограниченията на конкуренцията и ниската конкурентоспособност на страните от Юга водеха до това, че въпреки многобройните нови механизми, някои от които впрочем все още се използват, Европа можеше да се обяви просто за зона за свободна търговия.

Напоследък това положение се промени съществено. В действителност на Юг се утвърдиха мощни конкуренти (Китай, Бразилия, Индия). Редом с това се виждат проблеми от дестабилизиращия характер на твърде бързото отваряне на някои европейски сектори, особено селскостопанския сектор. В този контекст, както показва настоящият преговорен процес на СТО в рамките на цикъла от Доха, европейската търговска политика трябва да намери баланса между своите традиционни цели, свързани със свободната търговия (2.1.), и необходимостта от ограничаване на възможното негативно влияние на международната търговия (2.2.).

2.1. Европа продължава да се обявява открито за сила, благосклонна към развитието на международната търговия

ЕС поддържа развитието на международната търговия. Освен СТО, чието създаване Съюзът насърчи и в която участва активно (2.1.1.), той увеличи договорите за търговско сътрудничество и с големите зони за свободна търговия (2.1.1.).

2.1.1. Дейността на Европа на международната сцена за насърчаване на свободната търговия

ЕС е по принцип благосклонен към свободната търговия. Той смята, че както създаването на вътрешния пазар сближи народите на Европа и допринесе за тяхното благополучие, така и международната търговия представлява фактор за развитие и мир. Това, разбира се, не означава, че световната търговия не трябва да бъде регулирана, нито че ЕС допуска нейното либерализиране, без да се съобразява със следваните от него стратегии (виж по-долу).

Все пак, с всички тези съображения, ЕС открито поддържа многостранните договори. Така, макар да приема сключването на регионални договори като средство за развитие на световната търговия, по време на преговорите в рамките на цикъла от Доха той потвърди и че дава предимство на многостранния подход. И само поради съществуването на риск от провал на цикъла той избра да отдаде по-голямо значение на двустранните преговори след 2004 г.

Регионалните търговски договори (РТД) на ЕС

Няколко категории РТД

ЕС сключва няколко вида РТД. Някои съответстват на предприсъединителните договори от вида на тези, които бяха сключени с Румъния и България преди членството. Други се вписват в рамките на политиката на съседство (Euromed). Има накрая и такива, които се вписват в по-стратегическа перспектива (Южна Африка, Азия).

Действащи договори, чието задълбочаване е затруднено

Редом с многостранните преговори в рамките на цикъла от Доха ЕС се стреми да задълбочи сключените от него РТД. Преговорите, които Съюзът води понастоящем с групата „Меркосюр“, зона, с която е

подписал споразумения за асоцииране, са затруднени по селскостопански въпроси и във връзка с концесии, които ЕС смята за недостатъчни по отношение на услуги, инвестиции и публични пазари. Съюзът се стреми също да задълбочи двустранните споразумения, които е подписал с Мексико и Южна Африка през 2000 г.

Нови договори в перспектива

Доколкото благоприятният изход от цикъла от Доха изглежда все по-хипотетичен след 2004 г., ЕС започна да предвижда сключването на нови РТД като средство за постигане по други пътища и на по-ограничена основа на това, което многостранният подход не успява да осигури. В този смисъл в доклада си от 4 октомври 2006 г. (цитиран по-горе) ЕК изрази желанието си ДЧ да предвиждат възможността за сключване на РТД с развиващите се страни от Азия (Южна Корея, Индия, членовете на АСЕАН).

2.1.2. ЕС имаше съществена роля в усилията за успешно приключване на цикъла на Доха

В голяма степен именно благодарение на ЕС очертаващото се преди конференцията в Хонконг през декември 2005 г. първо проваляне на цикъла не беше допуснато.

Първият напредък беше, трябва да се признае заслугата на ЕС за това, стъпка по посока на намаляване на субсидиите по износа. Дотациите, които единствено богатите зони (ЕС, САЩ) могат да предоставят, са действително мощно предимство за износа в съответната посока. ЕС направи необходимите отстъпки в това отношение. Определен беше краен срок за премахването им до края на 2013 г. Освен това беше решено отстраняването да стане „постепенно и успоредно, така че съществена част да бъде постигната преди края на първата половина на периода на въвеждане на промените“ (виж по-долу относно цикъла от Доха).

Преговорният цикъл от Доха

Цикъл с амбициозни цели

Програмата от Доха беше лансирана през ноември 2001 г. След провала на конференцията в Сиатъл през 1999 г. цикълът от Доха си поставя амбициозната цел да отчита по-добре проблемите на развиващите се страни в общия курс на либерализация на световната икономика. Именно по тази причина този цикъл е наречен „Програма за развитие от Доха“.

Цикъл, чийто успех си остава много хипотетичен по няколко причини

На първо място цикълът на Доха, който е въведен след серия от провали, вече се сблъска с някои трудности, като тези в Канкун (Мексико) през септември 2003 г. Оста САЩ – Европа беше силно дестабилизирана от групата, наречена „Г 20“ (включваща Индия и Бразилия), която се бореше за пълно отваряне на западните селскостопански пазари.

На второ място се наблюдава **парцелиране на позициите** с появата на антагонистични групи. Така по отношение на селското стопанство „Г 10“, около Швейцария и Япония, е по-скоро протекционистки настроена; „Г 20“, под тласъка на Бразилия, е силно настроена против субсидиите за селското стопанство на богатите страни; „Г 90“ обединява най-бедните страни, сред които и най-слабо развитите страни (НСРС). Редом с тези коалиции се появяват групи, ориентирани към един или друг аспект на преговорите. Например т. нар. група „на приятелите на рибата“ обединява страни, враждебно настроени срещу всякакъв вид субсидиране на риболова (САЩ, Австралия, Нова Зеландия и т. н.).

На трето място за развитите страни възможностите за намаляване на митото стават много ограничени. Митото е приблизително 4, 5% между ЕС и САЩ. Но колкото по-ниско е равнището на митото (при предварителните преговори), толкова по-трудно може да се получи ново намаление.

Накрая, погледнато в дълбочина, силно интегративната динамика на 90-те години вече е спъната. От няколко години държавите вече не се колебаят да възприемат едностранни мерки.

Кратки срокове под влиянието на САЩ

Конгресът на САЩ предостави на президента на САЩ мандат за преговори до лятото на 2007 г., след което Конгресът ще трябва да ратифицира сключения договор. (Нека припомним, че именно отказът на Конгреса на САЩ веднага след края на Втората световна война да ратифицира договора за създаване на Международна търговска организация, търговско допълнение към МВФ и Световната банка, който беше в основата на ГАТТ, един по-гъвкав, а и по-малко амбициозен договор за международно търговско сътрудничество.)

Състояние на преговорите на 15 септември 2007 г.

Сектор по сектор преговорите разглеждат следните въпроси:

Селското стопанство, сърцевина на преговорите. Селското стопанство е **ябълката на раздора**. Разискват се три теми:

– въпросът относно **субсидиите за износа**. Той засяга преди всичко богатите страни, тъй като бедните страни нямат необходимите средства за дотиране на износа им; най-агресивните страни (САЩ, Бразилия) искаха да се постанови краен срок до 2010 г. за премахването на тези субсидии; на конференцията в Хонконг ЕС направи жест по този щекотлив въпрос и прие датата 2013 г. (виж по-горе);

– въпросът за **вътрешната подкрепа** (субсидия за производството), по отношение на която Европейският съюз е най-големият донор: приблизително 25 милиарда долара (правителството на САЩ субсидира своите селскостопански производители в обем от 18 милиарда долара); целта на преговорите е на първо време да се договорят критерии за оценка на това, което подлежи на вътрешно субсидиране, и това, което не се субсидира, за да се пристъпи след това към намаляване на субсидията;

– въпросът за **митото**: понастоящем митото на селскостопанските продукти в ЕС, най-високото в света, достига до 21–22% (с други думи средно един селскостопански продукт, който извъневропейски производител би желал да продава за 100 евро, ще трябва да се обложи с мито, в резултат на което продажната му цена за европейските потребители ще е 121 евро); тази средна стойност прикрива в действителност съществено разминаване, като митото, с което се облагат някои продукти, понякога надминава 100% (говежди момици 210%, суроватка (лактосерум) 160%, масло 116% и т. н.); междинната хипотеза, възприета в началото на цикъла от Доха, беше да се намалят тези мита с 40%, като бъдат постепенно свалени до средно 12% в рамките на ЕС.

Индустрията

Основната тема на преговорите е митата върху индустриалните продукти от порядъка на 4,5% в света, или 3% за САЩ, 4% за ЕС, 11,7% за Бразилия, 13% за Индия; основната трудност се състои в съществуването на едностранни практики, чрез които някои нови държави прилагат по-ниски мита от тавана, определен от действащите нормативни актове; в този смисъл преценката на реалното положение, свързано с новото усилие, съгласувано от тези държави, се оказва много трудно.

Въпросът за нетарифните ограничения, тяхното многообразие (норми за качество, за сигурност, експортни такси[20], административни формалности[21]) също е предмет на обсъждане. Първата цел е да се идентифицират бариерите и да се определят тези, които би било най-полезно да бъдат премахнати или намалени, за да се ограничат злоупотребите и за улесняване на търговията.

Услугите

Преговорите постигнаха слаб напредък. Беше предложен обмен на идеи за либерализация.

[20] Има ли обаче основание да се мисли, че китаецът таксува някои от своите предприятия, които изнасят продукция, като оставя умишлено да възникне оскъдица.

[21] Като например задължението за поставяне на етикети на стоките на голям брой различни езици.

Развитието

Това бе ключов въпрос на цикъла и беше отбелязан напредък по инициатива на Европа и нейната мярка „Всичко освен оръжия“ (виж по-долу).

Темите от Сингапур

Наречени са така, тъй като именно по време на търговската конференция в Сингапур през 1996 г. те бяха включени в търговските преговори по инициатива на ЕС. Те съответстват на идеята, според която някои на пръв поглед нетърговски въпроси са всъщност основни за търговията. Темите от Сингапур са 4:

– **търговията и преките инвестиции** (тематика на собствеността: права на експроприация и т. н.);

– **прозрачността** на публичните пазари;

– **улесняването на търговията**, което има за цел да опрости митническите процедури, като избягва твърде дребнавите изисквания[22];

– **конкуренцията** и търговията (тематика на изкривяващите публични помощи и т. н.).

Вследствие на договор от юли 2004 г. единствено темата за улесняването на търговията остава обсъждана, тъй като дискусиите по останалите три теми са били изоставени.

Какво следва при провал на цикъла?

Възможни са три изхода:

– **може да се направи общ договор**, който вероятно би обхванал съвкупността от теми или достатъчен брой теми, за да не провали амбициите на цикъла;

– **общ договор не е възможен** и напредъкът, осъществен от 2001 г., ще е напразен; в действителност слабите резултати не могат да бъдат използвани при отсъствието на общ договор;

– намира се среден път, чрез който членовете на СТО, загрижени за „спасяването“ на част от цикъла, биха приели да прилагат някои от вече регистрираните договори. Тази хипотеза, по-малко амбициозна, но прагматична, се споменава след внезапното прекратяване на преговорите през юли 2006 г. и тяхното отлагане без определяне на срок за възобновяване.

Ако конференцията от Потсдам през юни 2007 г. (Индия, САЩ, Бразилия, ЕС) не позволи съществен напредък, то приемането от САЩ през септември 2007 г. на компромисен текст за селското стопанство (особено за субсидиите за земеделските производители) би могло да позволи деблокиране на преговорите като цяло.

[22] Известен пример за този вид мерки беше стриктното задължение на износителите на японски видеомагнетофони да освобождават от митница стоката си само в град Поатие.

2.2. Европа се стреми да управлява и регулира либерализирането на търговията

ЕС желае да избегне внезапни промени в големите икономически зони в резултат на развитието на международната търговия (2.2.1.). Той допринася активно и за нарастването на ролята на съдебното разрешаване на търговските спорове (2.2.2.).

2.2.1. Избягване на внезапни промени

ЕС пледира за прагматичен подход към световната търговия. Той е загрижен да се избегне твърде грубото либерализиране на пазарите, потенциално разрушително за самия него (2.2.1.1.) или за останалите търговски зони (2.2.1.2.).

2.2.1.1. ЕС иска да се предпази

Привърженик на развитието на международната търговия, ЕС не желае това развитие да се осъществява при непредвидени или трудни условия, които биха компрометирали ползата от обмена. Селскостопанската и културната сфера го илюстрират най-добре.

В областта на земеделието позицията на ЕС винаги е била ориентирана в полза на модернизирането (с постепенно отваряне на пазарите) на ОСП, която за него остава силно приоритетна (виж Глава 12). Преговорите от цикъла от Доха като отзвук на загрижеността във връзка с договорите Блеър от 1994 г. посочиха ясно, че **голям брой европейски държави** начело с Франция **не бяха склонни да пожертват европейското земеделие,** за да подпишат договор на всяка цена. В областта на културата пък, въпреки нерядко силните вътрешни разпри, ЕС продължава да воюва против това културата да се уподобява на стока или услуга.

2.2.1.2. ЕС пледира в полза на подход, който отчита трудностите на развиващите се страни

а) В многостранен аспект

Става дума за постоянна грижа на ЕС, която се изразява в установяването на обобщена система за преференции,

както и в дейност на Съюза за развитие на многостранни правила, отчитащи трудностите на развиващите се страни. Тази загриженост се прояви най-напред чрез въвеждането на основание чл. 133 от ДЕО на обобщена система за преференции (ОСИП).

Въведена от ЕС през 1971 г., обобщената система се състои в установяването на преференции, които се предоставят на специфични продукти от определени страни. Тя се въвежда на основата на регламент на Съвета на ЕС (виж по-долу). Европейската система засяга 178 страни и територии и е най-широко обхватната в света. Тя е основният инструмент на ЕС за отчитане на спецификата на развиващите се страни и съдържа серия от много сложни правила, които редом с общия режим уреждат особени режими:

б) Общият режим се състои от механизъм на модулация. Всеки продукт е класиран в дадена категория според значението:

– много чувствителните продукти, за които преференцията е 85% от общата митническа тарифа (въпросният продукт може да влезе в ЕС, след като бъде обложен с мито, намалено с 15% спрямо Общата митническа тарифа – ОМТ);

– чувствителните продукти, за които преференциалното намаление е до 70% от ОМТ;

– получувствителни продукти, за които преференциалното намаление е до 35% от ОМТ;

– нечувствителни продукти, които проникват на пазара на Съюза като освободени от мито.

в) Специалните режими – обобщената система на преференции на ЕС предвижда специални разпоредби, като:

– режима за най-слабо развитите страни: системата постепенно се задълбочава до приемането през февруари 2001 г. на инициативата „**Всичко освен оръжия**". По силата на тази инициатива целият износ на най-слабо развитите страни към ЕС се осъществява при освобождаване от мито, с изключение на оръжията (съществуват и други изключения относно бананите, ориза и захарта);

– режима, предназначен за борбата против наркотиците: от 1990 г. бяха предоставени извънредни мерки на страните от Общността от Андите (Боливия, Колумбия, Еквадор, Перу и Венецуела), впоследствие разширени и за държавите от Централноамериканския общ пазар (Коста Рика, Гватемала, Хондурас, Никарагуа, Салвадор), на Панама и Пакистан; предмет на този режим е улесняването на продажбата на продуктите от тези страни, като по този начин се намалява интересът към производството на наркотици, което е незаконно, но много доходно (този режим беше осъден от СТО през април 2004 г.);

– насърчителните режими, които от 1995 г. се стремят да отчитат съображения от социален характер или във връзка с околната среда.

Новата ОСИП

Влязла в сила от 1 януари 2006 г. (Регламент № 980/2005 от 30 юни 2005 г.), тя отговаря на желанието за модернизация и подобрение. Тя се характеризира с известно опростяване, като се преминава от пет режима на три (Основна ОСИП, инициатива за най-слабо развитите страни „Всичко освен оръжия", „ОСИП +"):

– **Основната ОСИП** покрива 7200 продукта;

– **Специалната ОСИП,** установена за най-слабо развитите страни („Всичко освен оръжия"), се запазва;

– Създадена е и **„ОСИП +",** чиято цел е насърчаването на устойчивото развитие и „доброто управление"; за този режим са подходящи само страни, които са ратифицирали и въвели най-малко 17 международни споразумения: осемте най-важни споразумения на МОТ, тези от областта на международното обичайно право от Правата на човека, както и шест други споразумения, свързани по-специално с опазването на околната среда (Вашингтонска конвенция, Конвенция за биоразнообразието и т. н.). Страните-бенефициенти към 1 януари 2007 г. са Боливия, Колумбия, Коста Рика, Еквадор, Грузия, Гватемала, Хондурас, Шри Ланка, Молдова, Монголия, Никарагуа, Панама, Перу, Салвадор, Венецуела.

Новият регламент организира също така един вид концентрация (по посока на страните, изпитващи най-голяма нужда) и известна стабилизация на ОСП (вместо годишен – преглед на всеки три години на критериите за избираемост).

На конференцията в Хонконг от декември 2005 г. именно по инициатива на ЕС е поет ангажимент от развитите страни (както и от развиващи се страни, които желаят) да се предостави право на внос, освободен от мита и квоти до 97%, от продуктите на най-слабо развитите страни, считано от 2008 г.[23]

ЕС изрази и желание развитието на търговията да не се изразява в дестабилизиране на крехки икономически и социални структури. Той се бори най-уязвимите страни да могат да определят списък с **т. нар. „специални продукти“**, които да продължат да подкрепят по силата на защитен механизъм. Според критерии, които ще бъдат определени допълнително (екология, развитие на земеделие), трябва да им се позволи да съхранят структуроопределящ характер по отношение на съответните територии.

г) В двустранен аспект

ЕС прие специфични правила, които имат за цел да отчитат необходимостта от развитие на няколко зони. Договорите от Котону представляват един от основните примери в това отношение (виж по-долу).

Търговските отношения ЕС – Страни от Африка – Карибите – Тихият океан (АКТО)

Договорът от Котону беше подписан на 23 юни 2000 г. за срок от 20 години между ЕС, неговите ДЧ и 77-те страни от АКТО. Този договор предвижда обсъждането на договори за икономическо партньорство (ДИП) или зони за свободна търговия между ЕС и шест регионални организации. ДИП организират постепенното и асиметрично въвеждане на свободната търговия (като първоначално страните от АКТО ще могат да запазят ограничения във вноса). ДИП ще влязат в сила през 2008 г., като свободната търговия ще се въведе изцяло за страните от АКТО най-рано през 2020 г. Приложното поле на ДИП е широко, тъй като трябва да обхване тарифни и извънтарифни въпроси, услугите (извън културата и аудиовизията), както и въпроси на регулирането (инвестиции, обществени поръчки). Преговорите по ДИП са много чувствителна сфера в политически аспект; най-либералните страни са враждебно на-

[23] Оставащите 3% трябва да позволят на Япония да защити секторите си на производство на ориз и кожи и на САЩ да защитят текстилната си индустрия.

строени към дерогациите от общите правила; от друга страна, голям брой наблюдатели се безпокоят от отваряне в търговията, което би могло да дестабилизира някои по-чувствителни зони.

На 4 април 2007 г. ЕС предложи да се премахнат изцяло тарифните и квотните ограничения за продуктите от страните от АКТО (като по този начин механизмът „Всичко освен оръжия" се разпростира над всички страни от АКТО) и решението да влезе в сила на 1 януари 2008 г., като останат някои изключения в секторно отношение (постепенно ще бъде въведен механизъм по отношение на ориза и на захарта, като последният сектор понастоящем е в процес на реформиране) и в географско отношение (мита, които продължават да засягат продукти, произхождащи от Южна Африка).

2.2.2. Осигуряване на зачитането на международните търговски правила

За тази цел ЕС прибягва до инструменти за търговска защита (2.2.2.1.). Освен това той често сезира компетентните органи на СТО (2.2.2.2.).

2.2.2.1. Инструментите за търговска защита

Инструментите за търговска защита (ИТЗ) са предназначени да укрепят правната сигурност на предприятията, като ги предпазват от нелоялното търговско поведение. Те се основават на чл. 133 от ДЕО и на различни разпоредби от учредителния договор на СТО. ЕС заедно с Индия и САЩ е един от основните ползватели на ИТЗ. ИТЗ биват три вида.

Дейността „Антидъмпинг" има за цел да се бори срещу практики, посредством които някои компании се стремят да продават стоки и услуги над реалната им производствена цена. Ако Комисията има подозрение за съществуването на подобна практика (по сигнал) противно на правилата на международната търговия, тя предприема спешно разследване. Това разследване може да насочи службите на Комисията към проверка по документи, но и на място. Резултатите от това разследване се предоставят на специализиран комитет на Съвета. Той може да вземе решение с обикновено мнозинство за компенсаторно облагане, което „да възстанови" реалната цена на стоката или услугата (тогава се говори за мита ad valorem). Преди приключването на процедура-

та Комисията може да предложи приемането на „временни мерки". Между 1 януари 2004 г. и 30 септември 2006 г. бяха започнати 77 антидъмпингови разследвания и бяха наложени 39 антидъмпингови мерки, от които облагането с мита ad valorem варира от 0 до 82 %[24].

Дейността „Антисубсидия" засяга борбата срещу средствата, чрез които публичните власти предоставят помощи в нарушение на международните търговски правила. Между 1 януари 2004 г. и 30 септември 2006 г. ЕО започнаха две нови разследвания (внос на пластмасови чанти и торбички, произведени в Малайзия и Тайланд) и наложиха две окончателни компенсаторни мерки (внос на спално бельо от памук и графитни електродни системи, произведени в Индия)[25].

Защитните мерки. Правилата на международната търговия позволяват при твърде рязко нарастване на обмена, което има дестабилизиращ ефект, да се въвеждат предпазни клаузи. Между 1 януари 2004 г. и 30 септември 2006 г. ЕО започнаха три разследвания (относно някои текстилни продукти[26], замразени ягоди и култивирана сьомга от рибарници). През септември 2006 г. ЕО въведоха предпазни мерки по отношение на цитрусите, както и мерки за следене по отношение на обувките и продуктите на металургията. В тази област Съветът взема решение с квалифицирано мнозинство.

Като съществена част от търговската политика на ЕС въвеждането на ИТЗ мобилизира значителна част от личния състав на Генералната дирекция по търговията на Комисията.

---

[24] Източник: Rapport de l'Organisation Mondiale du Commerce sur la politique commerciale de l'Union européenne, février 2007.

[25] Източник: Rapport de l'Organisation Mondiale du Commerce sur la politique commerciale de l'Union européenne, février 2007.

[26] Въпреки че на 1 януари 2005 г. членовете на СТО премахнаха последните квоти относно вноса на текстил и облекла, протоколът за присъединяване на Китай към СТО предвижда възможност за членовете да договорят ограничения върху вноса на китайски текстилни стоки до 31 декември 2008 г., ако преценяват, че „вносът на текстил и облекла, произведени в Китай, …действително заплашва да дезорганизира пазара, да препятства разчетеното развитие на търговията с тези продукти".

Подлежаща на усъвършенстване употреба на инструменти за търговска защита

Употребата на инструменти за търговска защита от страна на ЕС предизвиква въпросителни и критики. Ето защо Комисията представи на 6 декември 2006 г. Зелена книга относно инструментите за търговска защита на Европа, която трябва да доведе преди края на 2007 г. до формулиране на предложения за реформи в тази сфера.

Равносметката от европейската дейност в тази област е контрастна, както го показва напредъкът на дейността „Антидъмпинг" (последната самостоятелно представлява 85% от предприетите мерки в името на търговската защита срещу 14% за дейността „Антисубсидия" и 1% за предпазните мерки). ЕС в действителност осъществява умерен антидъмпинг, особено по отношение на САЩ (133 дейности, започнати по негова инициатива, срещу 232 за САЩ)[27].

Въпреки че независимата оценка, поръчана от Комисията през декември 2005 г.[28], констатира задоволителното функциониране на защитните инструменти, тя разкрива и серия от слабости, които се дължат на: (I) бавната европейска процедура (временните мерки рядко се прилагат, преди да изтекат 6 месеца, докато в САЩ често това се случва в рамките на 1 месец); (II) слабото санкциониране (средно антидъмпинговите мита в Европа достигат 35% срещу 132% в САЩ); (III) на относително по-слабия антидъмпингов капацитет (166 общностни чиновници срещу 375 агенти в САЩ); (IV) на минималната продължителност на мерките в Европа (под 25% от антидъмпинговите мерки са с продължителност над 5 години срещу 75% в САЩ).

2.2.2.2. Ролята на органа на СТО за разрешаване на спорове

ЕС беше един от най-горещите привърженици на създаването на СТО и вътре в нея – на орган за разрешаване на спорове (ОРС).

След 1995 г. ЕС внесе над шестдесет иска пред ОРС, от които около тридесетина насочени срещу САЩ, в няколко области:

– в областта на стоманата: ЕС сезира ОРС за разпоредби на САЩ, които смята за противоречащи на правилата на международната търговия. В резултат на осъдителни реше-

[27] Източник: СТО.

[28] Evaluation of EC Trade Defence Instruments, Final Report, décembre 2005, Mayer, Brown, Rowe & Maw LLP.

ния на ОРС САЩ отмениха съответните разпоредби през декември 2003 г.;

– в областта на въздухоплаването: след прекратяването през ноември 2004 г. по инициатива на САЩ на двустранния договор между САЩ и ЕО от 1992 г., който уреждаше подкрепата за въздухоплавателната индустрия, двете страни са в състояние на открит конфликт по отношение на субсидиите, които отпускат респективно на „Боинг“ и на „Ербъс“. Първото заседание (виж по-долу) се състоя през март 2007 г. в седалището на СТО.

ЕС е решен да се защитава по линия на СТО, но и сам често бива атакуван пред същата юрисдикция. Например в областта на земеделието САЩ поискаха на 29 юни 2007 г. СТО да прекрати европейския режим на внос на банани, което беше последният акт на един продължителен конфликт.

Световната търговска организация (СТО)

СТО е създадена на 1 януари 1995 г. в резултат на решение, взето в Маракеш на 15 април 1994 г., в самия край на цикъл преговори, наречен Уругвайски кръг. СТО се председателства от лятото на 2005 г. от французина Паскал Лами, бивш еврокомисар по търговията, а седалището на СТО е в Женева.

Функционирането на СТО. СТО има три измерения:

Това е **място за преговори.** СТО няма собствено право да взема решения. Тя е само едно място, където държавите се срещат, за да изработят заедно чрез постигане на съгласие правилата на световната търговия.

Това е също така **съвкупност от правила**, чиято цел е да стимулират търговията.

Накрая, именно в това се състои и нейният оригинален характер, това е **място за уреждане на спорове** с помощта на **ОРС**, чието функциониране е следното:

– етап 1: ОРС създава „специални групи“, натоварени с проучването на дадено дело, които правят заключения;

– етап 2: заключенията им се представят на ОРС (в пълен състав), който единствен взема решение; същият може да отхвърли заключенията на специалната група само с консенсус.

Принципите на СТО

Основният принцип е този на търговията без дискриминация, който включва няколко други принципа.

Принципът от клаузата за най-облагодетелстваната нация – по силата на този принцип, когато една държава дава предимство на друга държава, това предимство автоматично се прилага за всички други държави.

Принципът на националното третиране, по силата на който се прилага еднакво третиране на националните граждани и на чужденците.

Представителството на ЕС в СТО

Учредителният договор на СТО приравнява ЕО към останалите членове на организацията. Така ЕС се представлява едновременно пряко и чрез своите 27 ДЧ.

Подобна ситуация, разбира се, създава известни трудности, най-малкото, в теоретичен аспект, като се имат предвид конфликтите по отношение на компетентността, които редовно противопоставят Комисията и ДЧ (виж по-горе). В действителност, доколкото решенията в СТО се вземат с консенсус (последният е дефиниран като отсъствието на формално противопоставяне на поне един член), напълно предвидимо е една или повече ДЧ, които биха били готови да платят политическата цена за това, да се противопоставят в СТО на споразумение, договорено от Комисията за ЕС, когато го смятат за неблагоприятно.

Раздел 2

Секторните политики

Глава 11

Кохезионната политика

Съществено	
Кохезионната политика, преди наричана регионална политика, се появява през 1975 г. със създаването на ЕФРР (Европейския фонд за регионално развитие). Тази политика има за цел да укрепи икономическото и социалното единство вътре в ЕС, като намали отклоненията в развитието на регионите и на ДЧ. Става дума за много голяма от гледна точка на бюджета политика и предвид резултатите, които могат да се постигнат чрез нея. Кохезионната политика днес обхваща 1/3 от общностния бюджет и по отношение на разходите е най-важната след ОСП общностна политика и във финансовата рамка 2007-2013 г. тя се превръща в най-голямото разходно перо на ЕС. Накрая Кохезионната политика (КП) е конкретна политика, видима за европейските граждани, тъй като те самите са първите ѝ бенефициенти.	**1. Кохезионната политика е политика на общностна солидарност** **1.1.** Регионалната политика постепенно се превърна в преразпределителна политика **1.2.** Кохезионната политика има за цел да преодолее изоставането на „бедните райони" посредством значителни финансови средства **2. Кохезионната политика, която съставя един от стълбовете на Лисабонската стратегия, трябва да посрещне предизвикателството на разширяването** **2.1.** Кохезионната политика вече представлява стълб на Лисабонската стратегия **2.2.** Кохезионната политика е преразгледана във връзка с разширяването, което налага труден избор

Тази политика позволява финансово участие в усилията на публичните власти, които получават нова инфраструктура и подпомагат предприятията да бъдат по-конкурентоспособни. Сред конкретните постижения, които се дължат на тази политика, фигурират много обекти от инфраструктурата на различни видове транспорт (надземен, въздушен…).

Днес обаче КП среща ограничения. Следва да отбележим, че в общностното пространство все още съществуват големи неравенства, особено след разширяването към Централна и Източна Европа:

– десетте най-динамични области на ЕС имат три пъти по-висок БВП от десетте най-слабо развити области;

– БВП на жител от Люксембург е два пъти по-висок от този на жител на Гърция;

– Хамбург е най-богатият район на Европа, с доход на глава от населението три пъти по-висок от този на Алентейо (Португалия);

– разширяването представлява безпрецедентно предизвикателство, доколкото съотношението на населението с БВП по-нисък от 75% от средния за Общността се променя и от 19% (в ЕС на 15-те) вече е 27% (в ЕС на 27-те).

1. Кохезионната политика е политика на общностна солидарност

Без първоначално да е предвидена, Кохезионната политика се доказа като необходима поради икономическите и социалните неравенства в Европа. Тя беше въведена в общностните политики през 1975 г. със създаването на ЕФРР и постепенно се превърна в истинска преразпределителна политика в рамките на ЕО (1.1.), която се стреми да стопи изоставането в развитието на бедните райони с помощта на значителни финансови средства (1.2.).

1.1. Регионалната политика постепенно се превърна в преразпределителна политика

Първоначално регионалната политика не се споменава в Римския договор (1.1.1.), но се доказа като необходима заради икономическите и социалните неравенства в ДЧ (1.1.2.). Тази нова обща политика беше въведена с Договора от Маастрихт (1.1.3.) и беше обект на амбициозен преглед от

страна на Европейския съвет в Берлин през 1999 г., за да бъде в състояние да посрещне разширяването (1.1.4.).

1.1.1. Римският договор не предвижда регионална политика

Римският договор от 25 март 1957 г. не предвижда никаква разпоредба във връзка с регионалната политика, а само в чл. 2 и 3 посочва необходимостта да се „насърчава в Общността като цяло хармонично, балансирано и устойчиво развитие по отношение на трудовата заетост и високата степен на социална защита, повишаването на качеството на живот, икономическото и социалното сближаване и солидарността между държавите-членки".

Член 39-2 подчертава също необходимостта да се отчитат неравенствата между регионите при изработването на общата селскостопанска политика.

1.1.2. Големите регионални неравенства в ЕИО и създаването на регионална политика

Тъй като регионалните неравенства стават все по-дълбоки след първото разширяване на ЕИО, на срещата на върха в Париж през октомври 1972 г. се взема решение да се изработи общностна политика, която да помогне за решаването на проблемите. Тези неравенства се дължаха на разпределението на демографските и икономическите ресурси в ЕИО.

От една страна, населението е много неравномерно разпределено на общностната територия. 4% от територията на ЕС се населява от приблизително половината от населението, което продължава да се урбанизира и да се концентрира в големите метрополии. Земеделското пространство в резултат на това е под въпрос заради загубата на селско население.

От друга страна, икономическото богатство е също неравномерно разпределено. Една трета от богатството е разпределено върху 1/8 от територията, която се простира от Лондон до Милано, през Брюксел, Париж и Торино. Периферията изостава. За изостанали се определят райони с БВП, по-нисък от s от средния за Общността. Днес те

са в държавите от Източна Европа, Арктическия регион, региона Мецоджорно и Гърция. Въпреки общностните усилия и предоставените финансови средства още от създаването на регионалната политика, италианският Мецоджорно запазва изоставаща икономическа и социална структура: забавена индустриализация, постоянна безработица, засягаща 20% от населението, БВП на жител, равен на 55% от БВП на Северна Италия.

Първото разширяване на ЕИО, както и регионалните неравенства, които нарастват, оправдаха създаването на обща регионална политика. Тя е замислена през 1975 г. със създаването на ЕФРР, който има за цел да позволи на Обединеното кралство да получи намаляване на нетния му дял в бюджета на ЕО. Действително навремето Обединеното кралство като нетен донор получи финансиране за преустройство на минните региони в Северна Англия и Шотландия в замяна на участието си във финансирането на ОСП.

Първоначално ЕФРР функционира като инструмент за рефинансиране на националните бюджети с две цели: да навакса изоставането в структурно отношение на някои региони и да води борба срещу дезиндустриализацията. ЕФРР възстановяваше на държавите половината от разходите, направени в рамките на националните бюджети, в границите на общ финансов таван. Системата не зависеше от общностните институции. Освен това помощите за най-неблагодетелстваните региони имаха таван, който в количествено отношение беше много близък до съответното национално финансово участие в общия бюджет. Тогава системата ЕФРР имаше слаба преразпределителна функция.

Регламентът от юни 1984 г. даде нов тласък на регионалната политика. Регионалната политика се превърна в реален преразпределител с плащания към ДЧ, които вече не бяха пряко обвързани с националния принос към ЕФРР. Перспективата за присъединяването на Испания и Португалия през 1985 г. позволи създаването на Интегрирани средиземноморски програми (ИСП), които засягаха цялостно средиземноморските региони на ЕИО. Приблизително 7 млрд. екю бяха

изразходвани от 1986 г. до 1992 г., за да се навакса изоставането в развитието на тези региони.

1.1.3. ЕЕА и Договорът от Маастрихт разширяват и укрепват регионалната политика

Тази политика беше въведена в Общностното право чрез ЕЕА през 1986 г. в част V на Договора относно икономическата и социалната кохезия. ЕЕА позволи силно да нарасне ролята на регионалната политика и на преразпределителния ѝ характер. Заделеният за това бюджет беше удвоен. В този смисъл тя се прояви като компенсация за осъществяването на вътрешния пазар. И докато вътрешният пазар трябваше да стимулира конкуренцията и да развива свободната търговия, то регионалната политика позволяваше на ЕИО да разполага със социално и преразпределящо направление на равнището на Общността.

ЕЕА наложи рационализиране на общностните разходи в името на регионалната намеса. И докато преди това разходите съответстваха на намеса по сектори, отсега нататък общностните разходи щяха да се разпределят целево, като групират перата по различните фондове.

Договорът от Маастрихт, който даде тласък по посока на икономическа конвергенция за постигане на единна валута, укрепва и разширява регионалната политика. Средиземноморските ДЧ получават нова проява на солидарно усилие, решено от Европейския съвет в Единбург (1992 г.): това е „Пакетът Делор II“ (156 млрд. екю за периода 1994–1999 г.), който е съпътстван от създаването на **Кохезионен фонд** в полза на четирите най-необлагодетелствани страни от Общността: Гърция, Испания, Португалия, Ирландия.

Оттогава 1/3 от общностния бюджет щеше да се отделя за Кохезионната политика. Освен това Европейският съвет от Единбург създава нов финансов инструмент – Финансов инструмент за ориентация на риболова (ФИОР), който трябва да допълни структурните фондове.

През 90-те години на XX век регионалните помощи представляват до 3% от БВП на една ДЧ. Ирландия, Гърция,

Испания и Португалия получават по този начин помощи, които съответстват на 1,5 до 3% от техния БВП на година. Регионалната политика е мощен фактор на икономическата конвергенция на държавите от периферията и на ирландското и испанското „икономическо чудо". Кумулативният ефект води до увеличаване с 10% на БВП в Ирландия, Гърция и Португалия и с повече от 4% в Испания. С други думи приблизително една трета от регионалната политика е посветена на икономическата конвергенция на тези държави. Ирландия, изглежда, е големият печеливш от тази политика, с доход на глава от населението, който я класира днес в рамките на ЕС след Люксембург и Дания.

Испания и Кохезионната политика

През 2014 г. приносът на Испания в общностния бюджет ще бъде по-голям от получените помощи. Положителното испанско салдо, което възлиза на 48 млрд. евро за периода 2000-2006 г., ще слезе на 6 млрд. евро за периода 2007–2013 г. От 8,5 млрд. евро през 2005 г. това салдо ще се свие до 993 млн. през 2013 г.

Испания е един от основните донори, финансиращи разширяването. Това положение е в резултат на двойно движение. От една страна, икономическият растеж допринася за бързото нарастване на испанския принос в общностния бюджет. От 1996 г. този принос се е удвоил, за да достигне приблизително 10 млрд. евро през 2005 г. Той трябва да нарасне с повече от 50% от сега до 2013 г. В същото време общностните субсидии, за които може да претендира Испания, силно намаляват в полза на регионите на новите ДЧ. Това намаляване на общностното финансиране се дължи на подобряването на икономическото положение на испанските региони: Кастилия-Леон, общината на Валенсия и Канарите има вече БВП на жител, надхвърлящ 75% от средното ниво за Европа, и нямат повече право на структурни фондове. Тази загуба на ресурси е още по-обхватна поради факта, че с присъединяването на чувствително по-бедни страни разширяването на практика автоматично изпраща други испански региони над 75%. Така Астурия, общината на Мурсия и испанските анклави Сеута и Мелила в Мароко повече нямат достъп до структурните фондове.

Но намаляването на европейското финансиране представлява съществена промяна за испанската икономика. На всеки 10 km от испанските магистрали 4 са били финансирани от европейските фондове. От 1989 г. до 2006 г. Испания е получавала годишно средна стойност, равна на 0,98% от нейния БВП, или е получила общо 105 млрд. евро. Между 1989 г. и 2006 г.

структурните и Кохезионният фондове са допринесли с 0,4 пункта за степента на годишния икономически растеж на страната. През 2006 г. испанският БВП без помощите би бил по-нисък със 7%. През 1988 г. той е 74,34% от средния за Европа, а през разглеждания период възлиза на 87%.

1.1.4. Реформата на Европейския съвет в Берлин: установяване на партньорство с ДЧ

След 2000 г. ЕС въвежда нова Кохезионна политика. На Европейския съвет в Берлин (март 1999 г.) ДЧ приемат финансовата рамка 2000–2006 г. Бюджетът на Кохезионната политика тогава е в размер на около 213 млрд. евро, или приблизително 35% от общия бюджет на ЕО. Заедно с предприсъединителните помощи Кохезионната политика на ЕС достига до 0,45% от общностния БВП. Структурните фондове са разпределени между ЕФРР (50%), ЕСФ (30%), секцията „Ориентация" на ЕФОГСС (20%) и ФИОР. Кохезионният фонд финансира освен това специфични дейности. Така например годишните ресурси на структурните фондове са стигнали от 8 млрд. евро през 1985 г. до 32 млрд. евро през 2000 г.

Тази финансова рамка е придружена от приемането на нов **регламент относно Кохезионната политика на 21 юни 1999 г.** Той има за цел да отговори на критиките: раздробяване на кредити, все същото изоставане на най-слабо развитите региони, усложненост на процедурите. Реформата от 1999 г. се състои в това да се установи партньорство между ЕК, ДЧ и местните общности. Отсега нататък националните власти щяха да селекционират проектите, да разрешават разходите и са натоварени и да ги контролират[29]. ЕК ръководи националните политики чрез общностна кохезионна стратегия.

[29] ЕК, както и Сметната палата могат да проверяват и да провеждат спешно разследване относно използването на фондовете, отпускани по линия на Кохезионната политика в ДЧ, и пред националните инстанции за контрол.

1.2. Кохезионната политика има за цел да преодолее изоставането на „бедните региони“ посредством значителни финансови средства

Кохезионната политика има за цел да преодолее изоставането в развитието, което съществува в регионите на ДЧ (1.2.1.). Тя е управлявана посредством структурни фондове (1.2.2.), които пък се ръководят от специфични общностни правила за управление (1.2.3.).

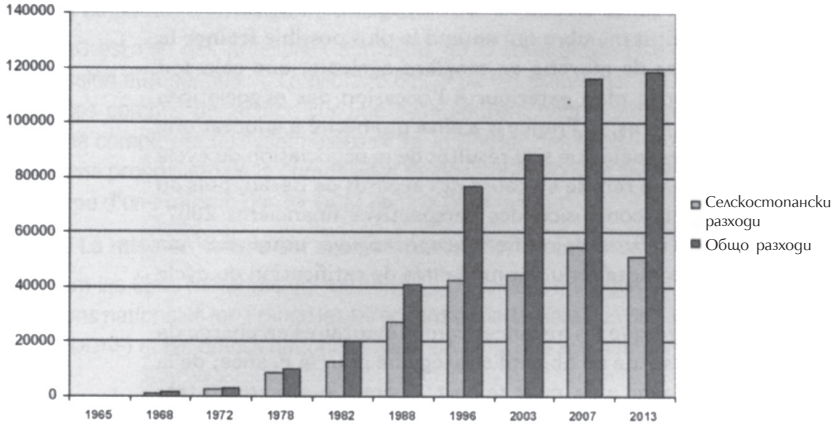
1.2.1. Целите на Кохезионната политика и финансовите средства във финансовата рамка за 2007–2013 г.

Цел 1 е насочена към улесняване на наваксването от страна на изоставащите в развитието региони.

Цел 2 е насочена към подкрепа на икономическото и социалното преобразуване на зони (индустриални, земеделски, градски или зависими от риболова), изправени пред трудности от структурно естество.

Цел 3 позволява да се модернизират системите за подготовка и да се насърчава трудовата заетост. Мерките, финансирани в рамките на тази цел, покриват цялостната територия на ЕС, с изключение на регионите по цел 1, където мерките, посветени на подготовката и на заетостта, са включени в програмите за наваксване.

Селскостопански разходи съотнесени към общите разходи на ЕС



Източник: Comission européenne.

Фондове и структурни инструменти за периода 2000–2006 г. (в милиони евро)

Държава	Цел 1	Цел 2	Цел 3	ФИОР	Кохезионен фонд	Общностни инициативи	Общо	Население зони по цел 1 и цел 2 в милиони	% на населението
Австрия	288	740	585	0	0	395	2.008	2,270	28,20
Белгия	690	486	817	33	0	231	2.257	1,269	12,50
Дания	0	199	397	221	0	92	909	0,538	10,20
Финландия	1008	541	442	33	0	280	2.304	2,650	51,70
Франция	4201	6569	5013	254	0	1155	17.192	20,412	34,00
Германия	22 035	3776	5057	121	0	1775	32.765	24,447	29,80
Гърция	23 143	0	0	0	3388	952	27.483	10,476	100,00
Ирландия	3409	0	0	0	584	183	4.177	0,965	26,60
Италия	24 424	2749	4129	110	0	1294	32.707	26,704	46,50
Люксембург	0	44	44	0	0	14	103	0,117	28,20
Холандия	136	861	1866	33	0	719	3.615	2,324	15,00
Португалия	21 010	0	0	0	3388	741	25.139	6,616	66,60
Испания	42 061	2904	2363	221	12357	2162	62.067	32,027	80,70
Швеция	797	431	795	66	0	307	2.396	1,674	18,90
Обединено кралство	6902	5068	5046	132	0	1061	18.209	18,909	32,20
ЕС 15	150 104	24 367	26 553	1226	19 717	11 361	233.328	149,13	40,30

Във финансовата рамка за 2007–2013 г. Кохезионната политика е съществено реформирана. Занапред тя ще се гради около три нови цели:

– **цел „Конвергентност“**: отнася се за най-слабо развитите държави и региони (79% от финансовия пакет). Тази цел се отнася приоритетно за регионите, чийто БВП на жител е под 75% от средния за Съюза от 15 ДЧ (конфигурация отпреди разширяването през 2004 г.) Тя се финансира от ЕФРР, ЕСФ и Кохезионния фонд;

– цел „**Конкурентоспособност и заетост**“ (17% от финансовия пакет), ориентирана към укрепване на конкурентоспособността и атрактивността на съвкупността от териториите, които не са покрити от цел „Конвергентност”. Тя трябва да позволява да се предвиждат икономическите и социалните промени, да се насърчават нововъведенията, предприемчивият дух, опазването на околната среда, достъпността, адаптивността и развитие на включването на пазара на труда. Тя се финансира по ЕФРР и ЕСФ;

– цел „**Европейско териториално сътрудничество**“ (под 4% от финансовия пакет): ориентирана към поддържането на трансгранични проекти за сътрудничество и създаване на европейски регионални обединения. Финансира се по ЕФРР. Визира насърчаването на общи решения за властите в съседни държави в областта на градското, селското и крайбрежното развитие, развитието на икономическите отношения и свързването в мрежа на малките и средните предприятия (МСП).

Преговорите за Кохезионната политика по финансовата рамка за 2007–2013 г.

Първоначалното предложение на ЕК се отнася за ангажирането в бюджета на 338 млрд. евро за периода 2007-2013 г., което води до превръщането на Кохезионната политика в първо разходно перо на общностния бюджет. Преговорите тогава се водят около общия обем на бюджета и ключовете за разпределянето му.

Страните на „кохезията“ (Испания, Португалия, Гърция) подкрепят предложението на Комисията. Те се възползват за периода 2000–2006 г. от предоставянето на близо 50% от регионалните помощи (или 104 млрд. от общо 213 млрд. евро). По време на преговорите Испания поддържа изключително твърда позиция, за да успее да получи ключ за възможно най-благоприятно разпределяне в полза на „испанското завръщане”. В действителност икономическият растеж през последните години доведе до нарастването на БВП на жител в Испания до 94% от средните стойности за Общността. Новите ДЧ също поведоха преговори в този дух. Накрая държавите, дотиращи Кохезионната политика (Обединеното кралство, Швеция, Холандия, Германия), смятат да ограничат общата сума от бюджета, отпускана за тази политика. Изправени пред съществени противоречия между ДЧ, те подкрепят най-съществено от предложението, направено от страна на Комисията.

Въпреки че Кохезионната политика е важен залог на преговорите между ДЧ, тя не е предмет на обсъждане с ЕП по време на подготовката на междуинституционното споразумение. ЕП иска и получава само увеличение на бюджета, предназначен за тази политика, от 300 млн. евро в полза на целта „Европейско териториално сътрудничество".

Бюджетът за Кохезионната политика във финансовата рамка за 2007–2013 г. достига 308 млрд. евро, или 36,5% от общностния бюджет. Разпределението по цели е следното:

– цел „Конвергенция": 251 млрд. евро;

– цел „Регионална конкурентоспособност и трудова заетост": 49 млрд. евро;

– цел „Европейско и териториално сътрудничество": 7,7 млрд. евро.

1.2.2. Реформата на фондовете на Кохезионната политика във финансовата рамка за 2007-2013 г.

До декември 2006 г. съществуват четири структурни фонда:

– **Европейският фонд за регионално развитие** (ЕФРР) поддържа изграждането на инфраструктура; инвестициите, създаващи работни места; проектите за местно развитие и помощта за малките предприятия;

– **Европейският социален фонд** (ЕСФ) насърчава връщането на работа на безработни лица и групи в неблагоприятно положение, като финансира предимно образователна подготовка и системи за подпомагане на наемането на работа;

– **Финансовият инструмент за ориентация на рибарството** (ФИОР) допринася за адаптацията и модернизацията на този сектор;

– Секцията „Ориентация" на Европейския фонд за ориентация и гаранции за селското стопанство (ЕФОСС – Ориентация) финансира мерки за развитие на земеделието и осигурява помощ на земеделските производители, особено в изостаналите в развитието си региони.

Освен това като специален фонд за солидарност Кохезионният фонд има за цел да финансира проекти, свързани с околната среда и подобряването на транспортните мрежи

в ДЧ на Съюза, чийто БВП е по-нисък от 90% от средния за Европа.

С приемането на финансовата рамка 2007-2013 г. финансовите инструменти са опростени. Броят на структурните фондовете е сведен до два: ЕФРР и ЕСФ. Кохезионният фонд, който не е структурен фонд в строгия смисъл на думата, продължава да съществува с непроменен ключ за разпределение (ДЧ, които могат да се възползват, трябва да имат БВП по-нисък от 90% от средния за Общността).

Освен това ЕС създава през ноември 2002 г. **Фонд за солидарност на Европейския съюз** (ФСЕС). Този фонд е предназначен да оказва помощ на ДЧ, които са жертви на големи природни бедствия. Той се използва преди всичко за подкрепа на спешната реконструкция на инфраструктура, както и за икономическото съживяване на региони, засегнати от наводнения в Източна Европа (лятото на 2002 г.), жертви на катастрофата на танкера „Престиж" и засегнати от сушата, както в Португалия например (лятото на 2003 г.). Разходите възлизат на 1 млрд. евро на година.

Накрая е създаден **Европейски фонд за приспособяване към глобализацията**, който предлага плащания до 500 млн. евро на година за разходи по делокализация. Първите помощи от този фонд са предоставени през юни 2007 г.

1.2.3. Управлението на структурните фондове след реформата от 1 януари 2007 г.

Управлението на структурните фондове се осъществява от Комисията, подпомагана от четири комитета:

– Комитетът за развитието и преобразуването на регионите;

– Комитетът по член 147 от ДЕО (ЕСФ);

– Комитетът относно земеделските структури и развитието на земеделието;

– Комитетът относно сектора на риболова и аквакултурите.

Управлението на структурните фондове е предмет на пет регламента, публикувани в ОВЕС на 31 юли 2006 г. и

влезли в сила на 1 януари 2007 г. Основните принципи в основата на тази политика още от 1988 г. (многогодишно програмиране, концентрация на помощите, партньорство) се запазват. ЕК обаче се стреми да опрости това управление преди всичко като намалява броя на структурните фондове (ЕФРР и ЕСФ) редом с Кохезионния фонд.

Кредитите по структурните фондове са представени цялостно във финансовата рамка. Помощта на фондовете се предоставя по **„допустими разходи“**, т. е. тези разходи, чието включване във въпросната намеса дава право да се получат помощи.

Принципите на реформата са:

– **концентрация**: по-стратегически подход за укрепване на приоритетите на ЕС, насочен към дневния ред от Лисабон (приемане на стратегически документ за кохезията от Съвета със становище от ЕП преди началото на новия период на програмиране, определяне на ясни приоритети за ДЧ, връзка между Кохезионната политика и стратегиите от Лисабон и Гьотеборг (относно устойчивото развитие в ЕС), годишен доклад от Комисията за институциите на ЕС, за мерките за развитие, осъществени от ДЧ);

– **опростяване**: намаляване броя на регламентите, три цели вместо седем, три фонда вместо шест, само по един фонд на програма, без определяне на зони извън целта „Конвергенция“, вече се говори само за три цели в реформата от 1999 (виж 1.2.3.);

– **децентрализация**: засилена роля на регионите и местните власти (роля на регионите с поделено управление, всички региони се облагодетелстват от Кохезионната политика, урбанистичният подход: евентуално делегиране на градските власти).

Между отделните цели не могат да се прехвърлят средства. От общата сума 0, 3% е отпусната за техническа помощ. За целите „Конвергенция“ и „Регионална конкурентоспособност и трудова заетост“ 3% са използвани като „резерв за качество и усъвършенстване“. Във всички случаи обаче годишната парична помощ не може да надхвърли 4% от БВП на

съответната държава. Тази разпоредба има за цел да постави горен праг на финансовите трансфери към новите ДЧ.

Трябва да се отбележи, че чл. 299-2 от ДЕО предвижда особен статут за регионите в крайната периферия, които са 7 (Канарите, Мадейра, Азорите, 4 френски отвъдморски департамента). Страните от Отвъдморските територии се ползват от ЕФР (юридически статут между ДЧ и асоциирана държава) по модела на Отвъдморските територии, на Гренландия и Антилите.

Структурните фондове се намесват основно под формата на безвъзмездни или още „преки помощи", и в една съвсем малка част като възмездни помощи за поемане на част от лихвения процент при сключване на заем, гаранция, участие, участие в рискови капиталовложения.

1.2.4. Процедурата на вземане на решение в рамките на Кохезионната политика

Съобразно чл. 161 от ДЕО в неговата предишна версия Съветът на ЕС взема решение с единодушие по предложение на Комисията, след положително становище на ЕП и след консултиране на Икономическия и социален комитет и Комитета на регионите, по общия регламент относно структурните фондове и Кохезионния фонд относно:

– мисиите, приоритетните цели и организирането на фондовете;

– общите правила, приложими спрямо фондовете;

– разпоредбите, необходими за осигуряването на ефикасността на фондовете, координацията между тях и по отношение на останалите съществуващи финансови инструменти.

Договорът от Ница въвежда изменения в процедурата за вземане на решения. Съветът вече взема решение с квалифицирано мнозинство в материите на Структурните фондове и Кохезионния фонд (чл. 161 от ДЕО) от януари 2007 г. Единодушието се прилага тогава, когато Съветът гласува финансовата рамка за следващия период на програмиране (2007–2013 г. и сетне 2014–2020 г.) след положително становище на ЕП и след консултиране на Икономическия и

социален комитет и Комитета на регионите. Прилагането на регламентите за ЕФРР и ЕСФ е в обхвата на процедурата по съвместно решение, а за Кохезионния фонд – на процедурата по консултиране.

2. Кохезионната политика, която съставя един от стълбовете на Лисабонската стратегия, трябва да посрещне предизвикателството на разширяването

След междинното ревизиране на Лисабонската стратегия през 2004 г. Кохезионната политика представлява равностойна съставна част на политиката на дългосрочен растеж на ЕС (2.1.). В този контекст разширяването с 12 нови ДЧ след 2004 г. е голямо предизвикателство за Кохезионната политика (2.2.).

2.1. Кохезионната политика вече представлява стълб на Лисабонската стратегия

Кохезионната политика се развива значително през последните години, както свидетелства за това нарастването на нейния дял в бюджета на ЕС: от 27% от общностния бюджет в края на пакета „Делор 1" през 1993 г. на 35% от бюджета през 2000 г. През 2013 г. Кохезионната политика ще се превърне дори в първата общностната политика, изпреварваща ОСП.

Така политиката на ЕС за икономическо и социално сближаване днес е една от основните конкретни оси на Лисабонската стратегия заедно с единния пазар и валутния съюз. Председателят на ЕК Жозе Мануел Барозу определя като цел на Кохезионната политика: **60% от нейните средства за финансиране през периода 2007–2013 г. да бъдат отделяни за проекти, свързани изключително с Лисабонската стратегия**. Това конкретно означава, че Кохезионната политика вече ще финансира проекти, позволяващи да се интензифи-

цира растежът в дългосрочен план: инфраструктура, нововъведения, обогатяване на човешкия капитал. Интегрирането на Кохезионната политика в Лисабонската стратегия е осъществено по повод преразглеждането на тази стратегия на 2 февруари 2005 г. (виж Глава 16 относно координацията на макроикономическите политики).

Тази интеграция се конкретизира чрез проверката от Европейския съвет на дейностите по изпълнението на Лисабонската стратегия и преди всичко на Кохезионната политика. ДЧ се споразумяха да обединят кредитите в полза на по-важни отколкото в миналото проекти, за да се избегне „раздробяването" на финансирането и да се допринесе по този начин за укрепването на инфраструктурата на транспорта в Съюза.

Франция и Кохезионната политика

През периода 2000–2006 г. европейското финансиране, което Франция получава, достигна 15,6 млрд. евро. По цел 1 Франция получава 3,8 млрд. евро, които в основната си част са предназначени за ултрапериферните региони на Отвъдморските територии. Що се отнася до цел 2 и 3, всички френски региони понастоящем са обхванати от тези структурни фондове. Общностният бюджет изобщо не е за подценяване: тези региони следва да получат 19,4 млрд. евро за периода 2000–2006 г. като цяло, тези 15,6 млрд. евро могат да бъдат сравнени със 17 млрд. евро държавни кредити във вид на договори на равнище държава – регион; по тази начин регионалната политика представлява почти 50% от финансирането на политиката за устройство на територията по направлението за френските региони.

За периода 2007-2013 г. Франция би следвало да се възползва от общ бюджет от 15 млрд. евро (или приблизително 5% от общия бюджет на Кохезионната политика), които ще бъдат разпределени по следния начин: 2,8 млрд. евро за четирите отвъдморски департамента (Гвиана, Мартиника, Гваделупа, Реюнион); 9,1 млрд. евро за метрополията; 773 млн. евро в рамките на Европейското териториално сътрудничество. Франция е нетен контрибутор в полза на Кохезионната политика, тъй като тя внася почти 41 млрд. евро.

2.3. Кохезионната политика е преразгледана във връзка с разширяването, което налага труден избор

Разширяването прокопава сериозно разделение между ДЧ по отношение на богатството (2.2.1.), което принуждава да се прави избор от голямо значение за бъдещето на Кохезионната политика (2.2.2.).

2.2.1. Разширяването увеличи икономическите и социалните неравенства в ЕС

След присъединяването на 12-те нови ДЧ ЕС притежава сила, която се измерва с вътрешен пазар и човешки потенциал от вече 500 млн. граждани. Икономическите и социалните неравенства между ДЧ и неговите региони обаче като цяло отслабват неговата динамика. Спрямо Европа на 15-те тези неравенства са два пъти по-големи в Европа на 27-те с нейните 294 региона.

Така с разширяването с 12 нови ДЧ общностният среден БВП драстично намалява с 18%. Това води до изваждането на голям брой региони от зоните, покривани от европейските фондове, особено в големите страни-бенефициенти като средиземноморските страни. Например Сардиния и Канарските острови излязоха от ЕФРР, както и някои арктически региони, които при все това са изостанали в структурно отношение (със средна гъстота 8 жители/kmI).

2.2.2. Разширяването налага труден избор пред Кохезионната политика

С разширяването предизвикателството пред икономическата и социалната кохезия нараства и се премества на изток. Присъединяването на дванадесетте нови ДЧ налага преоценяване на настоящия модел на кохезионна политика, като поставя на дневен ред големия залог на нарастването на неравенството. Нивата на БВП се движат между 41% от средния за ЕС в Латвия и 215% в Люксембург.

Във всички нови ДЧ БВП на жител е по-нисък от 90% от средния на ЕС 27, като в Полша, Латвия, Литва, Естония,

както и в Румъния и България той не достига дори половината на това ниво. Икономическите прогнози определят на 30 години необходимия период за наваксване и постигане отново нивото на живот, измерено за ЕС-15.

Целта „Конвергенция“ на структурните фондове (икономическо наваксване от страна на най-необлагодетелстваните региони) се отнася за почти цялата територия на новите ДЧ и приблизително за 98% от тяхното население, от което две трети живеят в области, чийто БВП на жител е под половината от средния БВП на ЕС-27. Нарастването на неравенствата и увеличаването на броя на ДЧ бенефициенти води до спадане с времето на ефикасността на Кохезионната политика поради раздробяването на кредитите при разпределянето им към ДЧ.

След 2013 г. Кохезионната политика трябва да стане първата общностна политика. Дванадесетте нови ДЧ ще получат приблизително 157 млрд. евро в продължение на тези седем години (2001–2013 г.). Полша ще бъде тогава първият бенефициент на Кохезионната политика.

Глава 12

Общата селскостопанска политика

Съществено

ОСП е една от най-важните политики на европейското изграждане от гледна точка на символичната и реалната си тежест в бюджета. По същите причини тя е една от европейските политики, предизвикали най-бурни критики.

В този смисъл обективен анализ на ОСП сред другите общностни политики е особено труден.

Нейните отрицатели ще подчертаят, че тази политика и днес все още поглъща близо половината от общностните разходи, докато същевременно този сектор произвежда едва 2% от богатството на ЕС и че селското стопанство не се проявява като един от пътищата за специализация с висока принадена стойност за Европа. Нейните защитници от своя страна ще подчертаят, че цената на ОСП е „само" 0,5% от общите публични разходи за сектор, който изхранва 480 млн. души, а неотдавнашните кризи по здравеопазването и перспективите за развитие на износа припомниха стратегическия характер на сектора.

1. Общата селскостопанска политика: политика без аналог в общностното изграждане

1.1. От самото начало общата селскостопанска политика се отличава със своеобразие

1.2. Неотдавнашните реформи на ОСП я опростиха само отчасти

2. Политика, изправена пред необходимо предефиниране

2.1. Политика, лишена от логика

2.2. Политика в процес на предефиниране

1. Общата селскостопанска политика: политика без аналог в общностното изграждане

ОСП се утвърди още от самото начало на европейското изграждане като своеобразна политика (1.1.). Реформите, които се проведоха неотдавна, само от части я опростиха (1.2.).

1.1. От самото начало на европейското изграждане ОСП се отличава със своеобразие

Своеобразието на ОСП най-напред се дължи на нейните цели (1.1.1.). То се дължи и на особената политическа тежест, която носи земеделието (1.1.2.). Именно тези елементи позволяват да се разбере размахът на дерогациите от общите принципи на Договора, от които тя се ползва (1.1.3.).

1.1.1. Сред целите на ОСП първоначално преобладава самозадоволяването с храни

Въпреки че Договорът определя пет цели на ОСП (1.1.1.1.), проучването на самозадоволяването с храни се наложи най-рано като приоритетна цел (1.1.1.2.).

1.1.1.1. Амбициозни цели

Член 33 от ДЕО определя петте цели на ОСП:

– нарастване на производителността на земеделието с помощта на развитието на техническия прогрес;

– осигуряване на справедливо равнище на живот за селскостопанското население;

– гарантиране на сигурността на доставките;

– осигуряване на разумни цени за потребителите.

Така на пръв поглед целите на ОСП са балансирани, тъй като че ли искат да постигнат много неща наведнъж и да превърнат този сектор в продуктивен, гарантиращ ниски цени, като същевременно осигурява на земеделските работници добро ниво на живот. В действителност, въпреки че ОСП наис-

тина преследва тези изключително амбициозни цели, отначало тя отдава предпочитание на самозадоволяването с храни.

1.1.1.2. Ранният приоритет: самозадоволяването с храни

Въведена от 1962 г., ОСП се стреми да подсигури самозадоволяването с храни на Европа. През 50-те години Европа наистина страда от **недостиг** в много области на производството, сред които производството на месо и производството на мляко и на свързани с тях продукти. ОСП позволи постепенно да се стопи недостигът посредством изключително волунтаристични мерки. С политиката си на много високи гарантирани цени по отношение на цените на световния пазар и на неограничени гаранции за изкупуване ОСП успя да генерира съществени излишъци. Така **Европа постепенно постига своето самозадоволяване с храни**. Но едва през 1980 г. стана факт самозадоволяването с говеждо месо, зърнени храни, захар и масло.

1.1.2. Ключов сектор в политическо отношение

Особеното място, което се признава на ОСП, се дължи на политическото значение на селскостопанския сектор както по отношение на Европа като цяло (1.1.2.1.), така и за отделни страни (1.1.2.2.).

1.1.2.1. Селскостопанският сектор е важен за Европа

В средата на 50-те години селското стопанство осигурява работа на повече от 17 млн. души в 6-те страни-учредителки, което представлява приблизително 1/3 от активното италианско население и 1/4 от активното френско население. И докато неговият дял в белгийския БВП е по-нисък от 10%, то в италианския БВП той достига 25%.

1.1.2.2. Селскостопанският сектор е важен за Франция

Селското стопанство заема особено важно място във Франция. Нейното селско стопанство тогава е водещо в Европа и продължава да се облагодетелства от най-висока бюджетна възвращаемост. В този смисъл Франция е главни-

ят защитник на идеята за обща селскостопанска политика, която обаче се посреща сдържано от Германия.

За да се преодолее тази сдържаност, се предвиждат два вида мерки. От една страна, Франция се съгласява с въвеждането на чл. 81, 82 и 87 относно политиката на конкуренция в Договора, докато всъщност самата френска традиция прави идеята за политика на конкуренция трудно приемлива за Франция. От друга страна, цените на зърнените храни до голяма степен под натиска на Германия, чието земеделие си остава до момента много слабо конкурентоспособно, са фиксирани на много високо ниво, като по-този начин стимулират растежа на зърнопроизводството, докато цената на животинските храни, основани главно на зърнени култури, си остава също висока.

1.1.3. Въвеждането на дерогационен режим по отношение на ОСП

Договорът признава специфичния характер на ОСП. Именно този специфичен характер оправдава дерогациите по отношение на общите принципи на Договора. Тези дерогации засягат преди всичко областта на конкуренцията. Така чл. 36 от ДЕО класи: „Разпоредбите в главата относно правилата на конкуренцията са приложими по отношение на производството и търговията със земеделски продукти само в рамките, определени от Съвета".

Именно поради тази дерогация европейските селскостопански пазари ще бъдат трайно моделирани от един вид публична намеса, в която принципите на политиката на конкуренцията ще имат твърде ограничено влияние (виж по-долу).

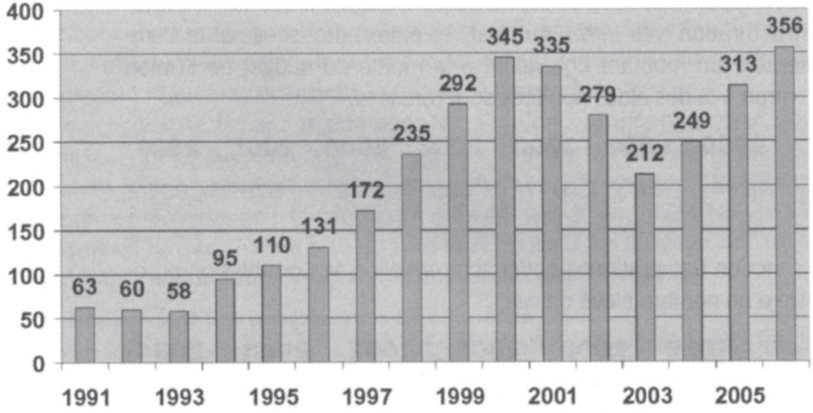
1.2. ОСП: политика, която си остава специфична

ОСП си остава твърде специфична. Нейната бюджетна тежест я превръща в първата по значение сред политиките на Съюза (1.2.1.). Нейното функциониране си остава твърде дерогиращо по отношение на правилата на конкуренция, действащи в останалите сектори (1.2.2.). Тежестта на националните интереси продължава да намира силно отражение в нея (1.2.3.).

1.2.1. Политика с много голяма бюджетна тежест

Относителната тежест на ОСП в европейския бюджет е много висока (виж следващата графика).

Съотношение на селскостопански разходи спрямо общите разходи на Съюза



Донеотдавна ОСП поглъщаше близо 50% от бюджета на ЕС. Със споразумението за бюджета за 2007–2013 г. ОСП губи позицията си на първа по значение от гледна точка на разходите общностна политика. В действителност, считано от 2010 г., разходите за Кохезионната политика ще надминат тези за ОСП. За 2013 г. таванът на разходите на ОСП, обобщени в рубрика 2 „Съхраняване и управление на природните ресурси" от междуинституционното споразумение за 2007–2013 г., възлиза на 51,1 млрд. евро, докато разходите за кохезия (цел 1) ще достигнат 58,3 млрд. евро (виж по-долу за разпределението на тези разходи между помощта за пазарите и мерките, свързани със земеделското развитие)[30].

[30] Трябва да се припомни, че ОСП е изцяло интегрирана политика. С други думи нищо не дава основание да се мисли, че ако потоците на преразпределение, които тя организира, трябваше да бъдат прекъснати, нямаше чисто и просто да се премине към „ренационализация" на тази политика, като всяка ДЧ си поемеше отговорността да субсидира своите селскостопански производители.

Това място, което остава съществено, свидетелства за ключовата роля, която много държави начело с Франция определят за ОСП.

ОСП и Франция

Франция е свързана с ОСП повече от всяка друга ДЧ.

Основна вдъхновителка за създаването ѝ, Франция и днес остава главният бенефициент. В действителност именно чрез селскостопанските разходи преди всичко Франция, нетен контрибутор към бюджета на Съюза, почти успява да постигне баланс. През 2004 г. например тя внесе 16,6% от бюджетния ресурс, но получи 21% от европейските селскостопански разходи. Този дял на възвръщане ще се установи през 2006 г. на 20,6%, леко занижен вследствие на покачването на производството в новите ДЧ (източник: Jaune budgétaire, Relations financiures avec l'Union européenne, PLF 2007). В по-широк план, въпреки че Франция прие споразумението за бюджета за 2007–2013 г. да предвижда клауза за преразглеждане, тази клауза според нея не може да има действие преди края на споменатия период, което фактически гарантира финансирането на ОСП. В действителност, ако Европейският съвет трябваше да реши да използва тази клауза за преразглеждане, за да промени бюджетния баланс за сметка на ОСП, изискването за единодушие в Съвета би гарантирало на Франция възможност за блокиране.

Франция е също така държавата, която възнамерява в най-голяма степен да препятства налагането на общи пазарни условия по отношение на селското стопанство както във вътрешен, така и във външен план в преговорите със СТО. Там например Франция не се поколеба да заеме твърда позиция. Тя напомни например, че ако резултатът от преговорите в рамките на цикъла от Доха би довел до преразглеждане на договорите от Берлин, а после и на намерения компромис по време на сключения договор относно финансовите перспективи за 2007–2013 г., тя не би се поколебала да откаже да одобри договора, като по този начин фактически използва правото на вето съгласно изискването за единодушие.

Същевременно е логично, че общностните институции, компетентни по селскостопанската политика, представляваха стратегически интерес за Франция, по същия начин, както Германия успя от своя страна открито да настани свои граждани в Генералната дирекция по конкуренцията. Така в ЕК генералният директор по селско стопанство французинът г-н Демарти наследи г-н Силва (испанец), който пък от своя страна наследи г-н Льогра (французин). В ЕП, въпреки че Франция като цяло е недостатъчно представена начело на постоянните комисии, именно французинът Ж. Дол оглавява Комисията по селското стопанство.

1.2.2. Политика с особено функциониране

Принципите на ОСП, от една страна, доведоха до установяването на пазар с правила на функциониране ad hoc: обща организация на пазарите (1.2.2.1.). От друга страна, осъществяването на ОСП предполага съвместни действия на ДЧ и на Комисията (1.2.2.2.).

1.2.2.1. Общата организация на пазарите

Общата организация на пазарите (или ООП) представлява основата на ОСП. След 1962 г. действат 21 такива общи организации на пазарите. ООП представляват **пазари със специфични правила** за всяка група от селскостопански продукти.

Всяка ООП, чието функциониране е предвидено в съответен регламент на Съвета, **обединява няколко инструмента за контрол на пазарите**. Така всяка ООП предизвиква повече или по-малко важна намеса на **механизмите на гарантирани цени**, които компенсират разминаването между пазарната цена и по-високата цена на обезщетение. Гарантираните цени са широко използвани в ООП на захарта. Тези гарантирани цени могат да варират само с намесата на публичните служби, които купуват или продават, за да контролират пазара.

По същия начин те използват и **преките помощи**. ООП за хмел например е изцяло основана на преки помощи за арендаторите. Някои ООП, като ООП за ориз, комбинират преки помощи и гарантирани цени.

1.2.2.2. Функционирането на ОСП

а) Общите принципи

Те са определени с **регламенти**, приети с решение на Съвета на ЕС с квалифицирано мнозинство. Следва да се отбележи, че в материята на селското стопанство компетенциите на ЕП са ограничени до обикновено консултиране.

б) Стратегическо управление на ООП

ОСП е една от главните области на комитологията (виж Глава 2 „Европейската комисия“). Управлението на ООП се прави от Комисията, която събира управителните коми-

тети ежеседмично. Предвид изключителната сложност на системата от ООП Съветът на министрите на селското стопанство вследствие на предложение на Комисията от декември 2006 г. въведе с решение от 11 юни 2007 г. принципа на сливането на 21 ООП в една-единствена ООП[31].

в) Изпълнението се осигурява от ДЧ

Именно ДЧ изпълняват конкретно ОСП. Националните администрации (във Франция това правят дирекциите на департаментите по земеделието и горите – ДДЗГ) и националните служби.

Отпускането на помощите по ОСП – примерът на Франция

Помощите се отпускани на земеделските производители чрез система от упълномощени организации-платци. Разходите са предмет на рефинансиране посредством сметка за управление на паричните средства към Централната счетоводна агенция на финансите. Впоследствие тези разходи се възстановяват от общностния бюджет на втория месец след като са направени.

Упълномощените организации-платци (Onilait, Ofimer, CNASEA, Onivin и т. н.) са специализирали продължително време по видове продукция. Законът за селскостопанска ориентация от 6 януари 2006 г. предвижда:

– създаването на един-единствен офис за преки плащания, AUP, действащ по съвкупността от преки плащания на 1 юни 2006 г.;

– прегрупирането на секторните офиси около три полюса (на 1 януари 2006 г. Onilait и Ofival бяха слети в един-единствен организъм Oniep; Oniflhor и Onivins бяха групирани във Viniflhor);

– групирането в една-единствена структура за изплащането на преките субсидии и мерките за земеделско развитие най-късно на 1 януари 2013 г.

г) Контролът на ОСП е поделен между ДЧ и ЕС

На общностно равнище контролът се разпределя между:

– Генералната дирекция на ЕК по селското стопанство, която може да предложи отказ от „изчистване на сметката“ (виж по-долу) и да провежда разследване на място;

[31] Единен регламент с 200 разпоредби ще ръководи тази ООП, която ще замени около 50 акта на Съвета, включващи повече от 650 текста. Този регламент трябваше да бъде приет в началото на 2008 г.

– европейската Сметна палата, която прави последващ контрол и счетоводната проверка, служеща за основа на годишната декларация за дейността на ГД „Селско стопанство". Като отчита движението на разходите през 2004 г. (последни достъпни данни), СП преценява, че разходите по ОСП все още остават засегнати от значителен брой грешки.

На национално равнище контролът е обикновено поделен между няколко инстанции. Що се отнася до Франция, трябва да се прави разлика между:

– децентрализираните служби на Министерството на земеделието, които контролират спазването на законодателството, особено по отношение на условията за екологичност[32] (виж по-долу);

– Комисията за заверка на банковите сметки на организациите-платци, съставена най-напред от петима магистрати от Сметната палата, която след 2005 г. вече се състои от членове на инспекциите на Министерството на икономиката и Министерството на земеделието. Тя пристъпва към „проверка на съответствие", т.е. проверява (чрез сондажи) достоверността на фактите, на основата на които са осъществени плащанията (това, което органите за заверка нямат право да проверяват).

В случай на неправомерно изплащане на помощи в рамките на ОСП са възможни откази от „изчистване на сметките", т.е. откази за възстановяване от общностния бюджет на разходи, направени от упълномощени организации-платци. Подобни откази обикновено са резултат от разследване, водено от служба на Комисията. Като тенденция се забелязва нарастване на случаите на отказ от „изчистване на сметки", като след края на 1990 г. те достигат от порядъка на 100 до 200 млн. евро[33].

---

[32] Новото „единно плащане на ферма" ще бъде свързано с отчитане на екологичните стандарти, стандартите за безопасност на храните и хуманно отношение към животните, т. е. спазването на европейските директиви за опазването на околната среда, виж 86/278/CEE от 12 юни 1986 г. (бел. ред.).

[33] 263, 5 милиона евро през 2006 г. Източник: ЕК.

Политиката по рибарството

Общата политика по рибарство на ЕС, чиято последна голяма реформа е през 2002 г., е **силно интегрирана общностна политика**. Новият договор предвижда логично, че сред петте области на изключителна компетентност на ЕС фигурира „запазването на биологичните ресурси на морето в рамките на общата политика по рибарството".

Корените на ОПР

ОПР е инструментът, който ЕС си създава, за да уреди риболова и аквакултурите. От самото начало беше необходимо да се установят общи правила, за да се управлява на европейско равнище един **рядък ресурс, риболовният**.

В този контекст от 70-те години на XX век беше приета цяла серия от общи мерки в областта на рибарството. Тези мерки целяха да регламентират достъпа до риболовните зони, достъпа до пазарите, както и внедряването на инструментариум за структурно ръководство на рибарството (размер на корабите и т. н.). През 1976 г. ДЧ разшириха риболовните си акватории, в които упражняват правото си на експлоатация, от 12 до 200 мили от брега. Успоредно с това през 1983 г. те приеха, че ЕС е най-квалифициран да управлява ОПР във води, които попадат под неговата юрисдикция, както и да ги представлява в многобройните срещи и международни преговори, които се водят в областта на рибарството.

ОПР днес

Целите на ОПР

Те са отчасти противоречиви. От една страна, става дума за съхраняване на рибните запаси и за ограничаване на негативните последици от риболова върху околната среда[34]. Оценяването на състоянието на запасите е предмет на изключително бурни дебати. Въпреки обективното отсъствие на сигурност по отношение на проблеми от такъв характер все пак е ясно установено, че някои морски видове са застрашени от изчезване, като например треската в Северно море.

От друга страна, става дума да се съхрани една традиционна, каквато е рибарството, дейност, която има много важна структуроопределяща роля както в икономически, така и в социален аспект за голяма част от европейското крайбрежие.

[34] Така на 19.9.2007 г. Комисията забрани улова на червен тон в ЕС до края на годината след изчерпване на квотата от 16 779,5 тона, предоставена на ЕС за този вид риба, която е застрашена от изчезване.

Инструментите на ОПР:

– Съхраняването на рибните ресурси и опазването на околната среда. В името на тази цел ОПР регламентира разрешените количества улов, размера на дупките на мрежите (за да предотврати улова на твърде малки риби, наричани „млади екземпляри“). „Общите допустими улови“ (ОДУ), т.е. определените квоти, които са разпределени между ДЧ. Някои техники на улов, определяни като „твърде ефикасни“, са забранени.

– Структуроопределящата политика и управлението на флота. За да поддържа и ориентира инвестициите в областта на рибарството и аквакултурите (обновяване на лодките, разкриването на нови ферми и т. н.), е създаден финансов инструмент за ориентиране на рибарството (ФИОР), заменен през 2007 г. от Европейски фонд за рибарството (ЕФР).

– Общата организация на пазарите (ООП) за рибарство. Специална система за поддържане на цените гарантира минималните цени. Организации на производителите (ОП), доброволни асоциации на рибарите играят ролята на интерфейс между приетите на съюзно равнище мерки и тяхното конкретно прилагане.

– Отношенията с трети страни. От една страна, те се изразяват в определянето на правила относно зоните, които попадат извън акваторията и юрисдикцията на трети страни. От друга страна, ЕС сключва договори с трети страни, за да осигури възможност за улов на корабите на неговите граждани.

– Контрол по спазването на правилата. Реформата от 2002 г. предвижда да има Европейска агенция за контрол на рибарството, създадена реално през 2005 г. със седалище във Виго (Испания).

Средствата на ОПР

Институционният договор определя тавана на ангажиментите по отношение на рибарството за периода 2007–2013 г. на 6,15 млрд. евро, разпределени между:

– структурните дейности финансирани от новия финансов инструмент (Европейският фонд за рибарство, или ЕФР, който наследи ФИОР), или 3, 85 млрд. евро (адаптиране на риболовния флот на Общността, аквакултура, техническа помощ и т. н.);

– втория финансов инструмент за рибарството, или 2, 3 млрд. евро, предназначен за контролни дейности в сектора по рибарство и за международните договори по рибарство (разходи на международни организации в областта на рибарството, на Европейската агенция за контрол на рибарството и т. н.).

2. Политика, изправена пред необходимо предефиниране

Все по-острите критики, предизвикани от прекомерно скъпа и далеч от нарастващата либерализация на световните пазари ОСП, в крайна сметка я лишиха от логика (2.1.). На дневен ред е предефинирането на нейните цели (2.2.).

2.1. Политика, лишена от логика

Развитието на ОСП беше белязано от желанието да се приключи с продуктивизма, който оправдаваше провеждането на серия от мерки (2.1.1.) и доведе накрая до приемането на „новата ОСП" през 2003 г. (2.1.2.), която беше потвърдена от споразумението за бюджета за 2007-2013 г.

2.1.1. Постоянно реформаторско движение

ОСП навлезе в продължителен цикъл на реформи, започнал с внедряването на мерки за борба с излишъците през 80-те години (2.1.1.1.). Тъй като тези мерки се оказаха недостатъчни, се пристъпи към по-дълбока реформа (2.1.1.2.).

2.1.1.1. Борбата с излишъците: 80-те години на XX век

Мощното насърчаване на производството, само по себе си основа на ОСП, имаше за последица появата на **много съществени излишъци и бързо оскъпяване на ОСП**.

В този смисъл още от началото на 80-те години са въведени първите млечни квоти (1984 г.). Принципът на тези квоти беше да предостави свобода на селскостопанските производители да произвеждат, без обаче да им гарантира изкупуването на продукцията им. През 1987 г., за да се ограничат излишъците от производството на маслодайни растения (продукцията им се увеличава значително в резултат на ембаргото на САЩ от 1973 г. върху соята), се въвежда максимално гарантирано количество. През 1988 г. Съветът на основата на документа на Комисията „Еволюция и бъдеще на ОСП" предприе поредица от важни мерки:

– по отношение на цените: т. нар. автоматични стабилизатори бяха въведени в почти всички сектори;

– по отношение на предлагането: беше въведено замразяване на ползването на земите, а на земеделските производители бяха отпуснати премии срещу намаляване на производството им, т. нар. компенсационни плащания – за „земя под угар“ на определени култури.

2.1.1.2. Първите големи реформи на 90-те години

През 90-те години се предприемат дълбоки реформи в ОСП, сред които:

– Реформата „Мак Шери“ от 1992 г. Тази реформа слага край на помощите чрез цените. Отсега нататък ОСП ще се намесва посредством преките помощи за селскостопанските производители по линия на земеделието. Заедно с това обаче цените на селскостопанските продукти вътре в Европейския съюз се обвързват с цените на световните пазари. Така средната цена на зърнените култури например от 173 става 119 екю за тон. Успоредно с това на земеделските производители се отпуска пряка помощ от 54 екю на тон на основата на исторически фиксиран добив. Земеделските производители са против замразяването на ползването на част от техните земи, с други думи за премахването на земите под угар (15%), за да могат да се възползват от тези помощи. Подобни мерки се предприемат и по отношение на говеждото месо.

– *Програма 2000* от 1997 г. и заключенията на Европейския съвет, Берлин, март 1999 г. Правят се нови намаления на цените, компенсирани чрез нови увеличения на преките помощи. Така например отново в областта на зърнените култури средната цена за тон от 119 става 101 евро, а преките помощи на тон от 54 стават 63 евро. За говеждото месо цените са намалени с 20%, за млякото с 15%, все срещу преки помощи.

– Междинната ревизия на ОСП (юли 2002 г.) и договорите от Берлин от октомври 2002 г. Междинната ревизия потвърди, че преките помощи ще бъдат постепенно въведени за новите ДЧ. Тя утвърди и основните направления на ОСП:

преразпределяне[35] и условия за екологичност[36]. По повод договорите от Берлин между Франция и Германия бяха определени тавани за периода 2007–2013 г. Именно на тази основа бяха изградени финансовите перспективи на ОСП.

2.1.2. „Новата ОСП" – договорът от Люксембург, юни 2003 г.

Реформата от 26 юни 2003 г., въведена чрез три регламента от септември 2003 г., или реформата „Фишлер" по името на комисаря по селското стопанство тогава – австриеца Франц Фишлер, представлява крайната точка в еволюцията на ОСП, започната през 80-те години, чиято цел беше да отдели на една страна произведените продукти и на друга страна – доходите на селскостопанските производители. Върху основата на стабилизиран бюджет до 2013 г. (от договорите от Брюксел през октомври 2002 г.) реформата се развива около няколко основни направления, свързани помежду им, по отношение на които е възможно специфично адаптиране за всяка една ДЧ.

Най-напред се пристъпва към **частичното разделяне на преките плащания**[37], на доходите на селскостопанските производители и помощите, от които същите се облагодетелстват. Самото разделяне се изразява в прекъсването на връзката между изплащането на пряка помощ и обема или вида на производство; помощта се отпуска независимо от характера или равнището на производство. Тя е обусловена единствено от задължението за минимално поддържане на земята в добро земеделско състояние. „Новата ОСП" запазва известно поле за маневриране на ДЧ по въвеждането на тази реформа. Така например разделянето е само частично във Франция, като една част от производството (например

---

[35] *Преразпределителната функция придобива първостепенно значение – публичните програми се финансират от данъци вместо чрез покачване на цените (бел. ред.).*

[36] Обвързване със съблюдаване на стандартите за опазване на околната среда (бел. ред.).

[37] Първоначалното предложение на Комисията за пълно разделяне на производството и преките помощи беше изоставено. Съжителстват два вида помощи: отделна помощ и помощ, обвързана с производството.

относно зърнените култури разделянето се отнася само за 75% от помощите) остава в режима на частично разделяне. Германия от своя страна избра пълното отделяне на помощите от 2005 г., с изключение единствено на помощта за тютюна, която остава обвързана в обем от 40% до 2009 г. Що се отнася до Ирландия, тя пристъпва към пълно разделяне от 1 януари 2005 г.

Успоредно с това е внедрена схемата за единно плащане на площ (СЕПП) по отношение на отделените помощи, считано от 2005 г. СЕПП осигурява на правоимащия годишно заплащане независимо от реалната продукция, основано на преките плащания през периода 2000–2002 г. Тук също е предоставена свобода на действие на всяка ДЧ както по отношение на изчисленията (във Франция СЕПП се изчислява за всяка ферма върху основата на площта и получените преки помощи за определен период, който служи за ориентир: 2000–2002 г.), така и относно срока на въвеждане (някои държави като Германия са я въвели още през 2005 г., във Франция системата е влязла в сила през есента на 2006 г.).

Съображенията, наречени „кръстосани условия", които подчиняват плащането на изискването за спазване на стандартите за опазване на околната среда, на общественото здраве, на защитата на животните, поддържането на земите в добро земеделско състояние, водят до засилване на забраната за използване на някои вещества[38]. Отчитането на опазването на околната среда вече е било обект на специално внимание с т. нар. въвеждане на специфични помощи, мерките по отношение на селското стопанство и опазване на околната среда („кръстосано спазване"). От 1985 г. съществуват режими за особени помощи или помощи за сектори със специфични проблеми, например за чувствителните по отношение опазването на околната среда зони[39]. С

[38] Тези „регламентарни изисквания относно управлението" са определени чрез 19 европейски регламента и директиви и чрез добрите земеделски и екологични условия (ДЗЕУ) от ДЧ през 2005 г. на основата на общностна рамка.

[39] Така във Франция тези *помощи за сектори със специфични проблеми се използват за екстензивно управление на пасища, поддръжка на огради и т. н.*

реформата „Фишлер“ финансовите санкции, предвидени за арендаторите, които не спазват тези правила, могат поне теоретично да стигнат до отбив на всички преки помощи при умишлено неспазване на изискванията.

Внедряването на съвкупността от условия – предложенията на Комисията от 29 март 2007 г.

Комисията припомня, че на тази основа се пристъпи към осъществяването на 240 898 акции за контрол на място през 2005 г. и че е реализирано намаляване на плащанията за 11,9% от селскостопанските производители, които са обект на контрол (по-голямата част от нередностите се отнасят до идентифицирането и регистрирането на добитъка, нитратите и ДЗЕУ).

За да подобри внедряването на съвкупността от условия, ключов елемент на реформата „Фишлер“, Комисията предлага съвкупност от мерки, сред които: 1) въвеждане на правилото за минимална стойност, по силата на което намаленията под 50 евро няма да се прилагат, 2) концентриране на контрола в рисковите области, 3) възможност за предварителна нотификация на контрола до 14 дни преди осъществяването му, при условие че това не вреди на целта, като някои видове контрол по принцип остават неочаквани (например тези, които се отнасят до здравето на животните), 4) фиксирането на максимален срок от 3 месеца за предоставяне на контролираните селскостопански производители на заключенията относно упражнения контрол.

Съветът на министрите по земеделие одобри на 11 юни 2007 г. тези насоки, чието осъществяване се предвижда да стане в края на реформата на действащите разпоредби или на равнището на Съвета, или след консултации със засегнатите управителни комитети.

Накрая Споразумението от Люксембург прави задължителна модулацията или адаптирането на помощите, които дотогава са оставени на преценките на ДЧ. Преките помощи, обединени и разделени, са редуцирани (3% през 2005 г., 4% през 2006 г., 5% през 2007 г. и нататък, или 1,2 млрд. евро на година) в полза на Втория стълб на ОСП, предназначен за развитието на земеделието (виж по-долу). Известна свобода на действие е оставена на ДЧ, които ще могат да избират в полза на кои дейности за земеделско развитие желаят да отпуснат продукта на модулацията.

2.1.3. Финансирането на ОСП за периода 2007-2013 г.

След споразуменията от Берлин от март 1999 г. разходите на ОСП са прегрупирани в два стълба: стълб 1, който се отнася за т. нар. пазарни разходи (преки помощи, субсидия за пазарите, възстановяване на плащания по износа); стълб 2, който покрива земеделското развитие.

Тази разлика, която се прави, защото позволява ясно да се идентифицира това, което от гледна точка на ОСП е политика на доходите, и това, което има за цел да развие подход, ориентиран към развитието на земеделието, е възприета отново и в споразумението за периода 2007–2013 г.

– Стълб 1: преки помощи и управление на селскостопанските пазари. На този стълб е отпуснат бюджет от 293,1 млрд. евро. Новият финансов инструмент ЕЗГФ (Европейски земеделски гаранционен фонд) осигурява целостта на разходите за този стълб и заменя предишния ЕФОГСС, секция „Гаранция".

– Стълб 2: земеделско развитие.

Разходите за този стълб, осигурени по **ЕЗФРСР** (Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони) на мястото на предишния **ЕФОГСС** (Европейски фонд за ориентиране и гарантиране на селското стопанство), секция „Ориентация", ще достигнат 69, 75 млрд. евро, разпределени по три оси: 1) подобряване на конкурентоспособността на селскостопанските и горските сектори (инвестиции, разходи по настаняване, обучение, начални помощи); 2) подобряване на околната среда и на земеделското пространство (мерки за околната среда и благополучието на животните); 3) качество на живот в земеделска среда и диверсификация на земеделската икономика (диверсификация по посока на неземеделски по характер дейности).

2.2. Недовършено преформулиране на целите на ОСП

ОСП е изправена пред по-конкурентоспособна среда (2.2.1.) и се преориентира, за да отговори на новите предизвикателства (2.2.2.).

2.2.1. По-конкурентоспособна околна среда

Продължително време обявявана за неутрална зона, ОСП се оказва отново поставена под въпрос както във вътрешен, така и във външен план.

Във вътрешен план критиката на ОСП е изключително остра. Тази критика е отправена преди всичко към ДЧ, които се възползват в най-малка степен от нея, като се започне с Обединеното кралство и скандинавските страни. Но критика отправят също така много наблюдатели, най-вече групата експерти под ръководството на професор Сапир, която представи през юли 2003 г. на Комисията на Р. Проди доклад относно общностния бюджет. Този доклад, според който „бюджетът на ЕС е историческа реликва", подлага на критика преди всичко дела на селскостопанските разходи, съответстващи според него на „архаични разходи". В този смисъл споразумението от Берлин и преговорите „до последния час" относно финансовата перспектива за 2007–2013 г. са последен опит на защитниците на ОСП начело с Франция за отстояване на много критикувана политика. Представянето на 2 май 2007 г. на проектобюджета за 2008 г. беше възможност за Комисията да подчертае, че за първи път общностните ресурси, предназначени за политиката на растеж и работни места, ще надхвърлят средствата, които Съюзът ще отдели за природните ресурси, включително общата селскостопанска политика. Остава да спомена, че за много ДЧ еволюцията на ОСП постепенно я редуцира до политика на доходите, далече от балансираните цели на чл. 33 от Договора[40].

[40] Доходите на селскостопанските производители са обект на особено внимателно наблюдение от страна на ДЧ и на Комисията; на основата на статистически данни, предоставяни от ДЧ, Комисията публикува периодично индекс за статистическата еволюция на реалните селскостопански доходи по активи (т. е. от страна на доходите в селскостопанските домакинства, произтичащи пряко от селскостопанска дейност, нетно, без останалите източници на доходи); втората оценка на Комисията за 2006 г. от 29 март 2007 г. оценява на +3,8% покачването на реалните земеделски доходи в Съюза през 2006 г. след спад от 7,2% през 2005 г.

Във външен план ОСП, една от целите на която винаги е била да предпазва европейското селско стопанство от световната конкуренция, е една от най-големите пречки за преговорите със СТО. Нейните правила са остро критикувани от голям брой бедни страни[41]. Каквато и да е еволюцията на правилата на международната търговия, няма съмнение, че европейските селскостопански производители трябва все повече да се съобразяват с международната конкуренция (виж Глава 10 „Търговската политика")[42].

2.2.2. Нови предизвикателства

Последните години бяха белязани от осъзнаване на стратегическия характер на селското стопанство на няколко нива и необходимостта да се легитимира една критикувана политика.

ОСП е в действителност кръстопът на **няколко предизвикателства**, сред които:

– развитието на **биогоривата**, което еволюцията на енергийната политика на Съюза[43] и неговите международни ангажименти (Протоколът от Киото) правят непредотвратимо; докладът на Комисията относно стратегията за биогоривата, приет на 8 февруари 2006 г., подчертава съществената роля, която ще трябва да изиграе ОСП, за да се намалят замърсяващите емисии от газове, отделяни от надземния транспорт, отговорен за 21% от емисиите на

[41] ОСП е обвинявана от своите противници, че води до изоставане в развитието. Въпреки че за бедните страни е от изключително значение да могат да изнасят селскостопански продукти, които се конкурират със субсидираните европейски земеделски продукти, проблемите на развитието далеч надхвърлят селскостопанската проблематика сама по себе си (корупция, слабост на правовата държава, лошо състояние на икономическите и социалните структури, лошо използване на природните ресурси и т. н.).

[42] Не е безполезно все пак да се припомни, за да смекчи идеята за „земеделието като непревземаемата европейска крепост", че Съюзът е първият световен селскостопански износител (13,6% от общия световен внос срещу 10,7% на САЩ).

[43] Европейският съвет на 8 и 9 март прие като своя цел до 2020 г. делът на биогоривата в европейските енергийни източници да достигне 10% (виж Глава 15 „Енергийната политика").

газове с парников ефект в Съюза. Като желан напредък тя подчертава необходимостта: 1) **да се преработи Директивата за биогоривата** от 8 май 2003 г., чиито цели не бяха постигнати (консумацията на бензин и дизел в рамките на Съюза да се сведе до 5,75% от общата до 2010 г., което, изглежда, няма да може да бъде постигнато[44]); 2) **да се продължи използването на култури, позволяващи производството на биогорива**; 3) **да се развие производството на биогорива и да се подобри мрежата на разпространение**;

– подобряване на **санитарните качества** на хранителните продукти и растящите изисквания за посочване на различните съставки;

– **защита на биоразнообразието**, върху което ОСП би могла да оказва отрицателно въздействие чрез твърде голямата специализация по отношение на културите, чието производство се насърчава от нея[45];

– **демографски прираст**: тази последна точка е основна, като се има предвид бързото развитие на Китай и Индия. ОИСР подчертава, че между 2006 и 2015 г. „световната хранителна система ще трябва да изхранва приблизително още 750 милиона души допълнително[46]". Много са експертите, които предупреждават за съществуващата опасност от недостиг на храни, която няма да закъснее да се появи, ако тези страни трябва да усвоят западните маниери на потребление. Но каквито и да са възприетите хипотези, ОСП ще има важна роля в снабдяването с изобилни и качествени хранителни продукти през следващите десетилетия;

– **опростяването**: една от основните критики по отношение на ОСП е, че заради изключителната си сложност е превърнала селскостопанските производители в земеделски чиновници. Тази критика не е лишена от основание, докол-

---

[44] Доклад на Европейската комисия от 10 януари 2007 г. – „Пътна карта за възобновяемите енергийни източници. Възобновяемите енергийни източници през XXI век: да построим по-устойчиво бъдеще".

[45] Виж доклада на Европейския парламент от 22 май 2005 г.

[46] OCDE, Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO, 2006–2015, 28 juillet 2006.

което е вярно, че ОСП покрива особено сложна съвкупност от мерки, процедури и т. н. Комисията осъзнава този проблем. В доклада от 19 октомври 2005 г. „Да опростим и да законодателстваме по-успешно в рамките на общата селскостопанска политика“[47] Комисията предложи съвкупност от мерки, които имаха за цел да обобщят стремежа към „по-добро регулиране“ към ОСП. Освен сливането на ООП[48] в обща организация, посочена по-горе, този доклад предлага драстично опростяване на правната рамка на ОСП. Комисията желае тази реформа да влезе в сила още през 2008 г.

[47] Simplifier et mieux légiférer dans le cadre de la politique agricole commune.
[48] ООП: Общите организации на пазарите (бел. прев.).

Глава 13

Транспортна и космическа политика

Съществено	1. Заложена в Римския договор като пряко свързана с общия пазар, транспортната политика днес е дълбоко променена
Извън ОСП и Кохезионната политика останалите секторни политики разполагат с относително малко финансови средства. Все пак транспортната политика е една от малкото общи политики, предвидени в Римския договор, и това показва значението, което бащите-основатели ѝ придават. Транспортът, научните изследвания, образованието, околната среда разполагат общо само със 7% от финансовите ангажименти от страна на ЕС. Транспортната политика е и една от най-конкретните реализации и засяга основен за ДЧ сектор (10% от общностния БВП и почти 10 млн. работни места[1]).	1.1. Транспортът е основен икономически сектор за ДЧ 1.2. Транспортната политика на ЕС първоначално се възприема като либерализация на сектора 1.3. Политиката на либерализация на транспорта еволюира, за да бъде обвързана с общностно хармонизиране на контрола и създаване на трансевропейски мрежи
	2. Космическата политика на ЕС, която до 90-те години на XX век се развива успешно, днес изостава спрямо САЩ
	2.1. Европейската космическа политика (ЕКП) е секторна политика за извън-общностно сътрудничество 2.2. Пионерският дух на ЕКП остана без дъх

Европейската транспортна политика се изгради на два етапа:

Пътят към общностно законодателство по материята се открива с решение на СЕО от 22 май 1985 г., който се произнася по иск на ЕП срещу Съвета относно незаконосъобразно бездействие, изразяващо се в неприемане на мерки,

[1] Rapport de l'Ecole nationale des Ponts et Chaussées, 2005.

предвидени в Договора (по осъществяването на свободно предоставяне на услуги в областта на международния транспорт). Договорът от Маастрихт (1993 г.), който въвежда понятието „трансевропейски транспортни мрежи", налага за тази материя гласуване с квалифицирано мнозинство. Още през 2003 г. обаче докладът на Ван Мийрт установява, че създаването на трансевропейски мрежи бележи закъснение заради комбинирането на национални решения, даващи предимство на проекти от местно значение, и заради отсъствие на координация. Този доклад е последван от процес на подем за осигуряване на по-добра интеграция в Съюза на 27-те и на принос към Лисабонската стратегия. По време на ревизията на Лисабонската стратегия през 2005 г. ЕК предлага програма за ускорено въвеждане на приоритетни проекти и нарастване на финансирането им за периода 2007-2013 г. В същото време списъкът на приоритетните проекти е допълнен, за да се следят и проектите в новите ДЧ.

Обратно, космическата политика не е записана в нито един договор и се изгражда изцяло извън общностната конструкция. Все пак напредъкът в космическата област е тясно свързан със стратегическите гаранции за суверенитета. Успехът на „Ариана" показва, че политика за европейско сътрудничество извън Съюза също може да бъде успешна. Но тук също пионерският дух на началото на европейската космическа политика сякаш остава без дъх, докато през 2002 г. САЩ осигуряват нов сериозен подем на тяхната космическа програма.

1. Заложена в Римския договор като пряко свързана с общия пазар, транспортната политика днес е дълбоко променена

Транспортът е основен икономически сектор за ДЧ (1.1.). В рамките на вътрешния пазар общностната транспортна политика на ЕС най-напред се изразява в либерализиране на сектора (1.2.), след това в хармонизирането на контрола върху него и въвеждането на трансевропейските мрежи (1.3.).

1.1. Транспортът е основен икономически сектор за ДЧ

Секторът на транспорта е чувствителна материя, защото е основен икономически сектор за ДЧ. Той засяга почти **10% от БВП на ЕС и ангажира 10 млн. души**. Но това е и сектор с устойчив растеж. Като пример може да се посочи, че броят на пътниците във въздушния транспорт в общностното пространство трябва да нарасне до 2025 г. с 250%. Тези цифри трябва да се свържат с взрива на мобилността в Европа: транспортът на стоки в Европа (ЕС 27) до 2010 г. трябва да се удвои. Този растеж на транспорта обаче има също така и порочен ефект: загуби от задръстването в много градове, оценявани на 1% от БВП на година[1], влошаващо се качество на околната среда и силна зависимост от петролния сектор.

Тези трудности следва да се свързват с факта, че наземният транспорт покрива почти 45% от превоза на стоки и 80% от превоза на пътници. Успоредно железопътният транспорт отбелязва спад: в Европа само 17% от стоките се превозват с железопътния транспорт (срещу 40% в САЩ). Останалата част от стоките се превозва по море.

1.2. Транспортната политика на ЕС първоначално се възприема като либерализация на сектора

Първоначално основната цел на общностната политика е да либерализира железопътния (1.2.1.) и въздушния сектор

[1] Livre blanc sur les transports, Commission européenne, 2001.

(1.2.2.). Тази политика се свързва с организирането на трансевропейски мрежи (1.2.3.). Пристанищният сектор все още е защитен от отваряне към конкуренцията (1.2.4.).

1.2.1. Либерализацията на железопътния сектор

За железопътния сектор тази политика се изразява в приемането на два пакета от мерки: първият железопътен пакет – през февруари 2001 г., и вторият железопътен пакет – през април 2004 г. Третият железопътен пакет е приет през март 2004 г. от Комисията. Провеждат се преговори със Съвета и с ЕП. Основните мерки на тези „железопътни пакети" са:

– изясняване на ролите на операторите и на ръководителите на мрежата (железопътните фирми са натоварени с транспорта, докато управляващите инфраструктурите са независими и осигуряват равен достъп на всички действащи лица);

– създаването на европейска железопътна агенция, която е натоварена със стандартизирането на продуктите и осигуряване на прилагането на железопътните норми;

– отваряне на пазара на 3 етапа: 15 март 2003 г. – отваряне на пазара за международните услуги; 1 януари 2006 г. – отваряне на пазара за съвкупния превоз на стоки; 1 януари 2007 г. – отваряне на пазара за цялостното обслужване по превоза на стоки[2]; в скоро време и четвърти етап на отваряне за конкуренция в сферата на услугите в международния пътнически транспорт на 1 януари 2010 г. (мярка, която фигурира в третия железопътен пакет). Проектодирективата относно либерализацията в пътническия транспорт е в процес на разглеждане от ЕП.

1.2.2. Дейността на ЕС в сектора на въздушния транспорт: либерализацията и външните връзки

1.2.2.1. Либерализацията на въздушния сектор

Тази либерализация се осъществи на три последователни етапа. Първият пакет от мерки, приет от ЕК през декември 1987 г., ограничава правото на националните правителства

[2] Транспортът на стоки се определя с термина фрахт.

да се противопоставят на въвеждането на нови тарифи. Все пак е оставена известна гъвкавост относно разделянето на капацитета на местата между компаниите на две държави, подписали двустранен договор. Вторият пакет от мерки е приет през юни 1990 г. Той предлага повече гъвкавост по отношение на фиксирането на цените и разпределението на капацитета. Финалният етап е приет през юли 1992 г. и прилагането му започва през януари 1993 г. (регламенти 2407/92, 2408/92 и 2409/92 от 23 юли 1992 г.). Той въвежда постепенно свободното предоставяне на услуги в ЕС и през април 1997 г. достигна до либерализация на каботажа, с други думи правото на компания от една ДЧ да използва линия във вътрешността на друга ДЧ. Въздушният пазар на ЕС днес е отворен за всички компании с лиценз на общностен въздушен превозвач (компаниите могат да отправят молба за подобен лиценз, когато по-голямата част от техния капитал е притежание на ДЧ или на граждани на ЕС). От април 1997 г. всички въздушни компании на ЕС могат да се възползват от неограничен достъп до всички вътрешни пазари.

ДЧ могат все пак да поддържат обслужване по линии, смятани за основни за хармоничното развитие на техните територии. И в името на това те могат да публикуват изискванията по обществените поръчки, които ще бъдат наложени на превозвачите по отношение на капацитета, честотата на полетите и тарифите за определена линия.

1.2.2.2. Организирането на „Единното европейско небе“

Ангажирана със състоянието на европейското въздушно пространство, Комисията от няколко години обмисля организирането на „Единно европейско небе”. След като направи първото си изявление по темата през декември 1999 г., тя формира група от високо квалифицирани военни и цивилни експерти, която представи доклада си през декември 2000 г. На тази основа Комисията прие на 10 октомври 2001 г. нов доклад и четири предложения за регламенти. Тази съвкупност от регламентиращи разпоредби има за цел да създаде „Единното европейско небе“. Но европейският авиационен

пазар беше раздробен, международните връзки във въздухоплаването от и към Съюза си оставаха регламентирани от двустранни договори между дадена ДЧ на Съюза и трети страни, а не от общностна норма.

Това състояние на нещата води до отсъствие на каквото и да било влияние от страна на Съюза над решенията по отношение на въздушния транспорт на международно ниво. ЕС няма никакъв официален статут в рамките на Международната организация за гражданска авиация. Същевременно обаче голям брой въпроси, понастоящем дискутирани в рамките на международната организация, попадат под действието на общностни разпоредби. И някаква форма на координация между страните-членки се оказва необходима в подобни ситуации.

Пакетът от законодателни мерки относно „Единното европейско небе" включва четири текста: рамковият регламент относно „Единното европейско небе", регламентът относно организацията и управлението на въздушното пространство, регламентът относно предоставянето на аеронавигационно обслужване, регламентът относно оперативната съвместимост на европейската мрежа за управление на въздушното движение. Пакетът за създаването на „Единно европейско небе" е приет от Съвета и от ЕП на 10 март 2004 г., а регламентите влизат в сила на 31 декември 2004 г.

1.2.2.3. Външните отношения на ЕС във въздушния транспорт

Общностните компетенции в областта на въздушния транспорт могат да бъдат разделени на две категории: компетенции по отношение на вътреобщностния въздушен транспорт и тези относно международния въздушен транспорт (с направление от или към ЕС). Със създаването на „Единното европейско небе" и либерализацията на вътреобщностния въздушен транспорт ЕО притежава цялата компетентност по отношение на вътреобщностния транспорт. За сметка на това международният въздушен транспорт е фрагментиран от двустранните споразумения за въздухоплавателни услуги, договаряни индивидуално от всяка ДЧ с трети страни.

За да се справи с това положение, Комисията успява първоначално да осъди двустранните договори, подписани от ДЧ (съдебно решение „**Открито небе**“), и признаването на компетентността на Комисията в няколко области на международните отношения, свързани с въздухоплаването. След това Комисията си издейства мандат да води преговорите по двустранните споразумения, обвързващи вече Общността като цяло, а не ДЧ.

В решенията си 5 ноември 2002 г. Съдът на ЕО се произнася, че принципът, заложен в съдебната практика с решението по делото „AETR“, се прилага по отношение на правото на въздушния транспорт. Вследствие на това ЕС придобива външна компетентност по отношение на правото на въздушния транспорт поради упражняването на своята вътрешна компетентност. Съдът идентифицира три специфични области на изключителна компетентност на Общността: летищните слотове, информационни системи за резервация и вътреобщностни тарифи. Впрочем от решенията на Съда от 5 ноември 2002 г. следва, че доколкото продължават да се ангажират с преговорите по уреждането на достъпа до пазара, ДЧ вече не водят преговори за споразумения относно въздушния транспорт единствено и само в интерес на съответните им национални авиационни компании.

Забраната на въздушни превозвачи в рамките на ЕС

Списъкът, изготвен от ЕК, относно забраната за прелитане в общностното въздушно пространство се основава на решение, взето с единодушие от Комитета по въздушна сигурност. ЕК прие на 5 март 2007 г. третия актуализиран вариант на списъка на Общността за авиокомпаниите, които са забранени в ЕС. Ревизираният списък на Общността съдържа няколко промени:

– изключва за първи път двама превозвачи, които са въвели подходящи мерки за безопасност;

– пет държави са предприели действия за спиране на дейността на превозвачите, включени в списъка на Комисията;

– приемат се на общностно равнище нови мерки за безопасност, наложени на две компании – Pakistan International Airlines (PIA) и Air West от Судан;

– две държави – Русия и България – приемат самостоятелни мерки за редица свои превозвачи.

През 2007 г. Европейската агенция за авиобезопасност (ЕААБ) трябва да наложи глоби на авиокомпаниите, които не прилагат правилно нормите за безопасност, според доклад по процедурата за съвместно решение, който беше гласуван на първо четене в ЕП през март 2007 г.

На 24 юни 1996 г. Съветът на ЕС упълномощава Комисията да започне от името на ЕС преговори със САЩ по някои аспекти на бъдещ договор между ЕС и САЩ относно гражданската авиация, без обаче да ѝ предоставя пълни права за вземане на решения, които могат да доведат до пълна либерализация на трансатлантическия пазар.

Преговорите между САЩ и ЕС за споразумение „Открито небе" започват през февруари 2007 г. Тези преговори са от решаващо значение за отваряне на въздушния транспорт между Европа и САЩ и бяха засегнати тежко през декември 2006 г. от отменянето от САЩ на решение, което щеше да улесни отнемането на контрола на авиационните компании от САЩ от техните европейски конкуренти. ЕС и САЩ се бяха споразумели през ноември 2005 г. по основните въпроси на този договор, но европейската страна имаше изискване за въвеждането на по-гъвкави правила по отношение на финансовото участие в авиационните компании от САЩ преди формалното сключване на споразумението.

На 2 март 2007 г. е подписано споразумение между ЕС и САЩ за либерализация на трансатлантическия въздушен трафик. Това споразумение, наречено „Открито небе", обхваща 60% от световните потоци и трябваше да позволи увеличаване на броя на пътниците между ЕС и САЩ от 50 млн. на 75 млн. в разстояние на пет години. С това споразумение се въвеждат две основни мерки. На първо място авиационните компании ще могат вече да свързват всеки град на ЕС и на САЩ, докато до този момент авиокомпаниите можеха да обслужват полети до САЩ само при излитане от техните национални територии (за „Ер Франс" полети само от територията на Франция например). Така че това споразумение позволява либерализиране по отношение на дестинациите,

честотата на полетите, на летателните машини и цената на билетите. На второ място европейците вече могат да притежават над 50% от капитала на авиокомпания от САЩ с ограничено право на глас до 25%. Това споразумение трябваше да влезе в сила през октомври 2007 г. след ратифициране от страна на Конгреса на САЩ и от ДЧ. На практика в крайна сметка то води до отмяната на 22 двустранни споразумения, действащи между някои ДЧ и САЩ. На 22 март 2007 г. Съветът на ЕС одобри споразумението със САЩ.

„Ербъс“

„Ербъс“ беше създаден на 18 декември 1970 г. под формата на икономическа групировка, която включваше Франция и Германия. Испания се присъедини през 1971 г. към групата за разработването на „Ербъс“ A300, чийто първи полет е на 28 октомври 1972 г. Обединеното кралство се присъединява през 1979 г. От 2001 г. „Ербъс“ се превръща в акционерно дружество според френското законодателство. 80% от дружеството са притежание на EADS, първата европейска групировка в сектора, а 20% се държат от British Aerospace.

През 90-те години „Ербъс“ разработва A320, след това A340, които ще позволят да детронира авиостроителната компания от САЩ „Боинг“, като се превръща в първата в света авиостроителна компания на транспортни самолети.

В началото на 2000 г. „Ербъс“ желае да пусне на пазара много големи превозвачи A380, най-значимият пътнически самолет, който някога е строен и чийто първи прототип започва да лети през 2005 г.

През 2000 г. „Ербъс“ става първата в света авиостроителна компания на граждански самолети, доставяща 378 летателни машини, или 56,6% от световния пазар. Търговският оборот на „Ербъс“ достига 23,5 милиарда евро. През 2006 г. „Боинг“ отново се превръща в главната авиостроителна компания в конкуренция с „Ербъс“, като получава 1044 поръчки срещу 1002 през 2005 г. За същия период „Ербъс“ е получил 824 поръчки срещу 1111 през 2005 г.

„Боинг“ непрекъснато обвинява „Ербъс“, че е поддържан финансово от европейците в нарушение на правилата на международната търговия. През октомври 2004 г. САЩ депозират жалба пред СТО срещу помощи, отпуснати от ЕС. Тогава ЕС предприема действие срещу САЩ пред СТО, за да осъди помощите от обществени организации от САЩ. През януари 2005 г. САЩ и ЕС едновременно спират делата с цел да постигнат компромис. След провала на преговорите през май 2005 г. САЩ решават да прибягнат до процедурата на арбитраж на СТО, която е в ход и пред която ЕО представя писмената си защита през ноември 2006 г.

1.2.3. Пристанищният сектор не е предмет на специфично общностно регламентиране

Пристанищният сектор все още не е обект на специфично общностно регламентиране. Днес 90% от външната търговия и 50% от вътрешната търговия на Съюза преминават транзитно през пристанищата. Това е единственият сектор в областта на транспорта, който все още не е предмет на регламентиране на европейско равнище. През 2004 г. Комисията прие предложение относно достъпа до пристанищните услуги. През 2007 г. то е в процес на договаряне.

1.3. Политиката на либерализация на транспорта еволюира, за да бъде обвързана с общностно хармонизиране на контрола и създаване на трансевропейски мрежи

Транспортната политика се разви значително спрямо първоначалните цели, заложени в Римския договор. Това осигури възможност на ДЧ да лансират в Договора от Маастрихт трансевропейските мрежи (1.3.1.). След това транспортната политика прояви стремеж да продължи либерализацията на сектора чрез хармонизирането на контрола (1.3.2.).

1.3.1. Трансевропейските мрежи (ТЕМ)

Редом с транспортната политика в пряк смисъл Договорът от Маастрихт въвежда понятието ТЕМ. Тези големи мрежи засягат не само транспортните, но също така енергийните и информационните мрежи. 14 големи инфраструктурни проекта, свързани с транспорта, бяха идентифицирани по време на Европейския съвет в Есен през 1994 г. със скритата идея да се изгради инфраструктура, която ще подобри европейската конкурентоспособност, като улеснява транспорта и комуникациите. Става дума преди всичко за проектите за високоскоростния влак (ВСВ) „Юг“ в Испания, за ВСВ „Изток“ във Франция, за ВСВ Лион – Торино, за магистралата Лисабон – Валядолид или за връзката Дания – Швеция по Цresund. През 2004 г. само 1/3 от проектите бяха

реализирани, а около 25% от проектите нямаха все още установен реален календар за изпълнение.

Списъкът по трансевропейската мрежа Транспорт беше изменена през 2004 г. (Решение от 29 април 2004 г.), за да бъде допълнен и разширен към новите 12 ДЧ. След Европейския съвет в Есен бяха прибавени многобройни проекти. През 2004 г. ЕК избра 30 приоритетни проекта, които трябваше да бъдат реализирани до 2020 г. Осъществяването на тези 30 проекта трябва да позволи да се постигне свръхрастеж от +0,2 до +0,3% от общностния БВП, или 1 млн. работни места[3].

Бюджетът на ТЕМ е дотиран с 18 млрд. евро в рамките на финансовата перспектива за 2007–2013 г., от които 7 млрд. евро за трансевропейските транспортни и енергийни мрежи, към които трябва да прибавим 900 млн. евро за финансиране на програмата „Галилео" и 400 млн. евро за програмата „Марко Поло II"[4]. Този бюджет трябва да позволи постигането на ефекта на лост по отношение на другите източници на финансиране, особено тези от ЕИБ и общностните инструменти на Кохезионната политика. ЕС положи огромно усилие във финансов аспект по отношение на ТЕМ. Общата сума на общностното финансиране (заеми и субсидии) ще нарасне с 80% през 2013 г. спрямо 2000 г. Действително основен проблем си остава националното финансиране, защото ДЧ трябва по принцип да финансират повече от 200 млрд. евро. Това финансиране ще се нуждае вероятно от новаторски инструменти, като например фиксирането на цени на инфраструктурата, нарасналото участие на частния сектор в големите строежи с държавна гаранция.

---

[3] Rapport du Parlement européen, RTE, décision du 29 avril 2004 (Nils Danklefsen).

[4] Програмата „Марко Поло II" има за цел да редуцира частта на фрахта на надземния транспорт в международния транспорт чрез интегрирането на морския транспорт на късо разстояние (крайбрежни магистрали), на железопътния и на речния транспорт в логистичната верига.

Проектът „Галилео“

Конкурентоспособността на сектора по транспорт е свързана също така с осъществяването на големи индустриални проекти като „Галилео“, SESAR (система за управление на въздушния трафик) и ERTMS (европейска система за управление на железопътния трафик). „Галилео“ ще позволява да се улавят сигналите, излъчвани от различни сателити, за да се определя във всеки момент неговата позиция във времето и пространството, като по този начин е алтернатива на GPS-системата от САЩ. „Галилео“ е базиран върху съзвездие от 30 сателита, поставени в орбита и покриващи постоянно цялата земна повърхност.

– В технологичен аспект става дума за важно европейско технологично постижение в отговор на монопола на GPS.

– В икономически аспект „Галилео“ ще направи възможно развитието на ново поколение услуги: проучване на петролни залежи, намаляване на задръстванията по пътищата, опазване на околната среда, управление на редките ресурси, сигурност на лицата и имуществото.

Цената на неговото първоначално създаване и разгръщане възлиза на 3,2 млрд. евро. Очакваните приходи са от порядъка на 10 млрд. евро годишно с очакван годишен прираст от 25%, за да достигне през 2020 г. 300 млрд. евро.

„Галилео“ се управлява от общо предприятие, което представлява първото приложение на правната форма, разрешена от член 171 от ДЕО. Основната част от финансирането е осигурена от ЕК, ЕИБ и ЕКА. Първият демонстративен сателит „Giove-A“ беше изстрелян на 28 декември 2005 г.

Засега програмата „Галилео“ бележи закъснение. На 5 март 2007 г. Европейската космическа агенция обяви поръчката на нов експериментален сателит, „Giove-A1“, който не беше предвиден първоначално. Всъщност сателитът „Giove-B“, по-усложнен и свръхмодерен, трябваше да следва „Giove-A“, но същият нямаше да бъде изстрелян преди 2008 г. Това положение беше причината за закъснение на проекта с евентуално отлагане от две години. Впрочем проектът страда също и от спорове в самия консорциум, които забавиха създаването на общото дружество.

На 15 май 2005 г. европейският комисар по транспорта предложи преработване на начините за разгръщането на „Галилео“, като се разделят фазите на изстрелване и на експлоатация на сателитите. Първата щеше да бъде финансирана в размер на 3, 4 млрд. евро чрез обществени фондове и 8-те предприятия на консорциума щяха да бъдат извадени от средствата. Втората ще бъде обект на концесионен договор с нови частни партньори за периода 2010–2030 г. ЕК по този начин желае да прекрати партньорството си с консорциума, на който приписва вината за закъсненията по проекта. Предложението на ЕК налага очевидно да се преразгледа финансирането на проекта. На 19 септември 2007 г. ЕК взе

решение да финансира изцяло с 3, 4 млрд. евро бюджета на „Галилео“ със средства от общностния бюджет, които да се удържат от разходите на ОСП. От гледна точка на настоящия момент проектът не би могъл да стартира преди 2012 г.

1.3.2. Хармонизирането на контрола е компенсация на либерализацията на сектора по транспорт

1.3.2.1. Авиационната сигурност е приоритет на ЕК и ДЧ

Основната цел на ЕК е да развие дейности и общностен контрол, осъществяван от **ЕААБ**, на основата на международните спецификации на ИКАО (Международната организация за гражданска авиация). Става дума да се установи стълб, успореден и допълващ стълба за либерализацията на сектора. ЕААБ е създадена през 2002 г., за да осигури по-високо и еднакво ниво на авиационна безопасност. ЕААБ участва в типово сертифициране на въздухоплавателни средства и компоненти, както и одобрение на организации, участващи в проектирането, производството и поддръжката на въздухоплавателни продукти, разположени в трети страни. През декември 2006 г. в свой доклад след инспекция ЕААБ разкри многобройни слабости по осигуряването на безопасността изобщо, относно лицензирането на летателната правоспособност и техническата поддръжка на въздухоплавателните средства.

Основните общностни мерки в този аспект са независимото разследване след катастрофи (Директива 94/56/СЕ установява основните принципи, съобразно които се води разследването при катастрофи и инциденти в гражданската авиация) и докладването на събитията и обменът на информация в Европа (Директива 2003/42 предвижда създаването от ДЧ на обща система за докладване на събития относно безопасността в гражданската авиация).

Директива 2004/36, наречена директива SAFA (оценка на безопасността на чуждестранни въздухоплавателни средства), има за цел да организира контрола над самолетите от трети страни, които наемат слотове в общностните летища, и да централизира информацията в тази сфера.

1.3.2.2. Организирането на морската безопасност по повод делото „Ерика"

На 13 ноември 2002 г. танкерът „Престиж", еднокорпусен 26-годишен кораб, принадлежащ на либерийска компания и плаващ под флага на Бахамите, стана жертва на пробойна във водите на Галиция. Предвид отзвука и емоциите, които предизвикаха нефтените разливи, ДЧ приеха многократно предлаганите от ЕК и отхвърляните от Съвета предложения относно безопасността. Две серии от предложения бяха направени от Комисията и приети през 2001 и 2002 г.:

– пакетът „Ерика-1" (март 2000 г.), който има за цел да подобри и да засили съществуващото законодателство по отношение на контрола в пристанищата и контрола на частните организации за проверка и преглед на кораби, натоварени от ДЧ със задачата да провеждат инспекции на корабите;

– пакетът „Ерика-2" (декември 2000), който има за цел да ускори отстраняването на еднокорпусните танкери, да засили контрола в европейските териториални води и да създаде в Лисабон Европейска агенция за морска безопасност;

– третият морски пакет „Ерика-3" беше приет от Комисията на 23 ноември 2005 г. със седем предложения: засилване на сигурността на корабите под европейски флаг (под знамето на ДЧ на ЕС), които трябва задължително да отговарят на международните стандарти за сигурност; усъвършенстване на действащите правила относно частните организации, натоварени от ДЧ със задачата да провеждат инспекции на корабите; изменения в законодателството относно създаване на система на Общността за контрол на движението на корабите и за информация; въвеждането на обща рамка за разследване на причините за морски произшествия; регламент относно отговорността и размера на обезщетенията за пътниците в случай на произшествие; преглед на правилата относно отговорността на превозвачите на пътници по море в случай на произшествия.

Европейските транспортни агенции

EMSA (Европейската агенция за морска безопасност), със седалище в Лисабон, изготвя технически становища за Комисията относно морската безопасност и превенцията на замърсяващите кораби.

EASA (ЕААБ – Европейската агенция за авиационна безопасност), със седалище в Кьолн, има по-широко предназначение за контрол по общностните правила за въздухоплаване и на националните власти за контрол в рамките на Единното европейски небе.

ERA (Европейската железопътна агенция), със седалище в Лил – Валансиен, чието предназначение е да хармонизира нормите в железопътния транспорт в Европа.

ЕП прие на 29 март 2007 г. два доклада относно гражданската и финансовата отговорност на превозвачите по море и относно задълженията на държавите при предоставяне на националния флаг. Така докладът относно задълженията на държавите, предоставящи националния си флаг на кораби, е един от основните съставни елементи на морския пакет, доколкото става дума ДЧ да се убедят, че корабите, плаващи под техния флаг, отговарят на критериите и съблюдават международните норми. Насаждането на подобно чувство за отговорност е прелюдия към бъдещото създаване на европейски флаг. Краткосрочна цел на Комисията е да направи по-привлекателни флаговете на ДЧ, за да повиши качеството на европейската флота, като същевременно запази конкурентна среда спрямо трети страни.

2. Космическата политика на ЕС, която до 90-те години на XX век се развива успешно, днес изостава спрямо САЩ

Европейската космическа политика (ЕКП) се разви извън ЕО (2.1.). Подчинена от мощната конкуренция на САЩ, ЕКП търси нова глътка въздух, като развива космически дейности, ориентирани към гражданско приложение (2.2.).

2.1. Европейската космическа политика (ЕКП) е секторна политика за извънобщностно сътрудничество

Европейската космическа агенция е основният европейски космически оператор (2.1.1.). Тя концентрира политиките си в четири сфери на дейност (2.2.2.).

2.1.1. Стълбът на европейската космическа политика: Европейската космическа агенция (ЕКА)

Създаването на ЕКА в епохата на Студената война и двуполюсното противопоставяне между САЩ и СССР се дължи до голяма степен на Франция.

Създадена през 1975 г., ЕКА черпи сила от вноските на 17 ДЧ[5], с бюджет от 3 млрд. евро и създадени 2000 работни места. Франция и Германия са двата основни стълба на европейската космическа политика. Само тези две държави осигуряват приблизително половината от бюджета на ЕКА (1314 млн. евро от общо 2977 млн. евро). Третият финансиращ ЕКА е Италия с принос от около 13%. За сравнение НАСА има бюджет от 15 млрд. евро, към които се прибавят 17 млрд. евро разходи за космически изследвания на федералното правителство.

Седалището на ЕКА е в Париж, но тя разполага и с пет технически центъра в Холандия, Италия, Германия, Италия и Испания, както и с инсталации в Куру, Гвиана.

2.1.2. Дейност на ЕКА

ЕКА управлява главно 4 сектора на дейност:

– Ракети-носители: именно в тази област Европа постигна най-големите си успехи със семейството ракети „Ариана", чиято най-тежка версия може да носи 10 тона полезен товар. Европейците изграждат в Куру установка за руската ракета „Съюз" на стойност 300 милиона евро, чието първоначално изстрелване е предвидено за 2008 г.

[5] Германия, Австрия, Белгия, Дания, Испания, Гърция, Финландия, Франция, Ирландия, Италия, Люксембург, Норвегия, Холандия, Португалия, Обединеното кралство, Швеция, Швейцария.

– **Обитаемите космически полети**: разочарованията от космическата совалка на САЩ застрашиха бъдещето на международната космическа станция[6], която трябва да приеме модула „Колумбус“[7] и да бъде снабдена с храна от ATV (автоматичен космичен апарат). Европа вече има общи планове за изпращане на хора в космоса заедно с Русия и Япония чрез изграждането на обитаемия космически кораб „Клипер“.

– **Сателитите:** в тази област Европа си съперничи със САЩ благодарение на постиженията си по отношение на сателитите за телекомуникации.

– **Научноизследователските мисии:** въпреки ограничения бюджет Европа демонстрира качествата и възможностите си в тази област спрямо САЩ (миниатюризация, наблюдение и приземяване). Като пример може да се посочи, че проектът „Марс Експрес“ позволи да се картографира Марс, а лунната сонда „Смарт-1“ има оригинална система за изстрелване.

Хронология на европейската космическа политика

1959	Двама физици, Пиер Оже и Едоардо Амалди, предлагат на европейците да обединят усилията си по отношение на космоса, за да осигурят независимостта си по отношение на САЩ и СССР.
1962	Подготвителната европейска комисия за космически изследвания провежда първото си събрание. Тогава се проявяват разногласията между европейските страни, които ще доведат до създаването на две агенции: ELDO за ракети-носители и ESRO за сателити и за космически изследвания.
1966	Различните елементи на европейската ракета-носител „Европа-1“ преминават успешно тестовете.
1968–1972	Седем европейски сателита са изстреляни успешно от ракети от САЩ.
1974	Двете агенции се сливат.
1975	ЕКА е създадена от Германия, Белгия, Франция, Обединеното кралство, Италия, Холандия, Швеция и Швейцария.
1979	Успешен полет на първата „Ариана“.

[6] ISS: station spatiale internationale (international space station).

[7] Модулът „Колумбус“ е европейската космическа лаборатория, която трябва да бъде балансьор по отношение на МКС.

1980	Създаване на Arianespace, първото частно дружество за обслужване на изстрелването на търговски сателити. С една видоизменена „Ариана“, заслужаваща пълно доверие, то завладява бързо повече от половината пазар.
2005	Тридесет години след създаването ѝ ЕКА е силна със 17 ДЧ и с бюджет от 3 млрд. евро, както и с персонала си от 2000 души.

2.2. Пионерският дух на ЕКП остана без дъх

Днес ЕКП има силни конкуренти (2.2.1.) и изостава (2.2.2.). Тя трябва да открие нови цели и нови граници (2.2.3.).

2.2.1. ЕКП обезпокояващо изостава спрямо конкурентите

Овладяването на космоса е тясно обвързано със стратегическите гаранции за суверенитета. Но след като вече е била секторно постижение за европейското изграждане с „Ариана“, ЕКП изостава. Днес **Европа инвестира пет пъти по-малко в гражданската космическа политика** (3 млрд. евро срещу 15 млрд.), отколкото САЩ. В отбранителната космическа индустрия[8] изоставането също е значително, тъй като **Европа инвестира 2 млрд. евро на година срещу 20 млрд. за САЩ**.

Най-общо космическото усилие на САЩ възлиза на 35 млрд. евро годишно, което е 15 пъти повече от европейското космическо усилие. Освен това космическата политика на САЩ е по-волунтаристична. Така например президентът Буш определи двете основни цели, които са връщането на Луната преди 2020 г., след това насочването към Марс през 2035 г. Във всеки случай преследването на тези две цели е несъвместимо с финансирането на проекта за МКС, което прави несигурна част от целите, определени от президента Джордж Буш. Но създаването на МКС е главната цел за САЩ, които иначе биха били зависими от руската станция „Съюз“. В същото време президентският волунтаризъм относно връщането на Луната се обяснява с китайската конкуренция по отношение на космическите изследвания, тъй

[8] Европейската космическа индустрия се състои от две главни действащи лица: EADS Space Alcatel и Alenia Space (сливане на Alcatel и Finmeccanica). Космическата индустрия на САЩ включва четири основни предприятия: Lockheed Martin, Boeing, Loral и Orbital Science corp.

като Китай успя да изпрати през 2004 г. свой първи астронавт в космоса.

Космическата икономика беше сериозно засегната от спукването на спекулативния балон през 2000 г. със свиването на търговския пазар на телекомуникационните и телевизионните сателити. През 1999 г. този сектор представляваше 30 млрд. евро срещу 6 млрд. през 2002 г. и 15 млрд. през 2006 г. Днес космическият сектор основава индустриалния си растеж на пазара на телефония и този на обновяването на сателитите, изстреляни през 90-те години, тъй като продължителността на живота на един сателит е между 10 и 15 години. Пет от т. нар. геостационарни сателити са понастоящем в процес на изграждане, за да бъдат изстреляни преди 2008 г. **Повече от половината са под управлението на САЩ (52%), 27% са под европейско управление и останалите се разпределят между Израел, Индия, Япония, Русия и Китай**. Китай предвижда да изстреля над стотина сателита за наблюдение до 2010 г. Тези нови участници в космическата индустрия започват от 2005 г. да изнасят за Нигерия, Венецуела и Иран.

2.2.2. ЕКП е все по-зависима от космическата политика на САЩ

Съществува тенденция космическа Европа да става все по-зависима от САЩ за множество програми. Тази тенденция е относително обезпокояваща, доколкото научните изследвания и приложението им в космоса са основни стратегически сектори.

Европа в голяма степен зависи от САЩ за програмите за полети на обитаеми апарати[9]. Днес основната програма на ЕКА е именно проектът за полети на обитаеми апарати, който основно се поема и ръководи от Германия. Този проект се конкретизира в модула „Колумбус", построен в завода на ЕКА в Бремен, на стойност 300 милиона евро на година. „Колумбус" трябва да успее навреме да се скачи с МКС и

[9] Някои руски експедиции приемат на борда европейски астронавти.

да приеме на борда научните изследвания на европейските астронавти.

За проекта „Колумбус“ беше взето решение през 1985 г. и строежът му започна през 1996 г. Космическата лаборатория, построена в Бремен, очаква да бъде последвана от космическа совалка до МКС. Очакваната цена за построяването ѝ се изчислява на 2 млрд. евро и на 300 млн. евро годишна фиксирана цена. Що се отнася до МКС, нейното изграждане започна през 1998 г., но работите бяха прекъснати след експлозията на совалката „Колумбия“ в САЩ през февруари 2003 г. Приблизително 30 полета щяха да бъдат необходими, за да се завършат работите, но САЩ едва ли ще извършат повече от 18 от тях преди 2010 г., когато теоретично трябваше да приключи проектът.

Така че сега на масата е проект за обединение между Европа, Русия и Япония – проектът „Клипер“, – който ще следва примера на „Ербъс“ и цели модули от съоръжението ще се правят в Япония и Русия.

2.2.3. Като изхожда от постиженията си, Европа трябва да утвърди отново автономна и настъпателна космическа политика

През 2003 г. ЕКА предприема мащабна реформа на ЕКП. Тази реформа е приета от Съвета на министрите на ЕКА, който се провежда в Париж на 27 май 2007 г. и има за цел да „завладее отново пространството“ с помощта на две космически програми: изстрелването на „Ариана 5“ от базата Куру и перспективите за сектора на ракетите-носители след 2010 г.

2.2.3.1. Европа днес е лидер на пазара на ракетите-носители

Действително основната реализация на ЕКА е **надеждността на тежките европейски ракети-носители**. „Ариана 5“ е в състояние да отнесе 10 тона полезен товар и да осигури извеждането в орбита едновременно на два сателита. В този сектор разходите (3 млрд. евро на година в Европа) са 7 пъти по-ниски от разходите на САЩ. Докато Европа инвестира 15 евро на жител годишно, САЩ изразходват 110 евро.

През 1995 г., за да осигурят европейска автономия по отношение на наблюдението на сателити, Франция, Испания и Италия разработиха сателита за наблюдение „Хелиос 1". Той обаче беше ефикасен единствено в ясно време. С други думи беше много необходимо, за да се осигури стратегическа автономия на европейците спрямо САЩ, да се разработи сателит за наблюдение с инфрачервено лъчение, който да бъде ефикасен и в облачно време. Това е именно предназначението на „Хелиос II", чието финансиране е поделено между Франция, Испания и Белгия под ръководството на Франция (EADS). „Хелиос II A" беше стартиран през декември 2004 г. „Хелиос II B" е предвиден за декември 2008 г. Цената на двата проекта се определя на 2 млрд. евро, от които 95% са финансирани от Франция.

2.2.3.2. Бялата книга: предпоставките за комюнотаризирането на Европа на космическото пространство

Бялата книга относно космическото пространство е приета от ЕК през 2003 г. след дълги консултации с водещите европейски фактори. Тя е продукт на тясното сътрудничество между ЕКА и ЕО относно няколко космически проекта, като „Галилео" например. Основната цел на Бялата книга е да обяви приоритетите на европейската космическа политика и да изгради автономна общностна политика в тази област. Очевидно става дума европейската космическа политика да стане автономна. Освен това въпросът за европейско управление на космическото пространство е свързан със създаването на нови институции и комюнотаризирането на съществуващите.

ЕК определя три цели за космическата политика:

– осигуряване на по-фино разбиране на физическия свят;

– създаване на основен фактор за технологически иновации;

– заемане на основно място в науките за живота.

ЕК препоръчва възстановяване на финансирането за космически изследвания в Европа. След публикуването на Бялата книга е подписано рамково споразумение между ЕКА и ЕС за периода 2004-2007 г. На практика това рамково споразумение въвежда ЕС в Европа на космическото пространство и уста-

новява засилено сътрудничество между двете институции. На 26 април 2007 г. ЕК и ЕКА представят обща стратегия. Тази стратегия, освен че предвижда да премахне бариерите между политиките на двете институции, желае същевременно да развива сътрудничеството между гражданската и военната промишленост.

2.2.3.3. Поставяне на европейската космическа политика на нова основа.

Европа се стреми да подчертае значението на програми, които биха диференцирали нейната космическа политика по отношение на тази на САЩ: климатология, наблюдение на Земята, превенция на природни бедствия. Така например програмата „Аврора" е проектът за развитите на авангардни технологии в космическата област, с други думи проектите за изследване на Луната и на Марс.

В тази материя сътрудничеството със САЩ е жизнено важно, като се имат предвид постиженията на САЩ относно миниатюризацията, уредите за приземяване и механизмите на тягата.

Следва преди всичко да добавим, че същността на европейската космическа политика се различава радикално от космическата политика на САЩ. Първата е основно насочена към Земята, с тежки научноизследователски програми и воля да развиват сателитна мрежа за наблюдение с цел подобряване опазването на околната среда и авангардната гражданска промишленост. Обратно, САЩ развиват космическа политика, чиято основна цел е проучването на нови планети начело с Марс.

Глава 14

Политиката в областта на изследванията и технологиите

Съществено	1. Характерните черти на общностната политика в областта на изследванията
Научните изследвания се превърнаха в основен залог на състезанието между развитите икономики в условията на глобализация. В действителност в глобализираната икономика предимството на ЕС по отношение на конкурентоспособността се състои преди всичко в капацитета за нововъведения и за разработването на блага с висока принадена стойност.	1.1. Европейските изследвания изостават спрямо САЩ и Япония
	1.2. Европейският съвет от Лисабон: да направим ЕС икономика на конкурентоспособното знание
Общностната политика в областта на изследванията е сравнително нова. Първоначално тя не е разписана в Договорите и се разви през 80-те години на XX век със създаването на сътрудничеството в областта на научните и техническите изследвания (COST)[2] и програмите „Еспри“[3] и „Еурека“. ЕИА предостави на ЕО компетенции в областта на изследванията, а ДА включи политиката в областта на изследванията сред целите на ЕС.	**2. Общностната политика в областта на изследванията има за цел да засили конкурентоспособността на Европейския съюз, като координира усилията на държавите-членки и изпълнява ролята на лост**
	2.1. Началото на общата политика в областта на научните изследвания: „Евратом“ и „Еурека“
	2.2. Комюнотаризацията на политиката в областта на научните изследвания се стреми да отговори на финансовите нужди на сектори с висока принадена стойност

[2] Връзките с трети страни са осигурени благодарение на съществуването на групата COST (научно и техническо сътрудничество), включваща ДЧ и други европейски страни и чрез създаването през ноември 1974 г. Европейската фондация за науката, в която участва ЕО (резолюцията от 29 януари 1974 г.).

[3] Програмата „Еспри“, създадена с решение на Съвета от 24 ноември 1984 г., имаше за цел да развива пазара на информационните технологии в рамките на ЕИО чрез финансирането на индустриите, свързани с информатиката, хармонизирането на законодателствата и подготовката на изследователи.

Днес европейското усилие в областта на изследванията остава ограничено въпреки ангажиментите, поети на Европейския съвет в Лисабон през март 2000 г., по време на който държавните и правителствените ръководители поеха ангажимента да направят от ЕС до 2010 г. най-конкурентоспособната икономика на знанието.

Тази слабост на ЕС по отношение на научните изследвания се изразява в съществуващото изоставане по отношение на изследванията в САЩ и Япония, които правят повече нововъведения, по-динамични са и разполагат с по-добро финансиране. В действителност от 15 години различията между научните изследвания в САЩ и ЕС непрекъснато се задълбочават: на 100 евро, изразходвани в САЩ, съответстват 72 евро, изразходвани от европейците през 1990 г., и 62 евро, изразходвани през 2005 г.

Това изоставане на европейските научни изследвания по отношение на САЩ и Япония беше подчертано през пролетта на 2003 г. в доклада „Сапир", който предлагаше мащабни инвестиции в секторите на научните изследвания и на висшето образование в Европа.

1. Характерните черти на общностната политика в областта на изследванията

Научните изследвания в Европа се характеризират с изоставане по отношение на изследванията в САЩ и японските изследвания, което се задълбочава (1.1.). Тази равносметка доведе до целите, обявени в Лисабонската стратегия (1.2.).

1.1. Европейските изследвания изостават спрямо САЩ и Япония

Научните изследвания в Европа се характеризират със слабо финансиране и изоставане спрямо САЩ и Япония, което се задълбочава по отношение едновременно на разходите за изследвания, за патентите и за висшето образование.

Що се отнася до разходите, средната стойност на разходите за научни изследвания в ЕС е от порядъка на 1,9% от БВП срещу 2,64% в САЩ и 2,98% в Япония. Тази разлика в разходите между ЕС и основните му партньори не се стопява в последните петнадесетина години. Би следвало също така да се отбележи, че разходите за научни изследвания на Китай са от порядъка на 1,31% от БВП, но нарастват с 10% годишно.

Разликата между САЩ и Европа продължава да се задълбочава. Разходите за научни изследвания в САЩ нарастваха средно с 4% между 2002 и 2006 г. срещу средно два пъти по-малък растеж в Европа (+2,3% за същия период). Средната европейска стойност на усилието за развитие на изследванията покрива обаче твърде разнообразни ситуации в отделните европейски държави; усилията на някои „малки" страни достигат вече над 3%. Така най-високите разходи в процент от БВП са в Швеция (4,27% от БВП) и във Финландия (3,51%), следвани от Дания (2,60%), Германия (2,50%), Белгия (2,33%), Франция и Австрия (2,19%).

На практика стагнацията в общите разходи на ЕС в областта на изследванията и нововъведенията се дължи на забавяне на финансирането на този вид дейности от страна на предприятията. В действителност в САЩ и в Япония делът на частния сектор в общите разходи за изследвания е между 67% и 72% срещу 55% в Европа. Ако тази тенденция се запази, ЕС не само няма да успее да постигне глобалната цел на финансирането на 2010 г.[10], но коефициентът ще бъде поддържан на нивото само от 2%, ниво, което Китай би трябвало да постигне още през същата година.

Броят на депозираните патенти също показва изоставането на европейския иновационен капацитет спрямо този на САЩ. В Европа техният брой е около 161 на 1 млн. жители срещу 322 в САЩ. Освен това САЩ депозират два пъти

[10] Цел, поставена на Европейския съвет в Лисабон през март 2003 г., по време на който държавните и правителствените ръководители определиха необходимостта от изразходването на 3% от общностния БВП за научни изследвания – развитие до 2010 г.

повече патенти в Европа, отколкото обратното (170 патента от САЩ, депозирани в Европа на един милион жители).

Относно висшето образование политиката в областта на изследванията се включва в дебатите за обогатяването на човешкия капитал и привлекателността на Европа по отношение на квалифицирания персонал. В този смисъл съществува съществено изоставане между ЕС и САЩ, тъй като 21% от европейското население притежава диплома за висше образование срещу 37% в САЩ и 30% в Япония. От това следва, че квалифицираният труд е по-разпространен в САЩ и в Япония, отколкото в Европа.

1.2. Европейският съвет от Лисабон: да направим ЕС икономика на конкурентоспособното знание

Европейският съвет в Лисабон през март 2000 г. постави две цели пред политиката в областта на научните изследвания: постигане на 3% от БВП в периода до 2010 г. и финансиране на две трети от общите разходи от страна на частния сектор.

Ще трябва да стане дума и за стратегическата Лисабонска реформа и за нейното пренасочване през 2005 г. вследствие на междинна равносметка, както и очертаването на основните насоки.

Осъществяването и основните характеристики на европейските изследвания

Европейските изследвания се характеризират с висок капацитет за нововъведения в индустриалните сектори на авангардните технологии: преди всичко ядрената енергетика, авиокосмическата и авиационната промишленост. Проектите ITER за термоядрен синтез, за A380 и „Галилео" илюстрират този иновационен капацитет на европейската индустрия.

Двойните научни изследвания (граждански и военни) обаче са недостатъчно развити в Европа. Тази двойственост, широко използвана в САЩ, където военната и гражданската промишленост са тясно обвързани, представлява много съществен динамичен потенциал. В частност става дума да се определят предварително общи програми за военните и гражданските приложения на нововъведенията. В този аспект ЕС трябва да развива единна и балансирана европейска военна промишленост и мостове към гражданската промишленост.

Накрая, за да се отчитат предимствата на европейските изследвания, ЕК определи 6 приоритета в 7-ата рамкова програма на Европейската общност за научни изследвания, технологично развитие и демонстрационни дейности (2007–2013 г.): геномиката и информационните технологии, авиацията, иновационната медицина, наноелектрониката и инсталационни системи.

2. Общностната политика в областта на изследванията има за цел да засили конкурентоспособността на Европейския съюз, като координира усилията на държавите-членки и изпълнява ролята на лост

Европейската политика в областта на изследванията се ражда със създаването на Евратом още през 1957 г., след това „Еурека" през 1985 г. (2.1.). За да посрещне констатираното задълбочаване в изоставането на европейските изследвания спрямо тези в САЩ, ЕС поставя с Договора от Амстердам цели пред политиката в областта на изследванията, която се превръща в общностна компетентност, и мобилизира многобройни инструменти на финансиране чрез рамковите програми на ЕО за научни изследвания, технологично развитие и демонстрационни дейности (2.2.).

2.1. Началото на общата политика в областта на научните изследвания: Евратом и „Еурека"

2.1.1. Евратом и ядрените изследвания

Евратом (ЕОАЕ – Европейската общност за атомна енергия) беше учредена с Римския договор през 1957 г. за „неограничено" време. В съзнанието на своите основатели Евратом трябваше да координира изследователските програми относно ядрената енергия. Институционната схема на Договора за Евратом е сходна с тази на ДЕО и се основава на „институционния триъгълник", съставен от Съвета, Комисията и ЕП.

Евратом първоначално имаше мисия да развива изследванията и да осигурява разпространението на технически знания. Така ЕК създаде Съвместен център за ядрени изследвания, който се превръща в едно от основните действащи лица в ядрените изследвания в Европа и на изследванията в области като околната среда и ядрената безопасност.

За разлика от ДЕО Договорът за Евратом никога не е бил съществено изменян. Новият договор предвиди да продължи съществуването на Евратом и запазване на статута ѝ на юридическо лице, като същевременно споделя същите институции.

2.1.2. Инициативата „Еурека“

„Еурека“ е европейската стратегия, която има за цел да укрепи индустриалния и изследователския капацитет на ЕС. Разработена извън общностните рамки, „Еурека“ е мрежа, която обединява 22 страни[11] и ЕС. Този проект преобрази европейския пейзаж на сътрудничество по отношение на научните изследвания и развитието.

„Еурека“ е създадена на 6 ноември 1985 г., когато 18 европейски държави и ЕИО приемат в Хановер по френско предложение създаването на нова обща политика в областта на изследванията. Така „Еурека“ се превръща в мрежа от проекти, която да стимулира индустриалците да поделят високата цена на изследванията. „Еурека“ осигурява също връзката между националните, общностните и европейските програми. От самото начало досега „Еурека“ е предложила 674 проекта, от които 181 са завършени, а 93 са изоставени. Днес над 2500 предприятия и 1000 научноизследователски института са обхванати от тази програма във връзка с финансиране на обща стойност почти 4 млрд. евро.

[11] Германия, Австрия, Белгия, Дания, Испания, Руската федерация, Финландия, Франция, Гърция, Унгария, Ирландия, Исландия, Италия, Люксембург, Норвегия, Холандия, Португалия, Обединеното кралство, Словения, Швеция, Швейцария и Турция.

2.2. Общностната политика в областта на изследванията има за цел да координира усилията на ДЧ и да изпълнява ролята на лост

2.2.1. Рамковата програма за изследвания и технологично развитие (РПИТР) ще изпълнява ролята на лост във финансирането на секторите с висока принадена стойност

През 1987 г. ЕЕА узаконява съществуването на единна общностна политика в областта на изследванията, допълваща политиката за ядрени изследвания, осъществявана чрез Евратом.

Политиката в областта на научните изследвания е въведена в общностната компетентност чрез Договора от Амстердам през 1997 г., който възлага на ЕС задачата да укрепи „научните и технологичните основи на индустрията на Общността". Става дума, че политиката в областта на изследванията трябва да има за цел укрепването на европейската индустриална конкурентоспособност. В този смисъл политиката в областта на научните изследвания е дефинирана в чл. 163 и 171 от ДЕО, чийто основен принцип си остава главната отговорност на ДЧ, като общностната дейност е само субсидиарно действие.

Политиката на ЕС в областта на изследванията е определена в рамките на петгодишно планиране. Тя се води в рамките на т. нар. Рамкови програми за изследвания и технологично развитие, които определят целите, възложени на ДЧ. След Договора от Маастрихт решенията относно Рамковите програми се приемат съвместно от Съвета и Парламента по предложение на Комисията.

Действащата Рамкова програма е за периода 2007-2013 г. Тя беше одобрена от Съвета „Конкурентоспособност" от 24 юли 2006 г. и покрива съвкупни разходи в полза на научните изследвания в рамките на Общността на обща стойност 70 млрд. евро. За първи път ЕИБ се намесва с допълнителна сума от 10 милиарда евро, към които трябва да се прибавят 4 млрд. евро в полза на „Еурека". През пролетта на 2006 г. ДЧ бяха призовани от Европейския съвет и ЕК да координират по-добре усилията си със 7-ата рамкова програма. Тя има за цел да поддържа европейските изследвания чрез специфични

програми, от които пет произтичат от ЕО и една – от Договора за Евратом.

Архитектурата на програмите се дължи изцяло на ЕО съобразно първоначалното предложение на Комисията и се структурира около четири специфични програми:

– програмата „Сътрудничество“, която има за цел да групира европейски изследователски екипи (64 % от разходите);

– програмата „Идеи“ съответства на създаването на Европейски изследователски съвет и има за цел да подпомага успешната реализация на проекти с технологични нововъведения под ръководството на независим Научен съвет (14,8 % от разходите);

– програмата „Хора“ има за цел да развие мобилността на изследователите и да увеличи обмена между изследователските сектори и промишлеността (9,4 % от разходите);

– програмата „Капацитет“ групира остатъка от финансирането, предназначено за създаването и развитието на мрежи за специализирани изследвания (8,5 % от разходите).

Направлението Евратом обхваща специфичната програма „Сливане и делене“, дотирана с 84 % от разходите по програмата. То включва финансирането на ITER, както и финансирането на изследванията относно радиоактивните отпадъци и реакторите от ново поколение. Така 7-ата рамкова програма включва също европейския дял по финансирането на проекта ITER (*International Thermonuclear Experimental Reactor* – Международен експериментален реактор за термоядрен синтез). Той има междуправителствен характер и обединява Европейския съюз, САЩ, Япония, Южна Корея и Китай. ITER трябва да позволи тестване на термоядрения синтез, един почти неизчерпаем и слабо замърсяващ околната среда източник на енергия. Реакторът ще бъде изграден във Франция, в Кадараш (Буш дю Рон). Остатъкът от финансирането е предназначен за програмата „Ядрени дейности на Единния изследователски център“.

Финансиране на 7-ата рамкова програма за изследвания и технологично развитие (2007–2013 г.) – в млн. евро

Рамкова програма ЕО	
Програма „Сътрудничество“	**32 292**
Програма „Идеи“	**7460**
Програма „Хора“	**4727**
Програма „Капацитет“	**4291**
Специфична програма ССR	**1751**
Общо рамкова програма ЕО	**50 521**
Рамкова програма Евратом	
Програма „Сливане и делене“	**2234**
Ядрени дейности ССR	**517**
Общо рамка Евратом	**2751**
Общо	**54 582**

Източник: PLF 2007 – в милиони евро.

Впрочем обновяващият механизъм на т. нар. „улеснение на изследването“ позволява да се увеличи финансирането в полза на европейските изследвания допълнително до 30 млрд. евро благодарение на кредити с банкови гаранции от ЕИБ, както и гарантирани от общностния бюджет и от средства от финансовите пазари до 30 млрд. евро. 500 млн. евро вече са отпуснати на този нов инструмент, докато останалата част от кредитите ще бъде ефективно ангажирана след междинна оценка (която позволява да се ограничат разходите и първоначално отпуснатият бюджет да бъде намален с 1 млрд. евро).

Двата приоритетни тематични сектора на 7-ата рамкова програма

Комисията е определила две приоритетни области, за да избегне политиката на раздробяване и да се концентрира върху стратегическите сектори с висока принадена стойност.

Информационните технологии, които концентрират 3,2 млрд. евро. Този сектор има нарастващо значение за ЕС с пазар от 2000 млрд. евро и създава 2 млн. работни места. Тази инвестиция би трябвало да се свърже със забавения ритъм на растеж на производителността в Европа, който

претърпя изменение от 1,9 на 1,2% за периода 1995–2000 г., докато за същия период в САЩ изменението в растежа е от 1,2% на 1,9%.

Геномиката, която ангажира 2,3 млрд. евро. Човешкият геном беше разчетен от международния консорциум „Проект човешки геном", но понастоящем трябва да се преодолее успешно постгеномният етап на приложение, особено по отношение на терапевтиката.

Накрая политиката в областта на изследванията и технологичното развитие на ЕС минава през програмата за иновации и конкурентоспособност. Тази програма групира няколко специфични разхода в рамките на финансовите перспективи 2007–2013 г. с общ бюджет от 3,28 млрд. евро. Той се състои от три специфични дейности:

– усилието в полза на нововъведенията в предприемачеството, което обхваща 60% от кредитите и има за цел да осигурява достъпа до иновации за МСП;

– технологиите в информационното общество, които разполагат с 20% от кредитите, за да благоприятстват тяхното развитие и иновациите в този сектор;

– интелигентна енергия, която е дотирана с 20% от кредитите и има за цел да развива възобновяемите енергийни източници и енергийната ефективност в Европа.

Накрая се създаде Европейски изследователски съвет, който цели да въведе в ЕС експертиза на големите научни проекти и да селекционира най-добрите проекти. ЕИС получава правото да ръководи няколко фонда по рамковата програма, като оказва подкрепа на научните изследвания, предложени от различни европейски лаборатории върху основата на селекция. Първоначално ЕИС получава дотация от 300 млн. евро, за да подкрепи кариерата на млади независими изследователи.

2.2.2. Създаването на Европейско изследователско пространство

Общностната дейност в областта на изследванията винаги се е състояла в стимулиране на сътрудничеството между партньори от ДЧ. От началото на 80-те години на XX век тези програми постепенно осъществяваха истинско „Европейско изследователско пространство". През 90-те го-

дини ЕС дефинира точно понятието за европейско изследователско пространство, което включва:

– създаването на „центрове за усъвършенстване“ чрез прегрупирането в мрежи на институции за авангардни изследвания;

– координирането на националните изследователски програми;

– стимулирането на създаването на предприятия и инвестициите на рисков капитал;

– увеличаване на мобилността на изследователите;

– засилването на ролята на регионите в европейските изследвания.

Проектът „Европейски МТИ“

След проектите си за цифрова библиотека и за търсачка (Quaero) Европа ще създаде Европейски технологичен институт (ЕТИ), по подобие на „Европейски МТИ“.

Предложението на ЕК, формулирано през 2004 г. в рамките на Лисабонската стратегия, беше прецизирано на 22 февруари 2006 г. и предоставено на Съвета. По примера на много престижния университетски изследователски център МТИ Европейският технологичен институт ще обединява „трите полюса на триъгълника на познанието“: образование, изследване и нововъведение. Финансирането, оценено на 2 млрд. евро, ще комбинира общностно, национално и частно финансиране.

Целта е да се предложи модел на образование и на изследвания на световно равнище, който да привлича „най-талантливите в света“ студенти, изследователи и професионалисти. Правният инструмент за създаването на ЕТИ би могъл да бъде приет през 2008 г., управителният комитет е назначен през 2009 г.

Според проекта, представен от Комисията, ЕТИ би трябвало да бъде открит през 2009 г. Той трябва да допринесе за динамичния характер на инвестициите и за хармонизирането на изследванията. Вече са споменати няколко изследователски сектора, като например околната среда, нанотехнологиите и енергетиката.

Въпреки стратегическия характер на изследванията в световното икономическо състезание и ангажиментите, поети от ДЧ на Европейския съвет в Лисабон, европейската изследователска политика не успя да постигне целите, които ѝ бяха поставени. Това положение в действителност е различно за

всяка ДЧ, като северните страни вече постигат целта да отделят 3% от БВП за научни изследвания. То доказва също необходимостта от съхраняването и укрепването на специфичен общностен финансов инструмент. Накрая, за да се консолидира потенциалният растеж, ЕС трябва да укрепи авангардните си сектори, които разполагат с предимство в сравнителен план: ядрената енергетика, авиацията, космически приложения, ориентирани към Земята, особено геномиката.

ЕК публикува през април 2007 г. доклад относно европейското изследователско пространство, в който тя не се безпокои от изоставането в тази област. Комисията взема за пример преди всичко общия бюджет на изследванията, който представлява 1,9% от БВП, далече от 3%, фиксирани от Лисабонската стратегия. Комисията също така настоява за необходимостта „да се сложи край на фрагментирането", да се разработват транснационални проекти и да се създават силни партньорства между изследователските институции и предприятията.

Глава 15

Енергийната политика

Съществено	
Енергетиката продължително време е второстепенна политика в общностното изграждане въпреки съществуването на договорите за ЕОВС и Евратом. Факт са отсъствието на добра правна основа в ДЕО и сдържаността на ДЧ, всяка от които разработи различни национални решения относно петролния шок. От 90-те години на XX век усилията се съсредоточиха в създаването на вътрешен пазар на електричество и газ, станало възможно в резултат на либерализирането на условията за конкуренция в сектора. Главната цел на тази реформа беше намаляването на цените в полза на потребителите. Десет години след приемането на първите директиви за газ и електричество равносметката от това начинание е балансирана. Докладът на Комисията от 10 януари 2007 г. констатира границите на либерализация на енергийния пазар. Колебанията на ДЧ и на потребителите дори нарастват, особено по отношение на загрижеността, свързана със запазването на обществените услуги.	**1. Политика, която първоначално се свежда до създаването на вътрешен енергиен пазар** 1.1. Стара и слабо организирана политика 1.2. Балансираната равносметка на изграждането на вътрешен енергиен пазар **2. Появата на нови предизвикателства: околната среда и сигурността на снабдяването** 2.1. Интегрирането на устойчивото развитие в енергийната политика 2.2. Новите остри проблеми, свързани със сигурността на доставките 2.3. Трайни препятствия пред общностната намеса

Успоредно с това, докато завършването на изграждането на вътрешния енергиен пазар е спорно и среща затруднения в предоставянето на всички очаквани предимства, се появяват нови предизвикателства. Ангажиментите, поети от ДЧ и Съюза във връзка с Протокола от Киото, подписан

от Общността през 2002 г., и нарастването на тревогите, свързани с климатичните промени, правят изключително необходимо интегрирането на проблематиката на устойчивото развитие в енергийната политика. Отчитането на зависимостта на европейските енергийни разходи от вноса също отбеляза напредък поради несигурността, която тегне над стабилността в регионите, осигуряващи доставките за Съюза, независимо дали става дума за петрола (Средния изток), или от неотдавана за газа (Русия, Алжир).

1. Политика, която първоначално се свежда до създаването на вътрешен енергиен пазар

Областта на енергетиката е предмет на много инициативи още от началото на 50-те години, най-напред в рамките на ЕОВС, след това на ДЕОАЕ, от една страна, и ДЕИО, от друга (1.1.). Дава се предимство на създаването на вътрешен енергиен пазар, чиято равносметка днес е в полусянка (1.2.).

1.1. Стара и слабо организирана политика

Енергийната политика се развива първоначално на основата на ДЕОВС и Евратом, които бързо минават на втори план по отношение на ДЕИО (1.1.1.), въпреки че последният не съдържа специални разпоредби относно енергийната политика (1.1.2.).

1.1.1. ЕОВС и Евратом – предвестници на енергийната политика в Европа

Първоначалният общностен проект се основава на загриженост за енергийната политика. Договорът, учредяващ **ЕОВС** от 18 април 1951 г., е предвестник на Римския договор. Тогава въглищата все още са основната суровина на европейското потребление на енергия и важна икономическа дейност за основните ДЧ. Ето защо създаването на взаимозависимост в

тази област представлява най-ефикасното средство за установяването на продължителен мир в Европа.

Договорът за ЕОВС обаче **бързо губи значение**, тъй като въглеводородите изместваха въглищата във функционирането на икономиките на ДЧ, а добивът на въглища в Европа замира. При изтичането на 50-годишния срок на неговото действие през 2002 г. договорът за ЕОВС не беше подновен и остатъчните действия по неговото изпълнение бяха заложени в рамката на ДЕО. Съвременник на Римския договор, Договорът за **Евратом**, подписан в Рим на 25 март 1957 г., представлява амбициозен проект. Регламентиращ високотехнологичен сектор, който освен това се възприема като основен параметър за икономическа мощ, Договорът за Евратом трябва да създаде солидна, макар и непозната, основа за изграждането на ЕС.

Договорът за Евратом първоначално съдържа амбицията да организира на територията на Общността цялостната основа на новата икономическа дейност – направлението на ядрената енергетика. Той обаче **не постига очаквания успех**. От една страна, с Договора се цели да се установи в един бързо развиващ се сектор подробно законодателство, което бързо остарява и губи смисъл. От друга страна, Евратом парадоксално става жертва на успеха на ЕИО, която си присвоява някои от неговите функции. Ядрените изследвания, основна задача на Евратом, се превръщат в съставна част на рамковата програма за общностни изследвания. Освен това други компетенции на Евратом изискват координиране по отношение на изпълнението на други международни договори и така постепенно губят значението си. Това се отнася преди всичко за контрола за безопасност, упражняван от Евратом в ДЧ, в тясна координация с гаранционната система на МААЕ. Накрая, в икономически и политически аспект, предположението от 1957 г. за съществено развитие на ядрената енергетика в Европа не се осъществява. Ядреният сектор, в който нито една ДЧ няма ясно установени интереси в момента на подписването на Договора, създава впечатление, че предлага възможност за европейска

интеграция, като позволява цял дял от индустрията да се развива директно на общностно ниво, без да се преминава през постепенно споряване на отделните национални интереси. На практика обаче ядрената енергетика в Европа се развива само в отделни ДЧ, и то предимно на национална основа, като развитието на ядрения военен потенциал във Франция и Великобритания и различните реакции на ДЧ на петролния шок са само допълнителни фактори към тези различия. Днес става дума за слабо консенсусен сектор, в който националните интереси са особено ясно изразени, както и различията между ДЧ на Съюза.

1.1.2. Политика с двойствена юридическа основа

В Учредителния договор на ЕО отсъстват специфични разпоредби относно енергийната политика. Общностните мерки в тази област се приемат на основата на гъвкавата клауза от общ характер, предвидена в **чл. 308 от ДЕО**, която изисква решенията да се вземат с единодушие. ЕК прибягва и до **други правни основания**, не толкова обременителни като чл. 308, като чл. 95 относно сближаването на законодателствата или чл. 156 относно постановените насоки по отношение на трансевропейските мрежи, или още чл. 175 относно политиката за опазване на околната среда.

Договорът за Конституция за Европа цели консолидиране на правната основа на единната европейска енергийна политика. Той превръща енергетиката в поделена компетентност между Съюза и ДЧ. На енергийната политика се поставя тройна цел: да осигури функционирането на енергийния пазар, сигурността на енергийните доставки в ЕС и да насърчи енергийната ефективност и икономията на енергия, както и развитието на новите видове и възобновяемите енергийни източници.

Като отразява стратегическия характер на тази политика и колебанията на ДЧ, проектодоговорът предвижда двойно ограничение. От една страна, в него се уточнява, че законодателството на Съюза „не засяга правото на една ДЧ да определи условията за експлоатация на своите енер-

гийни ресурси, своя избор на източник на енергия между няколко възможни и общата структура на нейните енергийни доставки". ДЧ са проявили бдителност, за да запазят своята енергийна независимост. От друга страна, с нарушаване на правилото за прилагане на квалифицирано мнозинство е предвидено Съветът да взема решение с единодушие, когато приема мерките от „основно фискален характер", допринасящи за осъществяването на енергийната политика.

1.2. Балансираната равносметка на изграждането на вътрешен енергиен пазар

Осъществяването на вътрешен енергиен пазар преминава през постепенно отваряне на пазарите на газ и на електричество за конкуренцията както по отношение на търсенето, така и по отношение на предлагането (1.2.1.). Десет години след началото на тези реформи равносметката е балансирана (1.2.2.).

1.2.1. Постепенното отваряне за конкуренцията на пазарите на газ и електричество

1.2.1.1. Отварянето на пазарите

Логиката на двете първоначални директиви от 19 декември 1996 г. (за електричеството) и от 27 юни 1998 г. (за газа) е да се **либерализира търсенето**, за да се стимулира конкуренцията по отношение на предлагането (като подразбиращата се логика на разсъждение е, че ако на потребителите не им е разрешено да сменят доставчиците, то предлагането не би могло да се създаде и да се структурира). Крайната цел се изразява в **намаляването на себестойността и на цените за потребителите** благодарение на по-голямата ефективност на предприятията и на премахването на случаите на необоснован монопол. Конкуренцията се въвежда постепенно чрез **фиксирани прагове** на либерализация на търсенето. Някои клиенти, наричани „избираеми", получават правото да избират доставчиците си на електроенергия и газ, докато всички останали са задължени да се снабдяват от обичайните си доставчици.

Директивата за електричеството от 1996 г. предвижда три етапа на либерализация на търсенето за периода от 1997 до 2003 г. (отваряне с 27% на пазара през февруари 1997 г., с 30% през февруари 2000 г. и с 35% през февруари 2003 г.). По същата схема директивата за газта от 1998 г. предвижда три етапа на либерализация на търсенето от 2000 г. до 2008 г. (отваряне с 20% на пазара през август 2000 г., с 28% през август 2003 г. и с 33% през август 2008 г.).

Минималните прагове на отваряне на търсенето, фиксирани чрез директивите от 1996 г. и 1998 г., са чувствително **надхвърлени от повечето ДЧ**. От 2000 г. средният праг на отваряне за европейския пазар на електроенергия е от порядъка на 66% (по отношение на потреблението). За газта той достига 79%. Някои ДЧ са изпреварили крайните срокове и са надхвърлили минималните изискуеми прагове. Така например Обединеното кралство и Германия отварят изцяло газовите си пазари още от 2000 г., Испания през 2003 г., Австрия, Италия и Холандия през 2004 г., а девет ДЧ са си поставили тази цел за 2008 г. Що се отнася до електричеството, Финландия, Швеция, Обединеното кралство и Германия избират пълното отваряне от 2000 г., последвани от шест други ДЧ: Австрия, Белгия, Дания, Ирландия, Холандия и Испания.

Това действително състояние на нещата кара Комисията да предложи бързо приключване на **цялостното отваряне на европейския енергиен пазар**. Две директиви от 26 юни 2003 г. (една за газта, другата за електричеството) правят по този начин избираеми от 1 юли 2004 г. всички професионални потребители (или 68% от пазара на електроенергия и 70% от газовия пазар във Франция по отношение на общото потребление). Същото се отнася и за частните лица от 1 юли 2007 г.

1.2.1.2. Реорганизирането на сектора

Либерализирането на пазарите на електричество и газ е придружено от **съществено преструктуриране на организацията на сектора** (макар и недовършено, виж по-долу).

Организацията, постигната с директивите от 1996 г. и от 1998 г., различава функциите на **производство** на елек-

тричество и на **транспорт** на електричество (по електропроводи за високо напрежение) или на газ (чрез газопроводи с високо налягане), на **разпределение** на електричество (по електропроводи за средно и ниско напрежение) или на газ (чрез местни или регионални газопреносни мрежи), на **складиране** в случая с газа и на **доставка** на електричество и газ (функция на комерсиализиране при крайните купувачи на енергия). В исторически план тези различни функции често са бивали обединявани в национални монополи. Така се стигна до решението да се разделят тези дейности, стига само излизането на пазара на нови конкуренти да не се сблъска с дискриминация в полза на старите оператори. Избраният инструментариум открива за конкуренцията двата края на енергетичната верига: производството и доставката на енергия. За сметка на това обаче междинните функции на пренос и разпределение не са засегнати, тъй като става дума за естествени монополи. В действителност би било нерационално икономически да се дублират съществуващите електропроводи и газопроводи.

Старите монополи са обаче против правното и функционалното им разделяне от управлението на преносната мрежа на 1 юли 2004 г. (откъдето е и създаването на дружеството „Електропреносна мрежа" във Франция от 2000 г. и прехвърлянето на тази дейност и към „Газ дьо Франс" с раждането на GRTGaz през 2005 г.) и на управители на разпределителната мрежа на 1 юли 2007 г. Разделянето на собствеността на управителите на мрежи не е задължително. Достъпът обаче на всички оператори до мрежата трябва да бъде прозрачен, недискриминационен и да бъде предмет на публикувани тарифи. Независимите регулаторни власти (Комисията за регулиране на енергията със статут на независима административна власт във Франция) имат за задача да следят за зачитането на тези принципи от управителите на мрежи.

Възможността за ДЧ да налагат задължения от сферата на обществените услуги на оператори на пазара на електричество и газ е впрочем запазена (защита на крайните

потребители, универсална услуга електричество, помощ за възобновяемите енергийни източници и т. н.).

1.2.2. Балансирана равносметка

Свързването на европейските електропреносни мрежи беше мотивирано от съображения за сигурност. Днес тя **изглежда недостатъчна** по отношение на риска, който тегне над сигурността на доставките и на някои дисфункции (мащабни аварии, обхващащи няколко ДЧ). Обединяването, което позволява взаимен достъп до ресурсите, би могло заедно с това да доведе до уязвимост на мрежите, тъй като пазарите в състояние на дефицит все по-често разчитат на трансгранични връзки, които да направят по-надеждни (виж по-долу). Обединяването на европейските мрежи изисква също **засилена координация между управлението на мрежите**, така че в случай на локална дисфункция, да се предотврати общата повреда на мрежата посредством кратковременно спиране на тока.

Необходимата сума за укрепване на трансевропейската мрежа на инфраструктурите на електричеството и газа се оценява от ЕК приблизително на 28 млрд. евро само за приоритетните проекти (20 млрд. евро в ЕС и 8 млрд. евро в трети страни). Тези инвестиции трябва да се финансират главно от управителите на енергийни мрежи и други частни оператори, подкрепяни от помощите от страна на ЕО. Тази общностна помощ, отпускана в рамките на политиката на трансевропейските енергийни мрежи, все пак ще остане недостатъчна по отношение на потребностите. В действителност 98,1% от 8,2 млрд. евро, отпуснати за периода 2007–2013 г. на политиката на трансевропейските транспортни и енергийни мрежи, са предназначени за транспортните инфраструктури, а не за енергетиката. Освен това, ако общностната субсидия за проучванията може да достигне 50% от цената, делът, приложим към изграждането им, обикновено се свежда до 10% или 20% за приоритетните трансгранични проекти. Сред приоритетните за Франция трансгранични проекти присъстват укрепването

на електрическите мрежи между Франция, Белгия, Холандия и Германия; увеличаването на капацитета за обединяването на електрическите мрежи по границите на Италия с Франция, Австрия и Швейцария; увеличаването на капацитета за обединяването на електрическите мрежи между Франция, Испания и Португалия и строежът на нови газопроводи от Алжир към Испания, Франция и Италия. Осъществяването на тези нови инфраструктури ще зависи преди всичко от национални инициативи, подпомогнати от общностното финансиране, което ще действа като лост. Европейският съвет от юни 2007 г. отбеляза, че „насърчаването на обединяването на електрическите мрежи" ще стане допълнителна цел на енергийната политика и ще бъде записана именно като такава в договора.

Прегледът на **развитието на цените в ДЧ, които са либерализирали изцяло енергийния си сектор, не разкрива някаква видима тенденция към спад в сравнение с останалите страни**. В повечето случаи по-силният спад на цените в момента на отварянето на пазарите е последван от нова тенденция към покачване на цените, които заемат старите си нива, а често дори и много по-високи. Формулирането на ясни и **категорични изводи относно последиците от либерализацията на цените обаче е твърде деликатен въпрос**. В действителност по отношение на цените се включват няколко фактора, като например цените на горивата, тежестите по обществените услуги или отчитането на цената на парниковия ефект (която се начислява в цената от 2005 г.). Освен това наблюдаваните на пазара цени са краткосрочни цени, които зависят от конюнктурната връзка между търсене и предлагане в краткосрочен план, докато връщането към инвестиране в електрически централи може да произведе ефект само в дългосрочен план.

Теоретичното отваряне на пазарите на електричество и газ само в редки случаи бе съпътствано от **действително отваряне**. В действителност въпреки намесата на регулаторите исторически наложилите се оператори разполагат с повече факти, които новоприсъединилите се страни могат

много трудно да оспорят, тъй като не могат да предложат значително по-ниски цени. Новите оператори се оплакват освен това от продължаваща дискриминация спрямо тях по отношение на използването на мрежите. **Новата концентрация на сектора** около големи групировки показа в крайна сметка, че жизнеността на множество малки оператори не може да се докаже и че конкуренцията би трябвало да се организира между групировки, достигнали критична маса дори отвъд техните национални пазари.

Що се отнася до фактите, националните пазари все още си остават силно монополистични. В Германия, където пазарът е изцяло отворен още от 1998 г., четири групи контролират 4/5 от производството и само 5% от домакинствата действително са сменили доставчика си. В Испания, където продажбата на електричество е свободна от 2003 г., все още нито един нов оператор не е успял да проникне на пазара. В Италия първият оператор контролира 50% от пазар, от който са либерализирани 80%. Във Франция, въпреки че 70% от пазарите теоретично са отворени за конкуренцията от 1 юли 2004 г. (и 100% от 1 юли 2007 г.). „Газ дьо Франс" и „Електрисите дьо Франс" държат все още около 85% от съответните пазари според Комисията за регулиране на енергията; освен това съществуването на регулирани тарифи за историческите оператори представлява мощно препятствие през нарастването на мощта на потенциалните конкуренти, които не могат да предложат толкова конкурентни цени. ЕК започва проучване по този въпрос през пролетта на 2007 г.

На основата на балансираната равносметка от тези мерки на либерализация Комисията предлага **трети „пакет енергия" на 19 септември 2007 г.**, включващ мерки, които имат за цел да повишат конкуренцията и възможностите за избор, които се предлагат на потребителите, да увеличат инвестициите, за да укрепят обединенията на мрежите, да увеличат компетенциите и независимостта на регулаторите (създаване на Европейска агенция за сътрудничество на регулаторите на енергия), да засилят сътрудничеството между управителите

на мрежи на различните държави, за да се разгледат проблемите на обединението на мрежите. ДЧ изпадат в дълбоко несъгласие по отношение на водещо предложение на Комисията да установи цялостно разделяне на собствеността между производствените и преносните дейности за газа и електричеството (в замяна на това собствеността на разпределителните мрежи остава непроменена). Тази радикална реформа, която би довела до фалит на големи групировки като EDF, GDF Suez, E.ON, RWE, предизвиква твърдо противопоставяне на някои ДЧ (сред които Германия и Франция). Обединеното кралство, Италия и Испания са съгласни с Комисията, че това би могло да улесни достъпа на трети страни до мрежите, които държат старите монополи. За да се отчетат тези противоречия, Комисията предлага алтернативата „независим управител на мрежа". Този вариант би позволил особено на вертикално интегрираните предприятия да останат собственици на своите активи (транспортни мрежи), но управлението, включващо инвестирането и търговските решения, ще трябва да бъде трансферирано към изцяло независимо предприятие или организъм.

2. Появата на нови предизвикателства: околната среда и сигурността на снабдяването

Общностната политика на изграждане на вътрешен енергиен пазар днес е все още незавършена и според многобройните наблюдатели не е донесла очакваните ползи. Въпреки това се появяват нови предизвикателства. От една страна, грижите за околната среда трябва да станат основно измерение на енергийната политика (2.1.). От друга страна, поради вътрешната взаимозависимост на националните мрежи, създадена чрез обединяването им, ЕК дава един-единствен отговор по отношение на несигурността, тегнеща над доставките (2.2.). Съществуват различни препятствия

пред общностните институции, които не им позволяват да се заемат с решаването на тези нови проблеми (2.3.).

2.1. Интегрирането на устойчивото развитие в енергийната политика

Енергетиката е отговорна за 80% от всички емисии на газове с парников ефект в ЕС. В този смисъл тя е важен източник на климатичните промени и на замърсяването на атмосферата. За да се бори с тези проблеми, енергийната политика си е поставила амбициозни цели (2.1.1.), които се стреми да постигне чрез насърчаването на по-икономично потребление на енергия и развитието на възобновяеми енергийни източници (2.1.2.).

2.1.1. Амбициозните цели на ЕС

ЕС дефинира няколко цели относно „разумно използване" на енергията в рамките на инициативата „20-20-20".

В своя работен план относно енергийната ефективност от октомври 2006 г. тя си поставя за задача да **намали с 20% до 2020 г. общото си потребление на енергия**. Според изчисленията на Комисията постигнатата в резултат на това икономия ще се равнява на 100 млрд. евро и 780 млн. тона въглероден диоксид всяка година. ЕС има също за цел да **намали поне с 20% емисиите на газове с парников ефект през 2020 г. спрямо 1990 г.** в рамките на ангажиментите от Киото. Накрая **делът на енергията от възобновяеми източници в обща енергия вътре в Съюза би трябвало да достигне 20% през 2020 г.** срещу само 7% понастоящем. Тази цел е потвърдена през 2007 г., въпреки че целта, фиксирана през 1997 г., вероятно няма да бъде постигната. Става въпрос делът на енергията от възобновяеми източници да достигне 12% през 2010 г. Европейският съвет на 21 и 22 юни 2007 г. подчерта отново „значението на ефективното и бързо осъществяване на всички насоки от общия план за действие в областта на енергетиката с цел да се осигури напредък на енергийната политика за Европа".

2.1.2. Плановете за действие за интегрирането на устойчивото развитие в енергийната политика

В рамките на предложенията, направени от Комисията на Съвета през януари 2007 г., насърчаването на **енергийната ефективност и намалението на общото потребление на енергия** би трябвало да се постигнат чрез ускореното въвеждане на по-икономични превозни средства, консумиращи по-малки количества горива, по-ефективно натоварване на обществения транспорт, подобряване на топлоизолацията на сградите, въвеждането на фискални мерки за стимулиране на по-ефективното използване на енергията, включително и енергията от възобновяеми източници, подобряване ефективността на производството, на транспорта и на разпределението на отоплението и електричеството.

Въпреки че така ДЧ приемат заедно общи цели и начини на действие за постигането им, общностните компетенции в материята са слаби. Общностните институции могат да **разчитат единствено на добрата воля на ДЧ**, които да осъществяват необходимите мерки за постигане на амбициозните цели, които са си поставили.

Относно намаляването на вредните емисии от газове с парников ефект ЕС предпочита от 2003 г. да използва **общностна схема за търговия с емисии**, която очертава задължителна и обременяваща рамка. Развитието на **възобновяемите енергии** представлява друго направление за намаляване на емисиите на газове с парников ефект. Тази насока обаче е зависима изцяло от участието на ДЧ преди всичко чрез данъчни облекчения.

Европейската схема за търговия с квоти на емисии CO2 (ЕСТЕ)

Този механизъм е въведен чрез Директивата от 13 октомври 2003 г., установяваща схема за търговия с квоти за емисии на газове с парников ефект в рамките на Общността. Под квота се разбира правото на отделяне на един тон въглероден диоксид в продължение на точно определен период.

Разрешения за емисии на газове с парников ефект

От 1 януари 2005 г. всяка инсталация, която функционира в секторите на енергетиката, на производството и преработването на металите, на минералната индустрия и производството на хартиена каша, на хартия и картон, трябва да притежава разрешение за емитиране на газове с парников ефект. Националните власти дават разрешение, ако преценят, че използването на инсталацията позволява да се следят и да се обявяват емисиите на вредни газове.

Управление на квотите

Всяка ДЧ изработва „национален план за парична помощ“[12], определящ квотите, които има намерение да отпусне за определен период, както и начина, по който смята да ги предостави на всяка инсталация. Плановете, разработени съответно за периода 2005-2008 г., са публикувани и ДЧ започват подготовката на плановете за периода 2008-2013 г. още през 2006 г. Ако даден план не спазва, не съблюдава критериите, определени от Директивата, Комисията може да го отхвърли в срок от три месеца след нотификацията му. Така Франция е поканена през 2006 г. да представи нов план за периода 2008–2013 г. Същият е приет едва след основна преработка и впоследствие квалифициран като достоен да служи за пример от Комисията през март 2007 г. Общото количество квоти, разпределяни годишно, ще достигне 132,8 млн. тона въглероден диоксид срещу 155,6 милиона тона годишно за периода 2005–2008 г.

ДЧ трябва да следят за свободното движение на квоти в ЕО. В правната рамка на схемата за търговия с квоти не се посочват нито начинът, нито мястото, където трябва

[12] В самия край на миналата година правителството в България одобри преработения Национален план за разпределение на квоти за търговия с емисии на парникови газове за периода 2008–2012 г. Планът е изпратен за одобрение в ЕК, което се очаква да стане в тримесечен срок. С Националния план се определят емисиите, които около 140-те български инсталации, включени в Европейската схема за търговия с квоти на емисии CO2 (ЕСТЕ), имат право да изхвърлят безплатно през всяка година от периода (бел. на ред.).

да се провежда търговията с права. Предприятията и останалите участници на пазара могат да преговарят пряко помежду си или да купуват и продават чрез посредничеството на брокер и всеки друг посредник, регистриран като участник в този нов пазар. Транзакциите, организирани в рамките на този механизъм на търговия, достигат приблизително 1, 5 млрд. евро през първото полугодие от съществуването си. Впоследствие нивото се стабилизира.

Наблюдение и деклариране на емисиите

В края на годината компанията трябва да декларира емисиите на парникови газове, произведени от инсталацията през годината. Прави се проверка на декларациите, представени от потребителите. В случай че проверките на декларациите не удовлетворяват критериите, посочени в приложението, потребителят не може повече да осъществява трансфер на квоти, докато декларацията му не съответства на изискванията.

Санкции

Всеки потребител, който не е в състояние да удостовери обема на емисиите чрез съответен брой квоти, трябва да заплати глоба, наложена върху емисиите, надвишаващи определените квоти. Глобата достига до 100 евро на тон еквивалент въглероден диоксид (40 евро през тригодишния период, считано от 1 януари 2005 г.), което обаче не освобождава потребителя от задължението му да възстанови броя на квотите, равен на емисиите, надвишаващи определените квоти. Комисията предлага през ноември 2006 г. ревизия на Директивата, която има за цел да разшири приложението на този механизъм и за по-малки по размер инсталации, за нови сектори на действие (по-специално този на въздушния транспорт) и за парникови газове, различни от въглеродния диоксид. В този контекст Европейският съвет от 21 и 22 юни 2007 г. потвърждава „намерението си да подчини въздушните дейности на тази схема, без обаче да засяга конкурентоспособността на този сектор".

2.2. Новите неотложни проблеми, свързани със сигурността на доставките

Появата на напрежение в някои привилегировани по отношение на снабдяването както с газ, така и с петрол региони на ЕС подновява опасността от растяща европейска енергийна несигурност (2.2.1.). Комисията прави различни предложения в опитите си да подобри сигурността на енергийните доставки (2.2.2.).

2.2.1. Постепенното осъзнаване на уязвимостта на Европа по отношение на енергетиката

Зависимостта на ЕС от вноса на въглеводороди от трети страни нараства непрекъснато от 70-те години на XX век. **Понастоящем Съюзът внася 50% от потреблението си на енергия**. Проучванията на Комисията показват, че при отсъствието на реформи това съотношение би трябвало да достигне 65% през 2030 г. **Зависимостта по отношение на вноса на газ ще нарасне от 57% през 2007 г. на 84% през 2030 г., а за петрола съответно от 82% на 93%**. В световен контекст, белязан от все по-силен натиск по отношение на енергийните ресурси, подобна ситуация включва политически и икономически риск. Международната енергийна агенция (МЕА) предвижда, че търсенето на петрол ще нарасне с 41% до 2030 г.[13] Тя подчертава голямата несигурност, която витае над възможността и желанието на големите производители на петрол и газ да интензифицират инвестициите си, за да отговорят на нарастването на световното търсене. Рискът да станем свидетели на **прекратяване на доставките** нараства, както показа например случаят на напрежението между Русия и Украйна, после Беларус през 2006 г. и 2007 г. Това имаше за последица спирането на доставките на газ и петрол към ЕС, транзитирани през тези две страни. Така Съюзът се оказа заложник в ситуация, която всъщност не го засягаше пряко, но въпреки това предизвика силно нарушаване на доставките за някои ДЧ. Обединяването на мрежите на ДЧ позволява

[13] World Energy Outlook, 2006.

да се намери само временно решение при краткотрайно или инцидентно прекратяване на доставките, но не могат да предложат устойчиво решение на енергийния дефицит. Европейската уязвимост се увеличава в резултат на концентрацията на източниците на доставки. Русия доставя около 50% от природния газ и 20% от петрола, консумиран в рамките на ЕС, страните от Персийския залив представляват близо 45% от вноса на петрол.

При сегашните разчети потребността от електричество в ЕС би трябвало да нараства с 1,5% на година през следващите 25 години. Нуждата от инвестиции в производството на електричество се изчислява от Комисията приблизително на 900 млрд. евро за същия период. Като се основава на тези изчисления, ЕК констатира, че **полетата за маневриране са по-ограничени за предлагането, отколкото за търсенето на енергия**. Политиките за овладяване на търсенето се очертават като приоритетни и трябва да бъдат насочвани по посока на енергийната ефективност, икономиите на енергия или използването на фискалния инструмент за ориентиране на търсенето към нови начини на потребление. Мерките по отношение на предлагането имат за цел да развиват националните енергетики, да увеличават дела на енергията от възобновяеми източници в общия енергиен баланс (виж по-горе), да предвидят укрепен инструмент за стратегическо складиране и изграждане на нови инфраструктури за енергиен транспорт.

2.2.2 Новите оси, предложени през 2007 г.

Предложената от ЕК на Съвета от 10 януари 2007 г. стратегия за подобряване на сигурността на доставките е изградена около три оси: уравновесяването на политиката на предлагане, насърчаване на икономично поведение по отношение употребата на енергия и развитието на възобновяеми източници на енергия (виж по-горе, над двете последни точки). Възстановяването на равновесието на политиката на предлагане преминава преди всичко през по-голямо географско разнообразие на източниците на доставка. Във връз-

ка с това подобряването на връзките с Русия в хода на преговорите за нов рамков договор е приоритет за стабилизирането на един основен източник на доставки. Енергийната политика трябва също така да работи във връзка с политиката на съседство, за да се сключат споразумения с граничещите със Съюза страни, които са транзитни държави. Комисията смята, че е подходящо да се подобрят отношенията в енергийната област с Египет и други доставчици и транзитни държави от Машрек/Магреб, както и с Либия. В това отношение Норвегия и Алжир заемат особено място с оглед разнообразяването на източниците на доставка. Задълбочаването на диалога и връзките с основните производители на енергия и транзитните държави също ще бъде включено в рамките на организации като ОПЕК и Съвета за сътрудничество на Залива или окончателното прилагане на протоколите за съгласие с Азербайджан и Казахстан, както и мерки, които имат за цел установяването на нови контакти с други големи производители от Централна Азия като Туркменистан и Узбекистан. Освен това особено усилие ще се положи за улесняването на транспортирането на енергийните ресурси от Каспийско море към Съюза.

За да се подобри сигурността на доставките, Комисията предлага също да се **намали зависимостта по отношение на въглеводородите**. Този процес преминава през развитието на енергиите от възобновяеми източници (виж по-горе), но също през признаването на значението на ядрената енергия. Комисията констатира, че ядрената енергетика е по-малко уязвима по отношение на колебанията в цените на горивата, отколкото производството на електричество от въглища или газ, както и по отношение на източниците на доставка на уран, които са многобройни и широко разпространени по цялата планета. Освен това е видно, че ядрената енергия остава един от най-евтините и достъпни енергийни източници със слабо съдържание на въглерод. Това именно подтиква Комисията да предложи създаването на работна група на ЕС на високо равнище относно сигурността и безопасността на ядрената енергетика, която ще бъде

натоварена с постепенното изработване на общо виждане, както и в определен срок на нови европейски правила за сигурност и безопасност, за да бъдат подкрепени усилията на ДЧ, които предпочитат да продължат да разчитат на ядрената енергия.

Предложенията от **третия енергиен пакет от 19 септември 2007 г.** се вписват последователно в осите, развити в доклада от януари 2007 г. и одобрени от Европейския съвет. Признаването на стратегическото място на енергийния сектор в международен контекст е една от най-важните точки. За тази цел Комисията предлага приемането на разпоредби, задължаващи дружествата от трети страни, желаещи да постигнат съществено участие в мрежата на ЕС, дори да поемат контрола ѝ, да докажат, че те спазват същите изисквания за разделяне на функциите на разпределение и на производство, както те се прилагат по отношение на дружествата в Съюза. В противен случай Комисията би могла да се намеси, за да забрани участието. Тази разпоредба има за цел да противодейства на проектите на руския гигант „Газпром" да се установи на европейския пазар при не дотам задоволителни условия на прозрачност и взаимна изгода.

2.3. Трайни препятствия пред общностната намеса

Въпреки че констатацията за появата на тези нови предизвикателства и за необходимостта да се дадат съгласувани отговори се споделя от всички ДЧ, конкретните действия трудно се осъществяват поради постоянните колебания на различните държави (2.3.1.) и слабата позиция на Общността от гледна точка на нейните правомощия по тази материя (2.3.2.).

2.3.1. Националните фактори запазват влиянието си

Развитието на възобновяемите енергийни източници и на нови, по-икономични начини на потребление оказва влияние върху националния енергиен избор. Но различните ситуации в ДЧ са резултат от тежки исторически натрупвания и дълбоко вкоренени навици. Например за Франция развитие-

то на ядреното направление в енергетиката представлява незаобиколима даденост, около която трябва да се организират ангажиментите на Франция към Общността, които насочват френската позиция по отношение на енергетиката на общностно равнище. Така Франция постига интегрирането на приноса на ядрената енергия за производството на енергиите със слабо отделяне на парникови газове към изискванията за развитието на възобновяемите енергийни източници, цел, поставена от Съвета през март 2007 г.

Що се отнася до сигурността на доставките, националните гледни точки не улесняват дефинирането на стратегия, координирана на нивото на Съюза по отношение на страни-доставчици. Някои ДЧ имат традиционно по-близки дипломатически отношения с някои страни – доставчици на газ или петрол (Русия, Алжир, Залива), и по тази причина са склонни да привилегироват двустранните отношения. Европейският съвет през юни 2007 г. все пак посочва, че в „разпоредбата относно енергетиката ще се включи позоваване на духа на солидарност между ДЧ".

2.3.2. Слабостта на общностната компетентност

За разлика от мерките за организирането на вътрешен енергиен пазар общностната компетентност относно „новите предизвикателства" на енергийната политика е слаба. В областта на развитието на нови енергийни източници и икономията в потреблението общностната компетентност се ограничава да прави предложения, след това да поощрява ДЧ да въвеждат определените мерки. Държавите обаче запазват пълен енергиен суверенитет, както и избора на състава на енергийния си букет.

Европейският съвет от март 2007 г. постигна важен напредък в това отношение. Той в действителност признава, че целта от 20% възобновяеми енергийни източници през 2020 г. в рамките на Съюза е неотменима. А ДЧ са задължени да подготвят национални планове за действие, след като Комисията разпредели задълженията между отделните ДЧ. От 2020 г. Комисията ще получи правото да открива про-

цедура за нарушение срещу ДЧ, които не изпълняват национални си планове. Тази разпоредба примирява зачитането на суверенитета на ДЧ със засилен надзор на общностно равнище. Именно това равновесие е търсено по отношение на енергийната политика във връзка с институционните диспропорции в мандата на МПК, определен от Европейския съвет от юни 2007 г.

Раздел 3

Макроикономическите политики

Глава 16

Координацията на икономическите политики в ЕС

Съществено	
	1. Координацията на икономическите политики в ЕС днес достига предела на възможностите си
Тридесет години след първата петролна криза САЩ никога не стигнаха до тежка криза на заетостта, докато ЕС остава зона, където безработицата е структурно висока. Отговорът, който дава традиционната икономическа теория до 90-те години на XX век, поставя под прожекторите сковаността на пазара на труда и загубата на растеж заради некоординирането на икономическите политики. Многобройни икономически проучвания се опитват да докажат, че загубата на растеж е главната причина за европейската безработица и се корени отчасти в провала на европейската координация на икономическите политики[4].	1.1. Координацията на икономическите политики в Икономическия и паричен съюз 1.2. Координирането на икономическите политики има ограничена ефективност
	2. Растежът в ЕС минава през по-добра координация на конюнктурните и структурните политики
	2.1. Координацията на конюнктурните икономически политики постепенно се допълва от координацията на структурните икономически политики 2.2. Нарастването на потенциалния растеж в Европа минава през засилено икономическо управление и координация на структурните политики

От самото начало на европейското изграждане е избран пътят на постепенната интеграция. Получи се разминаване между европеизацията на икономиките и слабостта на об-

[4] Виж доклада на Съвета за икономически анализ, Coordination européenne des politiques économiques, Michel Aglietta, Christian de Boissieu, Dominique Bureau, André Gauron, Philippe Herzog, Pierre Jacquet, Pierre-Alain Muet.

щностните институции в областта на координацията на икономическите политики. Днес резултатът ясно показва, че растежът в САЩ е по-динамичен от растежа в Европа, както и че предимството на САЩ, разбирано като ниво на живот, не се стопява. БВП на глава от населението на ЕС е в стагнация от десетина години вече, и то на ниво по-ниско почти с 1/3 от това на САЩ (по-точно нивото на БВП на глава от населението е 70% от това на САЩ, докато БВП на час работа е 90% от нивото в САЩ).

На тази основа европейската координация на икономическите политики се налага по три причини:

– изравняване на икономическите цикли и избягване на прилагането на единна парична политика спрямо страни в различно икономическо положение;

– благоприятстване на създаването на вътрешен пазар;

– осигуряване на висок потенциал на растеж за целия ЕС, като се избягват политиките извън сътрудничеството от типа на „нелегален пасажер".

Европейската координация на икономическите политики, която среща ограничения в настоящите си рамки, вече благоприятства координацията на структурни политики преди всичко чрез Лисабонската стратегия.

1. Координацията на икономическите политики в ЕС днес достига предела на възможностите си

Икономическите политики на ДЧ се координират чрез Пакта за стабилност и за растеж, както и чрез единната парична политика за държавите от Еврозоната (1.1.). Тази координация на паричните и бюджетните политики обаче има ограничена ефективност, както го показва очевидното изоставане в европейския растеж от 90-те години на XX век (1.2.).

1.1. Координацията на икономическите политики в Икономическия и паричен съюз

Координацията на икономическите политики се основава на членове 2,4, 98–104 от ДЕО, въведени с Договора от Маастрихт, чл. 125 и 126 от ДЕО, въведени от Договора от Амстердам и Протокола относно процедурата при свръхдефицит, приложен към него. Целите, които трябва да се постигнат, са координацията на бюджетните и паричните политики, както и икономическата конвергенция.

Член 98 е основата на координацията и изисква от ДЧ да считат своите икономически политики за въпрос от общ интерес и да ги координират в рамките на Съвета. Член 99 описва процедурите, отнасящи се до препоръките за обща политика (Основни насоки за икономическа политика, или ОНИП, виж по-долу).

Член 104 е основата за производното право относно бюджетната дисциплина. Долният праг на публичния дефицит и на държавния дълг са определени в отделен от договора протокол (Протокол относно процедурата при свръхдефицит). Член 104 предвижда също така и процедурата, която се прилага в случаите, когато една ДЧ не съблюдава критериите за дефицита или дълга.

Европейския ИВС се характеризира с три елемента: единна валута (1.1.1.), единна парична политика, организирана от ЕСЦБ и ЕЦБ (1.1.2.), и координация на икономическите и бюджетните политики на ДЧ (1.1.3.).

1.1.1. Единната валута

Идеята за единна европейска валута се появява като необходимо допълнение към единния пазар. Едно от основните препятствия пред въвеждането на единната валута е привързаността на Германия към германската марка. Приемането на единната валута от Германия в крайна сметка е постигнато срещу обща поддръжка от страна на Франция за условията на обединението.

Единната валута съдържа няколко икономически предимства: тя позволява да се премахнат валутните операции

и комисионни; предоставя стабилна икономическа среда за обмена между операторите от ДЧ и благоприятства сравняването на цените в полза на потребителя. Тя също така подтиква държавите да координират своите икономически политики и носи потенциала да стане резервна валута и валута за разплащане на валутния пазар.

Шестте ДЧ си поставят за цел да осъществят Икономическия и паричен съюз на върха в Хага през 1969 г. „Европейската парична змия" през 1972 г., след това Европейската валутна система (ЕВС) през 1979 г. осигуряват „флуктуационен коридор" между европейските валути. През 1979 г. е създадена нова парична единица, ЕКЮ (European currency unit). **Договорът от Маастрихт от 1992 г. предвижда въвеждането на единната валута**. През 1995 г. ДЧ определят календара и условията за преминаване към единна валута. През май 1998 г. 11 страни-кандидатки са избрани според критериите за конвергенция, фиксирани в Договора от Маастрихт:

– съотношение на публичния дефицит към БВП под 3%;

– съотношение на държавния дълг (външен и вътрешен) към БВП под 60%;

– инфлация до 1,5% над средната за 3-те ДЧ с най-ниската инфлация;

– дългосрочен лихвен процент, ненадхвърлящ с повече от 2% този на 3-те най-стабилни страни по отношение на цените;

– зачитане на флуктуационните маржове на ЕПС.

Гърция, която не покрива критериите за конвергенция през 1998 г., се присъединява към Еврозоната на 1 януари 2001 г., след това Словения – на 1 януари 2007 г. ДЧ възприемат благосклонно критериите от Маастрихт и позволяват на някои държави да влязат в единната валута от самото начало. Това се отнася особено за Италия, чийто държавен дълг достига 115% от БВП, очевидно много над критерия за 60%, фиксиран от Договора от Маастрихт.

На 1 януари 1999 г. паритетът по отношение на еврото е фиксиран окончателно. Отначало еврото се използва само на финансовите пазари. Монетите и банкнотите се пускат в обращение на 1 януари 2002 г.

Днес 15 ДЧ принадлежат на Еврозоната: Германия, Австрия, Белгия, Испания, Финландия, Франция, Гърция, Италия, Ирландия, Люксембург, Холандия, Португалия, Словения, Кипър, Малта и от 2010 г. Естония. Единната валута е също в обращение в Монако, Сан Марино, във Ватикана, в Андора, в Черна гора и в Косово. Дания, Швеция и Обединеното кралство засега смятат да останат извън Еврозоната.

Новоприетите ДЧ трябва да се присъединят към Еврозоната веднага щом покрият критериите за конвергенция. Новите ДЧ се подчиняват по същия начин, както и страните от Еврозоната на наблюдение на техните бюджетни политики. Съветът на основата на докладите за конвергенция на Комисията и на ЕЦБ трябва да вземе решение относно въвеждането на единната валута от тези държави в зависимост от покриването на критериите за конвергенция. Преди това ДЧ трябва да прекарат минимум две години в т. нар. Европейски механизъм за обмен (ERM II). Този механизъм почива на т. нар. основен курс по отношение на еврото, с флуктуационен марж от 15% спрямо този курс. До момента Словения се е присъединила към Еврозоната на 1 януари 2007 г., Кипър и Малта – на 1 януари 2008 г., и Естония от 2010 г. Същата процедура ще се приложи спрямо Дания, Швеция и Обединеното кралство, ако те се откажат от особения си статут по силата на договорената клауза за „неучастие" („opt-out").

1.1.2. Единната валутна политика

ИВС се характеризира с федерализацията на паричната политика. ЕЦБ носи отговорността за паричната политика на Еврозоната.

ЕЦБ се ръководи от Директорат, подпомаган от Съвет на управителите. Директоратът се състои от шестима членове, назначени за 8-годишен мандат, който е неотменим и не се подновява. Като изпълнителен орган на ЕЦБ Директоратът включва председателя на ЕЦБ (чл. 113 от ДЕО), заместник-председателя и четирима други членове. Всички се назначават с общото съгласие на държавните и правителствените ръководители на страните от Еврозона-

та след консултиране на ЕП и Съвета на управителите. Директоратът е натоварен с осъществяването на паричната политика, определена от Съвета на управителите, и в тези рамки дава необходимите инструкции на НЦБ (националните централни банки). Настоящият председател, назначен на 1 ноември 2003 г., е французинът Жан-Клод Трише. Решенията в рамките на Директорския съвет се вземат с мнозинство. **Съветът на управителите** се състои от членовете на Директорския съвет на ЕЦБ и от управителите на националните централни банки на държавите от Еврозоната (чл. 112 от ДЕО). На 21 март 2003 г. е предвидена система за ротация[14] в перспективата на разширяване на Еврозоната. Това е именно върховният орган, който взема решения и определя с мнозинство паричната политика на Еврозоната[15]. Той е упълномощен да определя и основните лихвени проценти.

Генералният съвет се състои от председателя и заместник-председателя на ЕЦБ, както и от управителите на националните централни банки на всички ДЧ на ЕС. Мисията му се състои да приобщава ДЧ, които още не участват в Еврозоната, към решенията, взети в рамките на Еврозоната.

Съставена от ЕЦБ и националните централни банки, ЕСЦБ осъществява паричната политика и управлява официалните валутни резерви. ЕСЦБ е напълно независима от общностните институции и от правителствата. Тя все пак участва в процес на съгласуване със Съвета на ЕС, ЕП, ЕК и неформалните органи. Така например председателят на Съвета по икономически и финансови въпроси (Екофин), който обединява министрите на финансите и един член на ЕК, участва в заседанията на

---

[14] С изключение на членовете на Директората нито един управител няма да упражнява постоянно правото си на глас. Правото на глас варира според относителния обем на икономиката на съответната държава. Управителите са разпределени по групи (ще има 2 групи, когато Еврозоната наброява 15 членове, 3 – когато тя ще наброява 23).

[15] Определя политиката, взема решения относно междинни цели, основни лихвени проценти и резервите; взема решение за прибягване до други методи; издава решения относно общи ориентации, за да съгласува операциите на НЦБ относно нетрансферираните обменни активи.

ЕСЦБ. Също така ЕЦБ представя доклади до ЕП и членовете на Директората могат да бъдат изслушвани от ЕП.

В рамките на ЕСЦБ:

– **Националните централни банки** гарантират доброто функциониране на системата за разплащане и играят централна роля по отношение на контрола и на банковия надзор;

– **ЕЦБ** осигурява формулирането на паричната политика, разполага с привилегията да нарежда банкови емисии на банкноти на евро и упражнява консултативна функция по отношение на всеки проект за нормативен акт от нейната област на компетентност.

ЕЦБ и Федералният резерв на САЩ (ФЕД)

ЕЦБ и ФЕД са организирани по сходен начин, но целите им се разминават.

ФЕД, създаден през 1913 г., се управлява от Борд на гуверньорите (Board of Governors). Той се състои от седмината членове, назначени за 14 години от президента на САЩ и утвърдени от Сената. Федералната комисия за открития пазар (Federal Open Market Committee), създадена с Банковия закон от 1933 г., включва 7-те членове на Борда и президентите на 12-те федерални структури на ФЕД. Директорският съвет на ЕЦБ и Съветът на управителите се приравняват към институционната организация на ФРС.

Целите на двете институции обаче се разминават. В САЩ именно Законът за Федералния резерв, ревизиран през 1978 г., определя като крайна цел за ФЕД „пълната трудова заетост, стабилността на цените и умерения лихвен процент за продължителен период". За сметка на това единствената цел на ЕЦБ в рамките на Договора е поддържането на стабилни цени в Еврозоната.

От създаването на ЕЦБ бяха направени няколко икономически проучвания, за да се разбере дали това разминаване в целите води до промяна и в осъществяването на паричната политика. Така стана ясно, че сроковете на реакция спрямо конюнктурните промени са сравними за ЕЦБ и ФРС[16]. Характерът на реакцията обаче, както и разширените цели на паричната политика в САЩ могат да внушат идеята, че двете централни банки водят различни парични политики.

[16] Виж докладите на Съвета за икономически анализ, преди всичко: La Banque centrale européenne, Patrick Artus, Charles Wyplosz ; Politique économique et croissance en Europe, Philippe Aghion, Elie Cohen, Jean Pisani-Ferry.

1.1.3. Координирането на икономическите политики

Всички ДЧ на ЕС, с изключение на държавите, за които се отнася клаузата за неучастие (т. нар. „opting out"), трябва да координират своите икономически политики.

1.1.3.1. Органите за координация

Екофин, който обединява министрите на финансите на ДЧ, следи съвкупността от икономически и парични въпроси на ЕС. Отговорността за политиката по отношение на обменния курс на еврото се пада по принцип на Съвета Екофин (чл. 109 от ДЕО), но при двойно задължение: оперативното ръководство на обмена съобразно устава да принадлежи на ЕЦБ, а ЕЦБ да не бъде задължена да следва препоръките на Съвета Екофин, ако тя преценява, че последните биха били заплаха по отношение на нейната цел за стабилност на цените.

Икономическият и финансов комитет, съставен от представители на ДЧ, на ЕК и на ЕЦБ, следи икономическото и финансовото състояние на ЕС, движението на капитали и разплащанията и дава становища на европейските институции.

Еврогрупата е неформален орган, съставен от министрите на финансите на страните от Еврозоната, създаден през 1997 г. Еврогрупата е създадена, за да даде възможност на министрите на финансите от Еврозоната да координират политиките си в обща рамка. Това е място за дискусии и дебати относно макроикономическата политика на ДЧ, програмите за стабилност, публичните финанси, данъчната система.

ЕК не разполага с никаква изпълнителна власт в областта на ИВС. Тя има поделена заедно със Съвета роля: многостранно наблюдение на икономическите политики на ДЧ.

1.1.3.2. Инструментите за координация

Пактът за стабилност и растеж (ПСР) представлява основният инструмент за координиране на икономическите политики. Той е приет с резолюция от Европейския съвет в Амстердам на 17 юни 1997 г. Прилагането на ПСР произтича

от два регламента: Регламент 1466/97 относно засиленото следене на позициите в бюджета, както и следенето и координирането на икономическите политики (превантивен текст), Регламент 1467/97, който уточнява процедурата при свръхдефицит. **Целта на ПСР е да се избягва свръхдефицит и прекомерен държавен дълг**. Дефицитът на ДЧ не трябва да надхвърля 3% от техния БВП, освен в случаите, когато са налице извънредни обстоятелства, като тежка икономическа рецесия например. В случай на прекомерен дефицит или нарушение в бюджетното равновесие Съветът на ЕС издава препоръка към съответната ДЧ за коригиране в определен срок. Ако това състояние на нарушение на бюджетното равновесие продължава, т. е. при неспазването на препоръките, се преминава към следващите стъпки от процедурата, включващи възможност за санкции, наложени на страните от Еврозоната, т. е. Съветът може да наложи санкции, като най-напред определи пред ЕС специфичния размер на глобата, след което се пристъпва към нейното ефективно изплащане.

Процедурата на предупреждение при свръхдефицит

Процедурата на предупреждение, предвидена в ПСР, разпорежда, че в случай на превишаване на определения праг на публичен дефицит от 3% от БВП спрямо ДЧ се прилага процедурата при свръхдефицит (ПСД) съгласно чл. 104 от ДЕО. Тази процедура, чието прилагане е подвластно изцяло на преценката на Комисията и Съвета, претърпя промени през 2005 г., които обаче се отнасят до критериите за оценка на дефицита, а не до самата процедура.

Процедурата е следната:

1) ДЧ предоставят на Комисията своята обновена оценка за състоянието на дефицита;

2) Ако Комисията прецени, че е налице прекомерен дефицит или опасност от такъв, тя изпраща доклад до Икономическия и финансов комитет, който представя становище в рамките на две седмици;

3) Комисията дава на Съвета становище и препоръка;

4) Съветът взема решение с квалифицирано мнозинство относно препоръката на Комисията и като отчита евентуалните бележки на съответната ДЧ, решава в срок от четири месеца след обща оценка дали е налице свръхдефицит или не;

5) По този повод Съветът издава препоръки към съответната държава, за да може тя в срок максимум от шест месеца да предприеме действия. Държавите в състояние на прекомерен дефицит са поканени да направят минимално годишно бюджетно усилие за намаление от поне 0,5% от БВП.

Първи вариант: ДЧ предприема мерки, но дефицитът продължава да съществува: Съветът установява продължаващото положение на прекомерния дефицит и може да изиска от съответната държава да предприеме специфични мерки.

Втори вариант: правителството отказва да вземе мерки: Съветът установява, че не са предприети ефективни мерки, и може да направи препоръките обществено достояние. Съветът може да изиска от засегнатата държава да предприеме специфични мерки в следващите два месеца след констатация, че не са предприети ефективни мерки.

Трети вариант: Държавата предприема ефективни мерки, за да стопи публичния си дефицит, и тогава Съветът по предложение на Комисията прекратява процедурата по прекомерния дефицит.

Съветът може да вземе решение за прилагането на една или повече санкции по отношение на ДЧ от Еврозоната. Съветът може да изиска от засегнатата държава да публикува допълнителна информация, преди да емитира облигации или ценни книжа, или да изиска същата да направи пред Комисията депозит в размер между 0,2 до 0,5% от БВП.

Състоянието на държавата, направила депозит, се разглежда един път годишно от Съвета, който евентуално взема решение за нови санкции. Депозитът по принцип се трансформира в глоба от Съвета, ако през двете години след решението относно депозита дефицитът не е стопен. Тогава размерът на глобата се приема като приход, влизащ в бюджета на Общността и разпределен между държавите-членки от Еврозоната, чийто дефицит не е прекомерен.

Решение по тези санкции се взема най-късно четири месеца след изискането плащане, ако ДЧ не дава ход на плащането в срок от шестнадесет месеца, считано от нотификацията на дефицита[17].

Съветът на ЕС определя основните насоки на икономическа политика (ОНИП). ЕК разполага с монопол върху инициативата и ОНИП се актуализират всяка година. От 2005 г. те са включени в т. нар. интегрирани насоки на Комисията за растеж и заетост (ИН), определени от Европейския съвет. Всяка ДЧ съставя документ относно ОНИП и го предава на ЕК. Съветът Екофин осъществява наблюдение от гледна точка на докладите на ЕК и информацията, пре-

[17] Виж по-долу относно задействаните процедури по свръхдефицит.

доставена от ДЧ за напредъка на икономическите политики по отношение на ОНИП. В случай на несъответствие между икономическите политики и ОНИП Съветът може да отправи препоръка към ДЧ. В действителност тези ОНИП се ограничават да бъдат информационно средство за общностните институции по отношение на икономиката и, реално погледнато, не са средство за координация. Накрая ДЧ са задължени да представят всяка година програма за стабилност на ЕК. Програмите за стабилност са многогодишни, но се актуализират всяка година и се оповестяват публично. Те служат за основа при прегледа на макроикономическата ситуация и изработването на препоръки, отправени към ДЧ от страна на Съвета на ЕС. Програмата за стабилност включва три основни вида информация:

– една цел в средносрочен план относно бюджетното салдо, което трябва да е близко до равновесието, както и вероятността за задлъжняване;

– икономическите перспективи относно растежа, заетостта и инфлацията;

– бюджетните мерки за постигане на целите на програмата.

Съветът на ЕС след становище на ЕК приема препоръки по отношение на всяка програма за стабилност.

1.2. Координирането на икономическите политики има ограничена ефективност

Координирането на икономическите политики в ЕС има ограничена ефективност заради немощната монетарна политика, изправена пред сблъсъци с неравностоен противник, и бюджетна политика, която си остава в компетенциите на ДЧ (1.2.1.). Тази ограничена ефективност от 1990 г. се проявява чрез слаб икономически растеж (1.2.2.).

1.2.1. Ограничена ефективност на икономическите политики

1.2.1.1. Ограничена ефективност на паричната политика

Единната парична политика се проявява отчасти като неефективна, защото трябва да посреща неравностой-

ни сблъсъци, които засягат ДЧ на ЕМС. Тази частична неефективност по отношение на конюнктурните сблъсъци се свързва с два основни икономически постулата: от една страна, паричната политика трябва да бъде вписана в стремежа за стабилност на цените; от друга страна, Еврозоната днес не е оптималната монетарна зона. **Първата цел на паричната политика е стабилността на цените**[18]. Това ограничава възможността за маневриране на паричната политика, която не трябва да бъде използвана като обикновена конюнктурна политика. Извън тази първа цел на паричната политика обаче ФЕД например се стреми също да постигне и растеж. В този смисъл в Европа се формират дебати относно целите на ЕЦБ.

Освен това Еврозоната не е оптимална монетарна зона по смисъла на икономическата теория. Според теорията за оптималните монетарни зони на Роберт Мъндел една монетарна зона е оптимална, когато отговаря на два кумулативни критерия: от една страна, икономическите сблъсъци (шокове), засягащи съставките на зоната, трябва да са сходни по характер и обхват; от друга страна, факторите работа и капитал трябва да са напълно свободни във вътрешността на зоната. Неравните сблъсъци в различните области от зоната трябва да са редки и гъвкавостта на пазарите на труда да е достатъчна. Ако САЩ са ОПЗ (Оптимална парична зона), то Еврозоната не може да бъде квалифицирана като такава. Езиковата бариера, сковаността на пазарите на труда, неравномерните сблъсъци, специфични за ДЧ, не позволяват на единната валута да изпълнява пълноценно ролята си на икономически двигател и да поема ударите. Освен това в случай на обща криза последиците са неравномерни от гледна точка на разнородния характер на производствените струк-

[18] В конкретния случай читателят може да се отнесе към основополагащата статия на Милтън Фрийдман: Milton Friedman, „The role of monetary policy", American Economic Review (1968), и към многобройните изследвания на икономическата теория по въпроса за паричната политика, сред които трудовете на А. Алесина, Л. Самърс, Б. Бернаке, О. Блатшар, Т. Сарджънт, Н. Уолъс.

тури, на трудовите пазари, на степента на отвореност и на ритъма на растеж у различните ДЧ.

1.2.1.2. Ограничената ефективност на проциклични национални бюджетни политики

Преминаването към единна валута въвежда промени в ръководството на бюджетната политика. От една страна, загубата на паричния инструмент превръща бюджетната политика в единствен макроикономически инструмент на разположение на ДЧ. От друга страна, националните бюджетни политики стават все по-независими, което *a priori* оправдава укрепването на сътрудничеството между бюджетните власти. **ПСР има за цел основно да ограничи публичния дефицит и да предотврати поведение от типа „нелегални пътници“**. В този случай подобно поведение се свързва с поведението на една ДЧ, която би водила експанзивна бюджетна политика, която не може да получи подкрепа, като едновременно с това се крие зад единната валута, за да не понесе неприятните последици за валутата и за лихвените си проценти. С други думи Пактът няма за цел координация *a priori* на националните бюджетни политики. Те винаги водят към различни, невписани в някаква обща стратегия национални стратегии. **Така в ИВС съществува известен риск от равновесие без сътрудничество**. Това положение би могло да накара ДЧ да увеличат дефицита си, за да се поддържа активността, което обаче би утежнило още повече задлъжнялостта.

1.2.1.3. Хипотезата за общностен федерален бюджет

Настоящият общностен бюджет не е федерален бюджет поради масата и функциите си. Създаването на федерален бюджет би внесло промени в три аспекта. Първата последица е свързана с природата на общностния бюджет. С въвеждането на единната валута паричната политика и бюджетната политика се управляват на две различни нива. Веднага щом първата се издигне до съюзното равнище, възниква въпросът за целесъобразността на задържането на бюджетните полити-

ки на национално равнище на управление. Общностният бюджет би престанал тогава да изпълнява ролята на вторичен разпоредител, програмиран без марж за маневриране, и би се превърнал в инструмент за намеса. За да може един бюджет да допринесе за икономическата стабилност и да устои на конюнктурните колебания или кризи в една ДЧ, трябва да бъде в достатъчен обем. През 1977 г., когато Общността се състоеше от 9 ДЧ, в доклад на Комисията тази минимална сума се определяше като 5% или 7% от БВП, дори 9% или 10%, ако защитата стане общностна.

Втората последица поставя въпроса за финансирането. Така един федерален бюджет предполага реални собствени ресурси, които биха променили настоящата система на общностно финансиране. Един федерален бюджет предполага с други думи масивен трансфер на данъчни компетенции и впоследствие – нови компетенции на ЕП (който в настоящия момент няма никаква компетентност по отношение на ресурсите). Впрочем въпросът за финансирането поставя в глобален аспект въпроса за равнището на задължителните удръжки.

Последната последица се отнася до избора на разходите, финансирани от Съюза. Една федерална държава почива на стриктното разделение на разходите между федералната държава и федерираните държави. Обикновено федералните държави финансират изключително или преимуществено военните разходи, разходите, свързани с международните отношения (дипломация и митница), разходите, необходими за колективния живот във федерацията (големи инфраструктурни обекти, пощи…), както и разходите за здравеопазване, за солидарност, като на федерираните структури се предоставя поемането на останалите разходи, включително разходите за полиция и правосъдие, въпреки че във Франция те се възприемат като пример за привилегировани централни функции. Така селскостопанските разходи по всяка вероятност отново ще бъдат върнати в национална компетентност. Разходите на вътрешната политика ще бъдат преобразувани, като една част ще бъде оставена на държавите-членки (културна политика, подготовка…), а

друга част ще бъде отново администрирана централизирано (околна среда, енергия, научни изследвания…).

Перспективата на подобен федерален бюджет си остава и занапред чисто хипотетична, доколкото противоречията между ДЧ по тази проблематика като цяло остават дълбоки.

1.2.2. Изоставане, белязано от европейските постижения

Икономическият растеж в Европа е силно забавен в последните петнадесет години (1.2.2.1.), тенденцията е за спад и на потенциалния икономически растеж в ЕС (1.2.2.2.).

1.2.2.1. Спадът в действителната степен на растеж в Европа от 15 години

За продължителен период европейският икономически растеж (средно 1,8%) е с трайно по-ниски стойности от неговия потенциал, който според ЕЦБ би следвало да бъде между 2% и 2,25%[19]. Докато през 80-те години на XX век европейският растеж беше средно 2,4%, през 90-те години той намалява до 2% (спрямо 2,9% в САЩ) и с около 1,8% от 2000 г.

За петнадесет години БВП на Еврозоната е спаднал относително с 16% спрямо САЩ, с 9% спрямо Обединеното кралство и не се е покачил спрямо Япония. Относно БВП на глава от населението наваксването на ЕС спрямо САЩ спира през 1975 г. и средното европейско равнище днес си остава около 70% от БВП на САЩ по номинална стойност на глава от населението. Равнището на БВП на глава от населението представлява около 70% от равнището в САЩ, докато БВП на база часова ставка за реално отработено време представлява около 90% от равнището в САЩ. Процентът на активното население в Европа остава също много по-нисък, отколкото в САЩ (69% за ЕС спрямо 85% за САЩ). Накрая въпреки създаването на общия пазар степента на повишаване на производителността на труда явно спадна в Европа (1,4% в периода 1995–2000 г. спрямо 2,4% през 80-те години на XX в.), докато в САЩ по същото време отбеляза

[19] Източник: Интернет страницата на ВСЕ (www.ecb.int).

ръст (2% спрямо 1,3% през първия период). Със среден годишен ръст от 1,4%, производителността в ЕС нараства с ритъм, еквивалентен на този в Япония, но по-нисък от този в САЩ (2,1%). С други думи изоставането по отношение на производителността в ЕС спрямо САЩ се задълбочава. За 10 години производителността на глава от активното население е нараснала с 16 700 долара в САЩ спрямо 8450 долара в ЕС. В границите на ЕС именно страните с най-ниска степен на производителност на труда бележат най-бърз растеж на производителността (между 2,8 и 7,3% в страните от Централна и Източна Европа).

1.2.2.2. Тенденцията на спад в потенциалния растеж в ЕС

Потенциалният растеж се определя като максималното равнище на производство, което може да се поддържа в дългосрочен план без прекалено голямо напрежение в икономиката и по-точно без увеличаване на инфлацията. Потенциалният растеж е равен на сбора на отклоненията, които бележи активното население по отношение на печалбите от производителността на труда, коригирани от степента на безработица, осигуряваща стабилността на цените. Действителният растеж може да бъде по-висок или по-нисък спрямо него. Това отклонение между действителен растеж и потенциален растеж е т. нар. output gap (различието в производителността).

В Европа потенциалният растеж би трябвало да се измени под влиянието на демографското застаряване, за да има стойности от порядъка на 1,5 до 1,7% спрямо 2% понастоящем. В този смисъл развитието преди всичко на общата производителност на труда сред факторите на растежа би довело до нарастването на икономическата дейност в дългосрочен план.

Днес изглежда вече възприето мнението, че конюнктурните сблъсъци постоянно оказват влияние в Европа. Едно устойчиво ниско ниво на действителен растеж предизвиква редуциране на потенциалния растеж по многобройни начини. Продължителният период на масова безработица влияе от-

рицателно върху количеството и качеството на работната ръка. Забавянето в повишението на заплатите подтиква предприятията да използват по-трудоемки производствени технологии, което пък намалява печалбите от производителността на труда. Натрупването на капитал свива по-сетнешните възможности за растеж, като ограничава производствения капацитет. Накрая общата производителност на факторите на производство се забавя в период на стагнация, неблагоприятен за технологични нововъведения. В общи линии различните икономически изследвания показват, че съществува тенденция за намаляване на потенциалния и действителния растеж в Европа.

2. Растежът в ЕС минава през по-добра координация на конюнктурните и структурните политики

Координацията на конюнктурните икономически политики постепенно се допълва от координацията на структурните политики (2.1.). Така увеличаването на потенциалния растеж в Европа минава отчасти през засилване на икономическото управление и на координацията на структурните политики (2.2.).

2.1. Координацията на конюнктурните икономически политики постепенно се допълва от координацията на структурните икономически политики

При отсъствието на парична политика бюджетната политика и структурните реформи са единствените инструменти, с които разполагат държавите, за да възстановят икономическото равновесие. Структурната координация първоначално се състои в това да се подобри функционирането на пазара на труда и на вътрешния пазар (2.1.). Впоследствие структурната координация се разширява до съвкупността

от икономическите сектори. Целите и инструментите са фиксирани в Лисабонската стратегия, приета от Европейския съвет през март 2000 г. (2.1.2.).

2.1.1. Целите на Лисабонската стратегия: координацията на структурните политики

2.1.1.1. Началото на координацията на структурните политики: процесите от Люксембург и Кардиф

Процесът от Люксембург, инициран от Европейския съвет от Люксембург през ноември 1997 г., организира координацията на политиките на трудова заетост на ДЧ чрез общоприети основни насоки в рамките на координирана макроикономическа политика. Тези основни насоки, преразглеждани ежегодно, са транспонирани във всяка ДЧ в т. нар. Национален план за действие по заетостта (НПДЗ), които се оценяват и ревизират всяка година.

Процесът от Кардиф, започнал с Европейския съвет от Кардиф през май 1998 г., има за цел да ангажира в по-голяма степен Съвета Екофин за засилване и ускоряване на икономическите реформи, необходими за оптималното функциониране на ИВС и на вътрешния пазар. Чрез този процес ДЧ и Комисията подготвят доклади относно функционирането на пазарите. Тези доклади служат преди всичко за основа на дефиницията на общите насоки на икономическата политика (ОНИП).

2.1.1.2. Целите на Лисабонската стратегия

Лисабонската стратегия се основава на констатацията за постоянно отклонение по отношение на степента на икономически растеж на ЕС спрямо САЩ. Отклонението в резултатите по отношение на степента на икономически растеж между САЩ и ЕС е съпътствано от провал в процеса на наваксване на изоставането от страна на европейската производителност спрямо тази на САЩ и от сериозни отклонения по отношение на степента на заетост. По отношение на първото обратът настъпва именно през 1996 г., когато ритъмът в растежа на почасовата произ-

водителност на работната ръка е постоянно по-висок в Еврозоната. След продължителен период на наваксване беше нормално да се постигне изравняване на ритъма на производство: превъзходството на САЩ означава, че Европа не е в състояние да стане лидер в областта на техническия прогрес и производителността. Що се отнася до заетостта, през 1975 г. показателите са изравнени (около 54%). В дългосрочен план в Европа те не се промениха, но вече бяха от порядъка на 85% при почти 60% в Япония.

В този контекст Европейският съвет от Лисабон през март 2000 г. постави амбициозната цел да „се превърне в най-конкурентоспособната и най-динамичната икономика на познанието в света“ до 2010 г. Идеята е да се направи така, че ДЧ да действат съгласувано, за да укрепят конкурентоспособността на Съюза като цяло. Така Лисабонската стратегия играе структуроопределяща роля в ЕС. След Европейския съвет в Лисабон тя представлява формализацията на модела на европейското икономическо развитие. В името на това именно тя се превърна в главната пътна карта на Комисията Барозу. Равносметката, която всъщност подхранва идеята за среща на върха в Лисабон, е предмет на многобройни интерпретации. Гуидо Табелини и Чарлс Виплощ отбелязаха по въпроса, че „видимата диагноза е свързана с констатацията, че структурната скованост препятства потенциалната динамичност на Европа и образованието, научноизследователската дейност и развитието трябва да бъдат подобрени, за да бъде икономиката в състояние да интегрира последните технологични новости“.

Лисабонската стратегия определя три приоритета:

– Насочване на инвестициите в научните изследвания и образованието;

– Завършване на изграждането на вътрешния пазар (директиви относно либерализацията на газовия пазар и пазара на електричество през 2003 г.; приемане на „пакета Телеком“ през 2001 г.; приемане на нов регламент за концентрациите през 2004 г. и на нов регламент относно съглашенията и антикорупционните практики през 2003 г.;

– Насърчаване на по-активна политика по заетостта и за модернизиране на европейския социален модел. Едно от главните направления по тази ос се отнася до повишаването на процента на трудова заетост, особено по отношение на по-възрастните работници и на жените. Определени са ясни цели: общ процент на трудова заетост от порядъка на 70%, процент на трудова заетост сред жените от порядъка на 60% и процент на трудова заетост на работниците на възраст от 55 до 64 години от порядъка на 50%.

2.1.1.3. Амбициозна стратегия за структурни реформи, основана на отворения метод на координация

Тя е основана на отворения метод на координация, който фиксира общи цели на равнище Съвета на ЕС и предоставя на всяка ДЧ свободата да избере средства, които да използва за постигането им. Става дума за лека форма на координация, която се въздържа от всякакъв вид задължения или действия със задължителен характер. Този метод благоприятства оказването на натиск между равнопоставени участници чрез редовно взаимно оценяване на резултатите.

От 2000 г. всеки Европейски съвет през пролетта е посветен на преглед на икономическата и социалната политика на Съюза на основата на годишен доклад на Комисията. Този документ обобщава отчетите по прилагането на ОНИП и на основните насоки за трудовата заетост. Основните индикатори, определени от Лисабонската стратегия, са:

– **процентът на трудова заетост в Съюза** (62,5% през 2000 г.): Лисабонската стратегия си поставя за цел да премине към трудова заетост от 70% през 2010 г.;

– **развитие на научните изследвания**: Лисабонската стратегия се стреми да увеличи този процент, по-нисък от 2% през 2000 г., през 2010 г. да достигне 3% от БВП на Съюза.

Основната отговорност за икономическата и социалната политика обаче остава в компетентността на ДЧ.

Лисабонската стратегия успява постепенно да погълне останалите политики на ЕС. Това обогатяване получава конкретна форма чрез приемането на социална програма на

Европейския съвет в Ница през декември 2000 г. по инициативата на Франция, след това чрез приемането на цели, свързани с околната среда (Европейски съвет в Стокхолм, март 2001 г.) и с устойчивото развитие (Европейски съвет от Гьотеборг, юни 2001 г.)

2.1.2. Докладът Кок: подемът, свързан с Лисабонската стратегия – по средата на пътя

През 2004 г. ЕК натоварва бившия премиер на Холандия Вим Кок с първоначална междинна оценка на Лисабонската стратегия. Докладът Кок, публикуван през ноември 2005 г., основателно носи заглавие: *Да приемем предизвикателството: Лисабонската стратегия за растеж и заетост*. **Смекчената равносметка в Доклада Кок** отчита разочароващи резултати по отношение на положените усилия за научни изследвания и развитие, съвсем леко покачване на процента на заетостта, обезпокояващи сигнали на изоставане, дори на стагнация в процеса на интеграция на големия пазар, както и потенциална степен на икономически растеж, твърде отдалечена от тази на САЩ.

Докладът Кок предлага следните структурни реформи за ДЧ:

– увеличаване на възрастта за пенсиониране;

– намаляване на ставките за почасово заплащане извън работната заплата;

– увеличаване на гъвкавостта при определянето на заплатите;

– намаляване на вратичките, стимулиращи безработица, чрез помощи за безработица и пределното данъчно облагане, т. е. ставката върху най-високите доходи;

– улесняване на възстановяването на надбавки за труд, следващите се към основното трудово възнаграждение.

Комисията Барозу решава да активизира Лисабонската стратегия в тези рамки. Тази цел се изразява едновременно в мерки и методи. Като мерки Комисията предпочита да придвижи няколко теми:

– темата за икономическия растеж около по-доброто управление (better regulation), което предполага едновременно

серия от реформи в политиките на Съюза (така например реформа в процедурите по отношение на държавните помощи) и воля за ограничаване и улесняване на прилагането на общностната правна норма;

– темата за **структурните реформи**, която Комисията желае да види реализирани в ДЧ.

Трудностите, свързани с Лисабонската стратегия, отразяват реалностите на икономическото и социалното положение. Те доказват, че в ЕС съжителстват различни традиции, които затрудняват приемането на стереотипен модел. Така различията в подхода между най-либерално настроените държави, на първо място сред които Обединеното кралство, и по-загрижените за социалната солидарност държави, сред които се откроява най-вече Франция, са толкова големи, че ограничават възможностите за обединяване на националните законодателства. В крайна сметка те също напомнят до каква степен основните икономически и социални мерки продължават да се вземат на равнището на ДЧ, докато Комисията не разполага с властови инструмент за принуда.

Лисабонският процес постепенно се налага като програма на ЕК за периода 2004–2009 г. Вече няма политика на Съюза, която да не се оценява от гледна точка на съвместимостта ѝ с неговите цели.

2.2. Нарастването на потенциалния растеж в Европа минава през засилено икономическо управление и координация на структурните политики

Покачването на потенциалния растеж в Европа трябва да премине през подобряване на икономическото управление в ЕС (2.2.1.) и през засилване на координацията между структурните политики (2.2.2.).

2.2.1. Икономическо управление, което трябва да се активизира

Подобряването на икономическото управление се конкретизира чрез реформата на Еврогрупата с назначаването на председател с двегодишен мандат. Г-н Жан-Клод Юнкер, пре-

миер на Люксембург, встъпва в длъжност на 1 януари 2005 г. На събранието на Еврогрупата от 8 септември 2006 г. в Хелзинки той получава втори двегодишен мандат като председател, който изтича на 31 декември 2008 г.

2.2.1.1. Реформата на Пакта за стабилност и растеж

Дебатите относно икономическото управление в ЕС започват през 2002 г., когато председателят на ЕК Романо Проди квалифицира прилагането на ПСР като „глупаво“[20].

Основната слабост на ПСР е начинът, по който той разглежда публичните инвестиции. Инвестирането в ДЧ се вписва в една низходяща скала. Инвестирането от 4% от БВП през 1970 г. е сведено до 2, 5% през 1998 г. Ето защо тогава много икономисти дават идеята бюджетните задължения да бъдат отнесени към публичния бюджетен дефицит, коригирани от цикличната позиция и от производствените инвестиции. Това предложение беше направено в отговор на съществуващата в ДЧ практика на намаляване на бюджетния дефицит чрез намаляване предимно на инвестиционните разходи, вместо да ограничат разходите по функционирането. Принципът е да не се води проциклична бюджетна политика, а да се мисли повече за недостига на средства за публични инвестиции (научни изследвания, висше образование).

В Доклад от 3 септември 2004 г. ЕК обявява предложения за реформа на ПСР. Основната идея е държавният дълг да се постави в центъра на новия диспозитив. В действителност това е единственото понятие, което е в съответствие с бюджетната дисциплина. Докладът предлага целта, поставена по отношение на държавния дълг, да се прилага средносрочно, като се отчитат икономическите обстоятелства. Накрая става дума прагът от 3% да е неефикасен

[20] Романо Проди, тогава председател на ЕК, направи това разсъждение в разговор, публикуван във в. „Льо Монд“ на 18 октомври 2002 г., като обаче се позоваваше в по-голяма степен на липсата на власт у общностните институции по отношение на координирането на икономическите политики, водени от ДЧ, отколкото на самата система на Пакта за стабилност и растеж.

за националния публичен дефицит. Комисията предлага да не се ревизира договорът, а да се поддържа целта за бюджет в състояние на устойчиво равновесие.

Ревизията на ПСР се осъществява през март 2005 г. По време на Европейския съвет от март 2005 г. държавните и правителствените ръководители решават да ревизират ПСР, но в много по-ограничен вариант в сравнение с първоначалните намерения на Комисията. Според новата редакция ДЧ трябва да поддържат дефицита си и държавния си дълг под фиксираните прагове съответно от 3% и 60% от техния БВП. Но правилата на Пакта бяха смекчени по много пунктове с регламента от 27 юни 2005 г.

– Започване на процедура при прекомерен дефицит: реформата предвижда, че процедура при прекомерен дефицит не може да бъде започната спрямо държава в период на отрицателен растеж или продължителен период на забавен растеж. Според първоначалните разпоредби на Пакта процедурата не се прилагаше само спрямо държави, засегнати от рецесия, водеща до загуба поне на 2 пункта от БВП.

– „Съществените фактори", позволяващи на една страна да избегне процедура при прекомерен дефицит: в случай на „временно" превишаване на фиксираните прагове в Пакта ДЧ могат да поискат отчитане на т. нар. „съществени фактори", за да избегнат започването на процедура при прекомерен дефицит срещу тях. Сред тези „фактори" фигурират осъществяването на структурни реформи, усилията, положени за изследвания, и прилагане на политики за намаляване на бюджетния дефицит.

– Удължаване на сроковете по процедурите при прекомерен дефицит: държавите ще разполагат с две години (срещу една година преди), за да намалят дефицита си, ако той е оценен като прекомерен. Този срок може да бъде продължен в случай на „неочаквано икономическо събитие, което има тежки последствия за бюджета по време на процедурата". Съветът решава в срок от четири месеца, а не както досега – от три месеца, дали е налице или не прекомерен дефицит. Засегнатата държава разполага със срок от шест

месеца, а не четири, както досега, за да предприеме ефективни действия.

– Средносрочни цели, специфични за всяка страна: средносрочни цели ще бъдат дефинирани за всяка ДЧ на основата на нейния коефициент на задлъжнялост и на потенциалния ѝ растеж. Това ще бъде от 1% от БВП за страни с нисък коефициент на задлъжнялост и силен потенциал за растеж, до 0 или дори до положителна стойност за страните с висок коефициент на задлъжнялост и слаб потенциал за растеж.

От създаването им през 1977 г. процедурите при прекомерен дефицит не са били прилагани докрай въпреки голям брой констатирани случаи на прекомерен и устойчив дефицит. Неприлагането на процедурите се дължи до голяма степен на големия марж в оценяването от страна на Съвета, в който ДЧ участват пряко и се опитват да блокират процедурите, както в случая с Франция и Германия. През 2005 г. е критикувана именно строгостта на процедурите и съответно реформата беше насочена към известно смекчаване. Днес процедурите изглеждат лишени от каквото и да било задължително и възпиращо действие. Комисията сякаш се е обзаложила, че ДЧ ще съумеят да избегнат недисциплинираното поведение и че Пактът ще може да функционира без пречки от формален характер.

До днес 13 страни от ЕС са били обект на ППД. Сред държавите от Еврозоната 6 са били обект на процедурата: Португалия (първата държава, която е била подложена на ППД през септември 2002 г.), Холандия, Гърция, Франция, Германия и Италия. Процедурата започва за **Германия** през ноември 2002 г. и за **Франция –** през април 2003 г. Съветът решава, че е налице прекомерен дефицит. Комисията препоръчва на Съвета да изиска плащане от тези две държави. На 25 ноември 2003 г. Съветът все пак решава да не го прави. Това решение предизвика сериозна криза. Комисията подава иск пред Съда срещу неприемането от Съвета на предложеното решение, както и на заключенията, приети от Съвета. Съдът постановява своето решение на 13 юли 2004 г., като признава правото на Съвета на преценка: Съветът не е длъжен да

предприеме мерки. Днес Германия е в състояние да оправдае своя дефицит чрез стратегия за стабилизиране на бюджета. Що се отнася до Франция, дефицитът отново пада под 3% от БВП от 2006 г. и процедурата за прекомерен дефицит е прекратена през януари 2007 г.

Сред държавите, които не членуват в Еврозоната, 7 са били обект на процедура за прекомерен дефицит: Обединеното кралство, Кипър, Унгария, Малта, Полша, Чешката република и Словакия.

2.2.1.2. Предложенията в Доклада Сапир[21]: дълбоко реформиране на характера на разходите на ЕС

През юли 2002 г. Романо Проди, председател на ЕК, се обръща към Андре Сапир, професор по икономика в Свободния университет в Брюксел, с молба да състави изследователски екип за анализи на високо равнище, който да преразгледа икономическите политики на ЕС с цел увеличаване на степента на растеж на европейската икономика. Подобен доклад, Докладът Падоа-Шиопа, през 1986 г. постави основите на общия пазар и на еврото. Докладът Сапир няма същото значение като това на Доклада Падоа-Шиопа навремето. Групата, ръководена от Андре Сапир, е поканена да следва примера на Доклада Падоа-Шиопа, който е допринесъл за изграждането на идейните основи едновременно на общия пазар и на паричната система и за нарасналото използване на общностния бюджет. Амбицията на групата Сапир е не по-малка: Европа да възстанови изгубения си растеж, като продължава да преследва целта, която си е поставила в Лисабон през 2000 г.: да бъде конкурентоспособна, особено в сферата на познанието.

Докладът на Сапир, озаглавен: „Програма за Европа на растеж", припомня условията на тази конкурентоспособност: „повече мобилност вътре и между предприятията, повече продължаващо обучение, повече инвестиции в научните изследвания, развитието и образованието". По отношение на

[21] *An agenda for a growing Europe*, rapport du groupe de travail présidé par Jacques Sapir au président de la Commission européenne, juillet 2003.

бюджетната политика, като запазва правилото за 3%, (което благодарение на яснотата и нагледността си притежава и достойнства от педагогически характер, като например да създава своеобразна култура на стабилността), Докладът предлага няколко промени, имащи за цел, от една страна, по-добре да следят управлението на цикъла (създаване на застрахователен фонд срещу конюнктурния риск, по-бързо връщане на публичния дефицит под споменатия праг от 3% в случай на държавен дълг по-нисък от 40% от БВП….), от друга страна, предвиждане навреме на рисковете от излизане извън контрол (нарастване на властта на Комисията по отношение на контрола).

Проектодоговорът и икономическото управление

Проектодоговорът за Конституция за Европа (и сетне Лисабонският договор) не подлага на съмнение настоящата архитектура на ИВС, но включва съществени конструктивни предложения за засилване на координацията между икономическите политики в Еврозоната. Съветът Екофин (на министрите на икономиката и финансите) можеше да заседава само с ДЧ от Еврозоната, за да набележи специфични мерки на координиране. В действителност днес много от решенията по отношение на Еврозоната се вземат от Съвета Екофин, който включва и 27-те ДЧ. Що се отнася до многостранното контролиране, ДЧ решават сами относно прилагането на процедурата при прекомерен дефицит за държавите от Еврозоната.

ЕК си представяше, че ѝ се признава правото да отправя препоръки към дадена ДЧ в случай на незачитане на ОНИП и правото на предложение (а не само на препоръка, както е днес) в рамките на процедурата при прекомерен дефицит. Това означаваше, че ДЧ можеха да отхвърлят предложение на Комисията само с единодушие, а не с квалифицирано мнозинство, както е понастоящем.

Проектодоговорът възприема съществуването от тези диспозиции, преди всичко преминаването на икономическата политика в полето на квалифицираното мнозинство.

2.2.2. Засилена координация на структурните политики: предложенията в Доклада Сапир

Координирането на структурните политики в Европа засяга демографията, пазара на труда, научните изследвания и системата за социална защита. **В основни линии става дума**

за засилване на координацията на политиките на предлагането. Политиките на предлагането си остават до голяма степен от компетенциите на ДЧ въпреки създаването на общия пазар. Настоящата рамка е отвореният метод на координиране в сърцевината на Лисабонската стратегия. След Доклада Кок относно Лисабонската стратегия Докладът Сапир предлага много насоки за размисъл по укрепването на координацията на структурните политики, за да се увеличи потенциалният европейски растеж. Докладът Сапир предлага цялостно преориентиране на европейския бюджет:

– Намаляване на земеделските субсидии от 45% на 15% от бюджета, като тези 15% да бъдат предназначени за улесняване на преквалификация на земеделските производители. ДЧ ще запазят, ако желаят това, правото да субсидират своите земеделски производители;

– Намаляване от 35% на 15% от бюджета на структурните фондове, предназначени за старите членове на Съюза, и отделяне на 20% от бюджета за новите членове, като оставят последните свободно да оперират с начислената сума;

– Увеличаване от 5% на 32,5% от бюджета на сумите, предназначени за научни изследвания, за образование и за професионална подготовка. Но за да не бъдат тези суми пропилени, Докладът Сапир предлага голяма част от тях да бъдат предоставени за дузина международно признати университети.

2.2.2.1. Нова конфигурация за политиките на конвергенция и преструктуриране

Докладът Сапир, като критикува раздробяването на европейските фондове по посока практически на всички страни, предлага премахването на регионалната политика в тесния смисъл на думата. Кредитите (в рамките на 0,35% от БВП) ще бъдат съсредоточени към новоприетите и в по-малка степен към три от настоящите страни на Кохезията (Испания, Португалия и Гърция). За определен период някои макрорегиони (Мецоджорно, Източна Германия) ще продължат да получават средства от фондовете. Предлаганата нова

политика ще наблегне на две цели: изграждането на надеждни административноправни системи и инвестирането във физически и човешки капитал.

2.2.2.2. Преформулиране на системата за европейско икономическо управление

Докладът Сапир предлага разпределянето на компетенциите между Съюза и държавите да се преначертае и някои регулативни функции да бъдат децентрализирани и мрежово осигурени. Повечето от препоръките се нуждаят от уточнения. Въпреки това докладът се произнася относно редуцирането на броя на комисарите на 15 и в полза на европейска агенция, която има за задача да прилага правото на конкуренция (роля, която понастоящем изпълнява Комисията), за да се избегне смесването на изпълнителните и правосъдните функции.

2.2.2.3. Центриране на общностния бюджет около целите, свързани с растежа

Тези радикални предложения са свързани с премахването на регионалната политика като такава и с ренационализирането на селскостопанската политика. При незавършен общ бюджет (около 1% от БВП на Съюза) Докладът Сапир предлага разходите на ЕС да се разделят на три части:

– фонд за растежа (0,45% от БВП с три направления: R & D, човешки капитал, инфраструктури);

– фонд за конвергенция (0,35% от БВП), предназначен изцяло за ДЧ, които наваксват изоставане;

– фонд за подпомагане на преструктурирането (0,2% от БВП като една част за временно подпомагане на земеделието).

Глава 17

Европейският съюз и данъчната система

Съществено	
Данъчната компетентност представлява един от основополагащите елементи за суверенитета на държавите. Впрочем намесата на ЕО в тази област от самото начало на европейското изграждане се сблъсква с колебание от страна на ДЧ, което се усилва от факта, че по данъчните въпроси договорът им предоставя голяма свобода на действие. Напредъкът по отношение на икономическите политики (въвеждането на единната валута и на обща парична политика, ръководството на бюджетната политика в рамките на ПСР) има парадоксални по характер последствия. От една страна, той изведе на преден план различията в националните фискални политики и отражението на конкуренцията. Така стана ясна нуждата от общи данъчни мерки. От друга страна, като лишава ДЧ от обичайните лостове на икономическа политика, този напредък увеличава недоверието им по отношение на общностно фискално хармонизиране, което би намалило националното поле за действие.	**1. Трудният напредък на европейската данъчна хармонизация** 1.1. Хармонизацията отбеляза най-голям напредък по отношение на непреките данъци 1.2. ДЧ остават резервирани относно напредъка на хармонизацията в данъчната система **2. Подобряването на координацията между данъчните политики вече се предпочита пред хармонизацията** 2.1. Данъчната система – последен лост на икономическата политика? 2.2. Европейската фискална политика между хармонизация и координация

Изправена пред констатацията за данъчна конкуренция, някои достойнства на която не са в състояние да прикрият други твърде негативни аспекти, ЕК се опитва да насърчи общо действие, което зачита предпазните мерки на ДЧ. Тя започва да дава предимство на координирането и контрола

над националните данъчни политики, с предимство за хармонизирането им в рамките на един-единствен режим. Това по-прагматично решение има за цел да премахне данъчните бариери и отрицателните последици за доброто функциониране на вътрешния пазар, като обаче предоставя на ДЧ възможността да отразяват в данъчните си системи приемливи различия в колективните предпочитания.

1. Трудният напредък на европейската данъчна хармонизация

Въпреки известен напредък в областта на непреките данъци (1.1.) данъчното хармонизиране се сблъсква с волята за суверенитет на ДЧ (1.2.).

1.1. Хармонизацията отбеляза най-голям напредък по отношение на непреките данъци

Процесът на вземане на решения се управлява от единодушието както по отношение на преките, така и за непреките данъци (1.1.1.). Впрочем в последната област хармонизирането е съществено (1.1.2.).

1.1.1. Процес на вземане на решение, доминиран от единодушието

Член 93 от ДЕО предвижда приемането на разпоредби, засягащи **хармонизирането на законодателствата на ДЧ в областта на непреките данъци** (главно ДДС и акцизи), да става от Съвета с единодушие по предложение на Комисията и след консултиране с ЕП и ИкоСоКо, доколкото това е необходимо за доброто функциониране на вътрешния пазар (за улесняване на свободното движение на стоки или свободното предоставяне на услуги, които могат да пострадат от изкривяване на конкуренцията в резултат на различията в данъчните условия).

ДЕО не предвижда специфични разпоредби за **хармонизирането на преките данъци**. Практиката на СЕО възприема, че

данъчната хармонизация по материята би могла да бъде развита на основата на общите разпоредби на член 94 от ДЕО относно „сближаването на законодателствата“, който гласи: „Съветът с **единодушие** по предложение на Комисията и след консултация с Европейския парламент и ИкоСоКо приема директиви относно сближаването на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на ДЧ, които имат пряко влияние по установяването или функционирането на общия пазар.“ Единствената разпоредба на ДЕО, която засяга преките данъци, е чл. 293 от ДЕО, който задължава ДЧ да отстранят двойното данъчно облагане в границите на Общността чрез двустранни данъчни споразумения.

Европейският съвет от юни 2007 г. прие **единодушието в тази материя да се запази**.

1.1.2. Частично хармонизиран режим на ДДС

ДДС е въведен през 1967 г. в ЕИО чрез Първата и Втората директива за ДДС, като замества различни данъци върху производството и консумацията, прилагани до този момент в ДЧ. Чрез кумулативния си ефект тези данъци представляваха препятствие за обмена между ДЧ, като затрудняваха точното определяне на размера на данъка, включван в цената на стоките и услугите.

Данък с френски произход, ДДС беше приложен във всички ДЧ (1967 г.), преди да бъде хармонизиран (Шестата директива от 17 май 1977 г.) и да намали разликата между лихвените проценти (1922 г.) според разграничението, което се прави между нормален лихвен процент (+ 15%), намален (+ 5%) за някои видове стоки и услуги от културен и социален характер, нулев лихвен процент и „свръхредуциран“ лихвен процент (под 5%). Спрямо прага от 15% ДЧ могат да фиксират свободно нормалния лихвен процент на ДДС до граница от 25%, определена в резултат на политическо споразумение, без правна формализация.

ДДС върху услугите с висок интензитет на работна ръка

През 1999 г. Съветът приема директива относно ДДС върху услугите с висок интензитет на работната ръка. Същата директива разреши експерименталното прилагане на ограничена ставка по ДДС за някои специфични услуги с висок интензитет на работна ръка за ограничен период от три години, за да се тестват последиците от това данъчно облекчение, които са свързани със създаването на нови работни места и с борбата със сивата икономика.

Списъкът на услугите, за които ДЧ са получили разрешение да въвеждат ограничена ставка, беше фиксиран ограничително (услуги при домашно лечение, измиване на прозорци и почистване на частни жилища, фризьорски услуги, ресторантьорство (кетъринг) и т. н.). Девет ДЧ (Белгия, Гърция, Испания, Франция, Италия, Люксембург, Холандия, Португалия и Обединеното кралство) поискаха да участват в експеримента и представиха за тази цел молби за това за кои от секторите, посочени в списъка към директивата, искат да прилагат ограничена ставка по ДДС. Тези мерки влязоха в сила през февруари 2000 г. От 2002 г. Съветът редовно удължава срока на експеримента, независимо от по-скоро съдържаните доклади относно ефикасността на мярката от гледна точка на ангажираните за това хора, както и все по-явното противопоставяне на някои държави-членки. На 14 февруари 2006 г. Съветът прие директива, позволяваща на ДЧ да прилагат до 2010 г. ограничена ставка по ДДС по отношение на някои услуги с висока интензивност на работната ръка, като полето беше разширено с прибавянето към услугите дотогава на доставката на природен газ, на електричество и на парно отопление. ДЧ, които вече прилагаха ограничена ставка по ДДС до 31 декември 2005 г., можеха да продължават да го правят до 31 декември 2010 г. ДЧ, които никога досега не са прилагали ограничена ставка по ДДС, разполагаха с отсрочка, за да информират Комисията дали желаят да въведат тази мярка. Франция подкрепи силно приемането на тази директива за отсрочка, като открито се противопостави на Германия под натиска преди всичко на ресторантьорския бранш.

Най-късно на 30 юни 2007 г. и върху основата на изследване, водено от група за независима икономическа експертиза, Комисията трябваше да представи на ЕП и на Съвета доклад за обща оценка на въздействието на ограничената ставка по ДДС при прилагането ѝ при предоставянето на услуги на място[22], включително кетъринг, преди всичко по отношение на разкриването на работни места, икономически растеж и добро функциониране на вътрешния пазар.

[22] А не дистанционно (бел. прев.).

На 5 юли 2007 г. Комисията представи доклад, съдържащ резултатите от проведеното изследване относно въздействието на ограничените ставки по ДДС.

Основното заключение в него е, че установяването на една-единствена ставка по ДДС (за ДЧ) представлява възможно най-добрият избор от икономическа гледна точка.

Това би позволило леко да се повиши покупателната способност на потребителите спрямо настоящата ситуация, да се ограничат нарушенията във функционирането на вътрешния пазар, да се опростят правилата и първоначално да се намалят разходите, свързани със стартирането на предприятията.

Изобщо прибягването до ограничени ставки може да се окаже благоприятно за някои точно определени, сектори от икономиката. Според направеното проучване ниските ставки по ДДС биха могли да допринесат за икономическия растеж, ако успеят да подтикнат потребителите да харчат повече. Някои аргументи са в полза на въвеждането на ограничени ставки по ДДС в сектори, които използват голям брой ниско квалифицирани работници, с цел разкриване на нови постоянни работни места. Но крайната чиста печалба изглежда минимална. Изследването уточнява също така, че други икономически инструменти (като субсидиите например) често са по-ефективни от ограничените ставки по ДДС в постигането на целите на политиката по опазването на околната среда, социалната, културната и икономическата политика.

На тази основа Комисията преценява, че трябва да се предостави възможност за повече гъвкавост на ДЧ при прилагането на ограничените ставки по ДДС. Но полето за маневриране е ограничено. В действителност вътрешният пазар предполага възможността за обмен на стоки и услуги в ЕС, без това да води до неприемливи за предприятията или за ДЧ нарушения на конкуренцията. Тези нарушения могат да се появят, когато потребителите купуват в друга ДЧ с цел да се възползват от по-ниските цени. Предоставените на място услуги (които не биха могли да се предоставят дистанционно) могат да се възползват от ограничените ставки, като се има предвид, че те не подлагат на голям риск вътрешния пазар.

Комисията обаче подчертава, че въвеждането на допълнителни ограничени ставки по ДДС създава риск от увеличаване на цените, което от своя страна би направило достъпа до вътрешния пазар по-трудно. Според ДЧ боравенето с различни ставки по ДДС в действителност си има цена, която става особено тежка, когато отклоненията в ставките не се ограничават с няколко вида стоки и услуги, а засягат стотици, с различни по дефиниция приложни полета на всяка ограничена ставка.

Накрая Комисията предлага съществуващите за някои ДЧ дерогации, които изтичат в края на 2007 или през 2008 г., да бъдат продължени до 2010 г.

Този доклад на Комисията ще служи за опора на дебати, водени с ДЧ и между тях, за да се стигне до предложение за реформа през 2009 г.

Общностната нормативна уредба относно акцизите е по-нова. Като се прилага основно по отношение на тютюна, алкохола, горивата, акцизът се определя на европейско ниво от 1992 г. в рамките на общ режим за събиране, движение и контрол. За всеки продукт общностните институции са се амбицирали да хармонизират структурата на акцизите и да приближат тарифите. В действителност отклоненията в оказването на фискален натиск върху тези продукти могат да се окажат много важни за различните ДЧ до степен да доведат до нарушаване на функционирането на вътрешния пазар. Съобразно специалния подход за бензина и газьола (опазване на околната среда, насърчаване потреблението на енергийни продукти, произхождащи от възобновяеми източници) Комисията представя през 1992 г. предложение, целящо ограничаване на акцизите, прилагани по отношение на горивата от земеделски произход или още биогорива, и през 1997 г. едно предложение, имащо за цел да хармонизира непреките данъци върху енергийните продукти. И докато държавите-членки не се разбраха относно предложението на Комисията от 1992 г. да се въведе т. нар. „екотакса", за сметка на това приеха през 2003 г. предложението от 1997 г. относно данъците върху енергийните продукти.

1.2. ДЧ остават резервирани относно напредъка на хармонизацията в данъчната система

Хармонизирането на ДДС, започнало преди повече от четиридесет години, все още не е приключило по най-добрия начин (1.2.1.). Хармонизирането на преките данъци бележи все още несъществен напредък (1.2.2.).

1.2.1. Невъзможност да се установи напълно хармонизиран режим на ДДС

Още с Първата директива за ДДС целта е да се постигне премахването на фискалните граници. За това Комисията предлага през 1987 г. да се установи система на облагане с данъци, „**основана на произхода**" (ДДС се фактурира по данъчната ставка в страната на постоянно местопребивава-

не на доставчика или където се осъществява покупката), допълнена от система за компенсиране, чието предназначение е да предотврати преместването на големи парични маси при вътреобщностните доставки между ДЧ. Но условията за цялостното изоставяне на старата система на облагане, „**основана на местоназначението**“ (данъкът се начислява по данъчната ставка в седалището на купувача), в полза на новата система, „основана на произхода“, не станаха факт, особено що се отнася до системата за компенсация и достатъчно сближаване на ставките.

През 1983 г. беше възприет т. нар. **преходен режим**, който позволява премахването на контрола по фискалните граници в резултат на комбинирането на правилата за облагане по принципа на източника и по принципа на местоназначението. От това произлиза отказът занапред обменът между ДЧ да се третира като внос и износ. По този начин преминаването на границите вече не поражда необходимостта да се заплащат мита. Единствено актът на потреблението, независимо от мястото, задейства облагането с ДДС като при вътрешен режим. Така от 1993 г. **частните лица**, които се придвижват в друга ДЧ, могат да купуват стоки и услуги, предназначени за лично ползване, при същите условия на облагане като гражданите на съответната страна и могат да си ги отнесат у дома, без да бъдат облагани отново (с някои изключения обаче, като например покупката на нова кола). В този случай се прилага режимът на облагане по държавата по произход. В случаите на електронна търговия се прилагат специфични разпоредби.

Преходният режим запазва успоредно различни системи на **облагане по принципа на местоназначение** за предприятията, за да подсигури събирането на митото във всяка ДЧ според количеството на междинното потребление, осъществено на територията му. Много скоро обаче се появяват трудности поради сложността на системата за икономическите оператори, които се оказват задължени да декларират трансграничния си обмен. Две директиви, които

трябва да опростят нещата (през 1992 г. и през 1995 г.), целят да смекчат най-негативните последици.

Въпреки че ДДС отбелязва най-голям напредък по отношение на хармонизирането, поддържането на преходния режим не е оптимално. От една страна, запазването на различни правила на данъчно облагане (по произход или по местоназначение) е източник на непрозрачност, на **сложност** и на злоупотреба (ДДС загуби от измами и укриването на данъци в големи размери тип „въртележка" – виж карето); от друга страна, широкото поле за маневриране на ДЧ при определяне на ставките може да навреди на доброто функциониране на вътрешния пазар, като позволява известна изолираност и изкривявания. Нормалният размер варира между 15% и 25% според ДЧ. Хетерогенният характер на ситуациите в ДЧ се задълбочава, ако се вземат под внимание намалените ставки на ДДС в различни по обхват периметри на местно доставяните услуги.

Измамата тип „въртележка"

Измамата с ДДС тип „въртележка" е финансова схема за измама, която включва няколко икономически структури от различни ДЧ. Тя предполага съществуване на фирми-фантоми (наричани „таксщ"), чиято единствена функция се свежда да издават фактури за доставка, за да предоставят възможност на фирми-клиенти да приберат фактуриран, но невнесен към държавата данък добавена стойност. Поделянето на печалбата в резултат на тази измама предполага предварително договаряне на цените, които фигурират върху всяка издадена фактура. Фирмите „прехвърлят" стоки, като се възползват от освобождаването от ДДС на вътреобщностните доставки, за да ги препродават на по-ниски от първоначалните цени.

Един опростен пример: дружеството А от ДЧ на ЕС доставя на дружеството Б, установено в друга ДЧ, стоки на стойност 100 000 евро без данъци и такси (тъй като вътреобщностният обмен не се облага с ДДС). Дружеството Б (наречено „таксщ") препродава същите стоки на дружеството В, установено в същата ДЧ, за 100 000 евро с включени мита (или 83 612 евро без данъци и такси при размер на ДДС 19, 6%), като фактурира ДДС, което няма да обяви, след което изчезва напълно. Тогава дружеството В ще си възвърне фактурирания от дружеството Б ДДС (в размер на 16 388 евро). По този начин дружеството е закупило стоки, които първоначално струват 100 000 евро без данъци и такси,

за 83 612 евро, което му позволява да намали с 16% действителната цена и да се възползва от предимство в конкуренцията, като увеличи продажбите или маржа си.

Щетите от този вид злоупотреби с ДДС във Франция се оценяват на 5 млрд. евро на година.

1.2.2. Трудният напредък в хармонизирането на преките данъци

Тъй като признатите компетенции на Общността в сферата на **преките данъци** са твърде ограничени, хармонизирането не отбелязва съществен напредък както по отношение на данъците на физическите лица, така и по отношение на тези на предприятията. Отделни пречки пред трансграничното сътрудничество между предприятия, установени на територията на Общността, бяха смятани за данъчно препятствие, което е в състояние да постави под въпрос доброто функциониране на единния пазар изобщо, особено за онези предприятия, които възнамеряват да разширят сферата си на дейност в няколко ДЧ. Ето защо през 1990 г. Съветът прие две директиви именно с цел да предотврати тези пречки:

– **Директивата „Сливания“**, която има за цел да намали неблагоприятните, вредните за прегрупирането и за преструктурирането на дружествата в ДЧ фискални мерки. Според така действащата система всяка принадена стойност в резултат на операции по сливане, разделяне, апорт на активи или обмен на акции не се облага в момента на тези операции, за които става дума, а само тази принадена стойност се реализира в действителност;

– **Директивата „Дружества-майки – дъщерни дружества“** относно общата система за данъчно облагане на дружества-майки и дъщерни дружества от различни ДЧ, която има за цел да премахне двойното данъчно облагане на печалбите, които се разпределят между дружествата в дадена ДЧ и техните филиали в друга ДЧ.

Успоредно с това ДЧ сключват като приложение на чл. 293 от Договора за ЕО споразумение, въвеждащо арбитражна процедура, за избягване на двойното данъчно облагане по време на корекциите на печалбите на асоциираните дружества от различни ДЧ.

От 1990 г. са положени много усилия, за да се преодолеят тези минимални диспозиции, но без конкретен резултат. Комитет от независими експерти по облагането на предприятията (т. нар. „Комитет Рудинг“, по името на неговия председател) представя през 1992 г. доклад, оценяващ нуждите във връзка с хармонизирането на данъчната система с оглед на отклоненията в резултат на решенията за инвестиране и условията на конкуренция. Неговите препоръки се отнасят до пълното премахване на двойното облагане на трансграничните потоци от печалби, както и до хармонизирането на трите елемента на облагането на дружествата: ставка, данъчна основа и данъчна администрация.

На тази основа Комисията представя предложение за директива, която има за цел да отмени облагането при източника на трансгранични плащания на лихви и вноски между дружества, предложение за директива относно трансграничното пренасяне на загуби, както и предложения, имащи за цел да разширят приложното поле на директивите „Дружества-майки – дъщерни дружества“ и „Сливания“. Всички тези предложения обаче са блокирани на равнище Съвет, както преди това са блокирани предишни предложения относно корпоративния данък през 1975 г. или правилата за пренасяне на загуби от 1984 г. Като отчита силните колебания на ДЧ, ЕК предлага нов подход към фискалната политика, който да поставя акцент върху по-добра координация между националните политики поради явна невъзможност от напредък по пътя на хармонизирането.

На основата на това по-малко задължаващо гледище Съветът приема през декември 1997 г. **„фискален пакет“** от мерки, които трябва да се противопоставят на вредната данъчна конкуренция и постепенно да засилят данъчната координация в Съюза. Този пакет включва в частност **кодекс на данъчно поведение** за предприятията, ключови елементи по отношение на данъчното облагане на спестяванията и принципно споразумение относно необходимостта от премахване на облагането при източника на трансгранични плащания на лихви и вноски между дружества. Тези дейности

през юни 2003 г. довеждат до **реформа в Директивата за данъчното облагане на дружества-майки и дъщерни дружества (филиали)** от 1990 г. чрез установяването на общ фискален режим, приложим по отношение на плащанията на лихви и вноски на асоциирани дружества от различни ДЧ. Освен това този законодателен пакет постига съществен напредък по отношение на облагането на физическите лица с Директивата от 3 юни 2003 г. относно данъчното облагане на доходите от спестявания под формата на плащания на лихви (виж по-долу).

Все пак, що се отнася до данъчното облагане на предприятията, не беше постигнат никакъв консенсус, за да се отиде по-далеч от кодекса за добро поведение (виж по-горе). Последният определя известно количество потенциално вредни мерки (като например по-слабото действително равнище на облагане от обикновено прилаганото в засегнатите държави-членки, дори нулево данъчно облагане). Като одобряват кодекса за добро поведение, ДЧ се ангажират доброволно да не въвеждат вредящи фискални мерки, да преразгледат съществуващите разпоредби, да се информират взаимно за фискалните мерки, които биха могли да попаднат в приложното поле на кодекса, и да съдействат за приемането на принципи, които имат за цел да елиминират вредните фискални мерки в трети страни и на териториите, където договорът не се прилага. В частност ДЧ, които имат зависими или асоциирани територии или носят специална отговорност, или пък имат прерогативи по отношение на данъчната политика, провеждана на други територии, се ангажират да осигурят прилагането на тези принципи на съответните територии. Кодексът за добро поведение позволява да се идентифицират около 100 вредни режима, от които повече от 90 са реформирани или отменени от 1998 г.

2. Подобряването на координацията между данъчните политики вече се предпочита пред хармонизацията

Фискалната стратегия, изложена от Комисията през 1977 г., въпреки че предлага известен брой мерки за хармонизация на данъчните политики, за първи път поставя ясно на преден план координацията между националните фискални политики като алтернатива на нежеланата от ДЧ хармонизация. Тази ориентация е потвърдена през 2001 г. в доклад на Комисията, признаващ, че не е задължително цялостно хармонизиране на данъчните системи на ДЧ, стига ДЧ да спазват общностното законодателство, за да не създават пречки пред вътрешния пазар. Комисията потвърждава по този начин необходимостта от зачитането на принципите на субсидиарност и пропорционалност в данъчната политика. В действителност ДЧ възприемат данъчната система като едва ли не последен лост на икономическата политика (2.1.). Така европейската данъчна политика се вписва в равновесието между хармонизацията и координацията (2.2.).

2.1. Данъчната система – последен лост на икономическата политика?

Използването на данъчния инструмент като средство на икономическата политика се проявява като все по-привлекателно при настъпващите ограничения и изчезването на другите лостове. В този контекст данъчната конкуренция между държавите-членки се възприема ту като вредна и оправдаваща необходимостта от хармонизация, ту като стимул за конкуренцията между държавите (2.1.1.). Примерът с корпоративния данък показва този двойствен характер на данъчната конкуренция (2.1.2.).

2.1.1. Данъчната конкуренция между ДЧ: рана или благословия?

Въвеждането на обща парична политика и стриктното ръководство на бюджетната политика чрез Пакта за ста-

билност и растеж допринесоха да се лишат правителствата от най-обичайните инструменти на икономическата политика. Така данъчната политика е **един от последните лостове** на ДЧ, както това се илюстрира от хетерогенния характер на нивата на задължителното облагане. През 2005 г. те представляват съответно 28% от БВП на Румъния, 39,6% в ЕС-27, 39,9% за Еврозоната, 44% във Франция и 51,3% в Швеция[23]. ДЧ изобщо не са склонни да предоставят възможност за намеса на общностно равнище, тъй като данъчната власт е исторически неотделима от упражняването на **суверенитета**. То обаче все повече се включва в подкрепата или ориентирането на различни политики (научни изследвания, с данъчните кредити, околна среда и т.н.) и препраща основно към различни **социални модели**. Така в рамките на ЕС може да се наблюдава цялата съвкупност от разновидности, като се започне от страни със значителен размер на данъка и мощно преразпределение и се стигне до такива с минимален размер и слабо преразпределение. Накрая при еднакъв размер на данъка структурите, подлежащи на облагане, могат да се различават съществено в отделните ДЧ.

Данъчната конкуренция между ДЧ, както нарочно организираната, така и тази де факто, вътре в ЕС се превръща във **все по-забележима реалност**. Съблюдаването на четирите принципа на свобода по отношение на вътрешния пазар и създаването на единна валута увеличават чувствително мобилността на факторите на производство и могат по този начин да компрометират косвено данъчната автономия на ДЧ. В действителност предприятията избират мястото на установяването си според размера на местните данъци и такси, обема на пазара, условията на производство, но също така и съобразно инфраструктурата на обществените услуги, с които могат да разполагат на място. За да поддържат или увеличават атрактивността на територията си, държавите разполагат с ограничени възможности за маневриране. Те могат да решат да ограничат намесата си в икономиката: но

[23] По данни на Евростат, юни 2007 г.

ако данъчните приходи служат за финансиране на инфраструктура, в този случай данъчната конкуренция води до загуба на благосъстояние. Държавите могат да компенсират загубите си чрез увеличаване на удръжките върху най-слабо подвижната облагаема основа като домакинствата и работата в полза на най-подвижните основи, каквито са високите доходи и капиталът, което всъщност поставя отново под въпрос справедливото разпределение на данъците.

Самата **възможност** за борба против тази потенциално вредяща конкуренция обаче е оспорвана от страна на някои ДЧ. В действителност разликите в облагането могат да отразяват колективен избор от страна на правителствата и гражданите. Някои ДЧ в период на икономическо наваксване, като Ирландия от 80-те години или понастоящем новите ДЧ, особено Естония, запазиха много ограничено, почти нулево облагане на дружествата, за да успеят да привлекат нови предприятия, за които се очакват в бъдеще неприятни последици, по-съществени от фискалните загуби, наблюдавани в краткосрочен план и свързания с тях дефицит в сферата на публичната собственост. За своите привърженици данъчната конкуренция е също така средство за благоприятно въздействие за подобряването на качеството на публичните разходи. Последните би следвало да бъдат по-ефективни и по-селективни поради намаляването на ресурса.

2.1.2. Примерът с облагането на дружествата

Конвергенцията на данъчното облагане на предприятията в ЕС представлява важен залог. Размерът на данъка върху дружествата в действителност е твърде променлив в различните ДЧ. Някои държави, особено сред новоприетите, започнаха да провеждат политика на данъчни реформи, включваща важно направление на снижаване на размера на корпоративния данък. Този своеобразен „данъчен дъмпинг" би могъл да благоприятства вътреобщностната делокализация на предприятия. По инициатива на Комисията през 2004 г. започва да се работи между ДЧ по **конвергенцията на корпоративните данъци**. Преди всичко става дума за **хар-**

монизирането на корпоративната данъчна основа, докато обаче някои държави като Франция желаят да се предвиди също и **определяне на минимални проценти**. Засега в нито едно от направленията не е постигнат успех. Следващата таблица илюстрира състоянието на данъчната конкуренция по отношение на корпоративния данък. Данъчният натиск върху дружествата отбелязва спад средно с 9 пункта в Съюза на 25-те между 1995 г. и 2006 г., като най-голям спад е регистриран в новите ДЧ.

Номинален размер на корпоративния данък

	1995	1999	2002	2005	2006	Разлика 2005–2006
Белгия	40,2	40,2	40,2	34	34	-6,2
Чешка република	41	35	31	26	24	-17
Дания	34	32	30	28	28	-6
Германия	56,8	51,6	38,3	38,6	38,6	-18,2
Естония	26	26	26	24	23	-3
Гърция	40	40	35	32	29	-11
Испания	35	35	35	35	35	0
Франция	36,7	40	35,4	33,8	33,3	-3,3
Ирландия	40	28	16	12,5	12,5	-27,5
Италия	52,2	41,3	40,3	37,3	37,3	-15
Кипър	25	25	28	10	10	-16
Латвия	25	25	22	15	15	-10
Литва	29	29	15	15	15	-14
Люксембург	40,9	37,5	30,4	30,4	29,6	-11,3
Унгария	19,6	19,6	19,6	17,5	17,5	-2,1
Малта	35	35	35	35	35	0
Холандия	35	35	34,5	31,5	29	-6
Австрия	34	34	34	25	25	-9
Полша	40	34	28	19	19	-21
Португалия	39,6	37,4	33	27,5	27,5	-12,1
Словения	25	25	25	25	25	0
Словакия	40	40	25	19	19	-21
Финландия	25	28	29	26	26	1
Швеция	28	28	28	28	28	0
Обединено кралство	33	30	30	30	30	-3

ЕС-25	35	33,3	29,7	26,2	25,8	-9,2
ЕС-15	38	35,9	32,6	30	29,5	-8,5
Нови ДЧ	30,6	29,4	25,5	20,6	20,3	-10,3

Източник: Eurostat, 2006, Structures of taxation systems in the European Union.

Сравненията на данъчните ставки обаче показват съществено ограничение, ако не са свързани с отчитането на данъчната основа. Така размерът на корпоративния данък във Франция заема второ място сред ДЧ на Съюза; ако се погледне основата, то тя е тясна поради големия брой възможни удръжки. Като цяло данъчният приход, отнесен към междинно салдо от общия баланс на всички предприятия, не представя средна стойност, която съществено да се различава като неблагоприятна спрямо останалите ДЧ.

През януари 2007 г. френският президент обяви намаляване с 13 пункта на корпоративния данък в близките пет години, за да не обезкуражава установяването и поддържането на предприятията във Франция. Новият размер на корпоративния данък ще достигне 20% срещу 25,8% средно за Съюза на 25-те. Ако намаляването на корпоративния данък има положителен ефект, Франция почти ще се изравни с повечето новоприети ДЧ, но също така и пред Ирландия (12,5%). Намаляването на корпоративния данък се вписва в контекста на растяща данъчна конкуренция. Германия предвижда да сведе корпоративния данък до 29,8% през 2008 г., както и Испания, която ще премине от 35% на 30% до 2008 г.

2.2. Европейската фискална политика между хармонизация и координация

Въпреки че последните предложения на Комисията, изглежда, дават предимство на принципа на координация на националните политики спрямо хармонизацията (2.2.2.), последната беше постигнала съществен напредък в облагането на спестяванията (2.2.1.).

2.2.1. Облагането на доходите от спестяванията

Необходимостта от избягване на несъответствието в областта на свободното движение на капитали и изискването да се осигури ефективно облагане на заплащането на лихвата, когато то се получава от **физически лица** в ДЧ, различни от ДЧ, където лицето пребивава постоянно, доведоха до приемането на директива относно облагането на доходите от спестявания под формата на лихви по влогове. Тази директива позволява лихвите по влоговете да се облагат ефективно съобразно правния режим в съответната ДЧ на основно местожителство на засегнатите лица.

Приет на 3 юни 2003 г., този текст влезе в сила на 1 юли 2005 г. във всички ДЧ на Съюза. Облагането се организира около следните принципи:

– всички ДЧ трябва в срок да пристъпят към **автоматичен обмен на информация** относно изплащането на тяхна територия на лихви на физически лица с местожителство в други ДЧ; с изключение на Белгия, Люксембург и Австрия, всички ДЧ въведоха подобна система за обмен на информация;

– Белгия, Люксембург и Австрия ще въведат подобна система за обмен на информация в рамките на преходен период, по време на който те ще прилагат **удържане при източника** на 15% през първите три години, 20% през следващите три години и 35% след това; те преотстъпват на държавата по седалището на инвеститора 75% от приходите от удържаното при източника; тези три страни имат право да получават информация от останалите ДЧ;

– преходният период ще завърши съобразно решение на ДЧ най-късно когато са изпълнени две условия: от една страна, влизането в сила и на последния от сключените **договори** въз основа на единодушно решение на Съвета между Общността и Швейцария, Лихтенщайн, Сан Марино, Монако и Андора, предвиждащ мерки, еквивалентни на тези в директивата; от друга страна, единодушното съгласие на Съвета за приключване на преговорите със САЩ относно обмена на информация. След водени през 2004 г. преговори първото условие е изпълнено от 1 юли 2005 г.

Предназначено да се бори с укриването на доходи и данъчните измами, успехът на това законодателство зависеше също така и от прилагането му на територии, ползващи се от преференциални данъчни режими. Така десет територии, зависещи от или асоциирани към ДЧ (Джърси, Гернси, остров Мен, както и зависимите или асоциирани територии на Карибите), се ангажират на основата на договори, сключени с всяка ДЧ на ЕС, да прилагат от 1 юли 2005 г. идентични мерки като предвидените в Директивата (автоматичен обмен на информация или по време на преходния период удържане при източника при същите условия, както по отношение на Белгия, Люксембург и Австрия).

2.2.2. Новите предложения на Комисията за координирано сближаване на националните системи

През декември 2006 г. Комисията прие нов доклад, в който са обявени няколко инициативи, предназначени да установят **по-добра координация на националните системи по отношение на преките данъци** в рамките на Съюза. Те имат за цел преди всичко премахването на дискриминацията, както и непреднамерените случаи на двойно данъчно облагане в полза на частни лица и трансгранични предприятия, като същевременно допринасят за борбата с данъчните измами и за запазването на данъчната основа.

Като отчита отсъствието на консенсус по отношение на хармонизирането на корпоративния данък, Комисията предложи компромисно решение. Като преценява, че единственият възможен начин на борба с устойчивите данъчни злоупотреби, с които се сблъскват предприятията, които оперират в повече от една ДЧ, е да се позволи на мултинационалните групи да бъдат облагани за цялостната им дейност в границите на Съюза на основата на **консолидирана обща данъчна основа**, Комисията обяви намерението си да представи през 2008 г. цялостно законодателно предложение за установяването на консолидирана обща данъчна основа за корпоративния данък.

Все пак тази данъчна основа би трябвало да се прилага само спрямо дружества, които ще изпълнят някои установени за този случай критерии и отправят молба за това. По този начин Комисията няма за цел да замени националните данъчни системи с една-единствена общностна система. Тя се стреми преди всичко да укрепи сътрудничеството между ДЧ и да подобри съответно координацията между техните законодателства, за да осигури задоволително функциониране на 27 различни национални системи в рамките на вътрешния пазар.

Впрочем Комисията призовава ДЧ да потърсят начин да позволят на предприятията да компенсират загубите си в други ДЧ. В повечето ДЧ националните загуби могат да бъдат компенсирани чрез други печалби, реализирани в същата ДЧ. В замяна на това обаче обикновено тази компенсация не е предвидена за загуби, понесени в други ДЧ. Този пропуск в законодателствата на ДЧ е препятствие за проникването на други пазари и се отразява отрицателно на международната конкурентоспособност на европейските предприятия. Съобщението на ЕК предлага различни решения, които имат за цел да премахнат тези препятствия.

Накрая Комисията прие и втори доклад през декември 2006 г. относно **облагането на изхода**. Данъци на изхода се събират в голям брой ДЧ на основата на реализираната принадена стойност в момента, когато данъчно задълженото лице прехвърли данъчната си регистрация по ДДС или активите си в друга ДЧ. Комисията разглежда начини за адаптиране на националните данъчни режими за облагане на изхода, приложими както за физическите лица, така и за дружествата, така че да станат съвместими с общностното законодателство и по-специално с принципите на свобода на установяване и на недискриминация. Тя предлага и ориентации, които целят постигане на съвместимост помежду им, за да се премахне двойното данъчно облагане и неумишленото необлагане.

Част III

Постепенното утвърждаване на европейския политически проект

Раздел 1. Външната политика
Раздел 2. Вътрешното измерение на европейския политически проект

Раздел 1
Външната политика

Глава 18

Външните отношения на ЕС

Същественото	
Външните отношения на ЕС обхващат по-широка реалност от външната политика и политиката на сигурност, включена във Втория стълб. В действителност присъствието на ЕС на международната сцена се дължи също толкова, ако не и повече, на общностните политики от Първия стълб. Те мобилизират много по-значителни по обем средства от финансирането, предназначено за ОПВРС, дори след увеличаването му във финансовата рамка 2007–2013 г. Все пак общностната политика, която представлява най-мощният носител на европейското присъствие в международен план, общата търговска политика мобилизира единствено административно финансиране. Ето защо финансовият подход, колкото и да е полезен в процеса на идентифицирането на основните лостове във външните отношения на ЕС, не представлява абсолютен критерий в това отношение. Външните отношения на Съюза се градят с помощта на твърде различни по характер и логическа обусловеност средства.	**1. Средствата, предназначени за външните отношения, са концентрирани предимно в Първия стълб** 1.1. Външните отношения мобилизират няколко източника на финансиране 1.2. ОПВРС и ЕПСО разполагат с растящо финансиране за периода 2007–2013 г. **2. Политиките за развитие и за хуманитарна помощ представляват непознати лостове на външната дейност на Съюза** 2.1. ЕС – първият световен донор на помощ за развитие 2.2. Хуманитарната помощ

Търговската политика, политиката на развитие, хуманитарна помощ, съседство, разширяване, външните направления на други политики (особено на Общата селскостопанска политика) се подчиняват на правила на вземане на решения, специфични за общностния стълб. ОПВРС и ЕПСО, както и

няколко външни аспекта, свързани с политиките на Третия стълб, се подчиняват обаче на междуправителствения инструментариум, характерен за процеса на вземане на решение в тези стълбове.

Поставено в толкова разнообразен в институционно отношение контекст по отношение на област, в която ДЧ не възнамеряват да отстъпят основните си прерогативи, доброто управление на външните отношения на Съюза предполага на първо място съгласуване на дейностите от общностния стълб с тези от междуправителствения стълб. Първите разполагат действително с финансови средства, докато вторите въпреки липсата на средства се ползват от предимството, което осигурява по отношение на легитимността прякото ангажиране на ДЧ. На второ място съгласуването на дейностите (в рамките на Първия и Втория стълб), осъществявани от ЕС, и тези, които са в прерогативите на националната дипломация, също са от първостепенна необходимост. При тази двойна обусловеност, която проектът за конституционен договор се стремеше да въведе посредством създаването на поста министър на външните работи, ЕС и неговите ДЧ ще бъдат в състояние да се поставят като „глобален партньор", каквито са амбициите по отношение на финансовите перспективи 2007–2013 г. Тази глава си поставя за цел на първо място да представи общо гледище за външните отношения на ЕС, като различните му съставни части ще бъдат развити в следващите глави. Тя акцентира след това върху две политики, които представляват непознати лостове за международното присъствие на ЕС.

1. Средствата, предназначени за външните отношения, са концентрирани предимно в Първия стълб

Външните отношения включват политики, които са от ресора на общностния стълб, но също така и на междуп-

равителствения стълб на ОПВРС (1.1.). Финансирането на последната, както и на ЕПСО нарасна напоследък и в периода 2007–2013 г. се ползва от силно нарастващо кредитиране в сравнение с предходното финансово планиране. Все пак ресурсите остават относително ограничени спрямо обявените цели (1.2.).

1.1. Външните отношения мобилизират няколко източника на финансиране

Рубрика 4 на финансовите перспективи за периода 2007–2013 г., озаглавена „ЕС като глобален партньор", групира основните външни политики на Съюза. Сливането в рамките на една рубрика на инструменти, дотогава разпръснати във финансовата перспектива за 2000–2006 г., е в резултат на загрижеността да се осигури по-добро сцепление и по-добро взаимодействие между лостовете на външните отношения. Занапред няколко ясно определени инструмента обхващат външните отношения на ЕС като политики от ресора на общностния стълб, към които се прибавя и направлението, свързано с ОПВРС.

Първите три се градят на географска основа, в зависимост от различните цели и степента на важност на приоритетите във външната политика: Инструментът за предприсъединителна помощ (ИПП) е предназначен за формалните или потенциалните страни-кандидатки и заменя няколко предишни инструмента (ФАР, ИСПА, САПАРД, КАРДС); Европейският инструмент за съседство и партньорство (ЕИСП) се отнася за трети страни, граничещи с ЕС на изток и по средиземноморското крайбрежие, в рамките на политиката за съседство (виж Глава 20 „Разширяването на ЕС" и Глава 21 „Общата външна политика и политиката за сигурност"); Инструментът за сътрудничество за развитие (ИСР) е предназначен за съвкупността от развиващи се страни, необхванати от първите два механизма.

Други шест инструмента целят да отговорят на нужди със специфична тематика: хуманитарна помощ и макроикономическа подкрепа (виж по-долу), ядрена безопасност, права

на човека и демокрация, индустриално развитите държави и стабилност. Последният трябва да даде възможност за бърз отговор на кризисни ситуации и на ситуации на нестабилност в трети страни, докато сътрудничеството се нормализира в рамките на общите инструменти за сътрудничество и съдействие.

Докато първоначалното предложение на Комисията за тази рубрика възлизаше на 70 млрд. евро (извън ЕФР, който остава извън периметъра на общностния бюджет – виж по-долу), Европейският съвет от декември 2005 г. успя да постигне компромис относно сумата от 50,01 млрд. евро). По време на преговорите по междуинституционния договор с Европейския парламент тази рубрика беше увеличена с един млрд. евро в полза на ОПВРС (800 млн. евро) и Политиката на съседство (200 млн. евро). Същевременно рубриката беше намалена с изваждането от нея на 1,6 млрд. евро – сумата, необходима за осигуряването на тавана на резерва за спешна помощ за този период. Рубриката разполага общо с 49,5 млрд. евро за периода.

Таван на разходите на рубрика 4 (2007–2013 г.)

Бюджетни кредити за поети задължения (в милиони евро)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	**Общо**
Рубрика 4 по цени от 2004 г.	6199	6469	6739	7009	7339	7679	8029	49 463
Отклонения в% на реален падеж	н. с.	4,3%	4,2%	4,0%	4,7%	4,6%	4,6%	н. с.
Рубрика 4 по текущи цени	6578	7002	7440	7893	8430	8997	9595	55 935

Разпределението на този таван за отделните инструменти, фиксирано от Комисията, Съвета и Парламента, е следното:

Инструменти	Сума 2007–2013 (в милиарди евро)
Инструмент за предприсъединителна помощ	11,5
Европейски инструмент за съседство и партньорство	11,9
Инструмент за сътрудничество за развитие	17,1
Инструмент за стабилност	2
Инструмент за ядрена безопасност	0,5
Европейски инструмент за демокрация и човешки права	1,1
Хуманитарна помощ	5,6
Макроикономическа помощ	0,8
ОПВРС	1,7
Гаранционен фонд за външни дейности	1,4
Други	2,8

1.2. ОПВРС и ЕПСО разполагат с растящо финансиране за периода 2007–2013 г.

1.2.1. Значително нарастващи средства за ОПВРС

По смисъла на чл. 28 от ДЕС административните разходи на ОПВРС са за сметка на бюджета на ЕО. Същото се отнася и за оперативните разходи, с изключение на разходите за операции с военно предназначение или в областта на отбраната, както и в случаите, когато Съветът взема различно решение с единодушие.

Голяма част от същинските дейности в областта на външната политика (с други думи дейностите извън ЕПСО) са финансирани на отделен ред от общностния бюджет, който до финансовите перспективи за 2007-2013 г. не е специално посочен в рамките на рубриката на външните отношения. Така ежегодната процедура по бюджета предизвикваше трудни дебати между двете институции, имащи правомощия по приемането на бюджета. В действителност ОВПРС представлява незадължително разходно перо в рамките на междуинституционните споразумения.

Общата стойност на разходите по бюджетния ред ОПВРС през 2006 г. приближава 102 млн. евро (срещу 62 млн.

евро през 2005 г.). Основните разходи във връзка с ОПВРС в низходящ ред през 2006 г. включват финансова подкрепа за Международната агенция за ядрена енергия и за борбата против разпространението на оръжия за масово поразяване, за дейността на специалните представители на ЕС (виж Глава 19 „Обща политика във външните работи и сигурността"), за полицейската мисия в Босна, за мисията по оказване на гранична помощ на Палестинската власт и Израел, за мисията в подкрепа на Конго, за подкрепа на дейността на Организацията на обединените нации в Ирак, за полицейската мисия в Палестинските територии, за полицейската мисия в Демократична република Конго, за екипа по планиране в Косово, за мисията по наблюдение на Балканите и за борбата срещу разпространението на леко стрелково и малокалибрено оръжие. Някои от тези операции, най-важните от които представляват гражданското направление в политиката на управление на кризи, развивана в рамките на ЕПСО (виж Глава 21 „Европейската политика за сигурност и отбрана"), са финансирани от бюджета на ОПВРС.

ОПВРС за първи път бе предмет на специфично споразумение в рамките на финансовите перспективи 2007–2013 г. в размер на 1,74 млрд. евро. Таванът за 2007 г., фиксиран на 150 млн. евро, е увеличен с приблизително 50% спрямо 2006 г. Нарастването на средствата на ОПВРС продължава през целия период на програмиране. През 2013 г. ОПВРС би следвало да мобилизира средства, нараснали с 233% спрямо 2006 г.

Таван на разходите на ОПВРС (2007–2013 г.)

Бюджетни кредити за поети задължения (в милиони евро)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Общо
ОПВРС по цени от 2004 г.	150,0	185,0	220,0	250,0	285,0	310,0	340,0	1740,0
Отклонения в% на реален падеж	51,5%	23,3%	18,9%	13,6%	14,0%	8,8%	9,7%	н. с.
ОПВРС по текущи цени	159,2	200,2	242,9	281,5	327,4	363,2	406,3	1980,7

По смисъла на междуинституционния договор от юни 2006 г. бюджетната линия на ОПВРС продължава да бъде незадължителен разход, който се одобрява от ЕП. Спецификата на разпоредбите по отношение на ОПВРС се състои в указателното определение относно годишното разпределение на глобалната сума, отпусната за ОПВРС. В действителност годишните тавани по отношение на ОПВРС не бяха вписани в междуинституционния договор и са включени единствено в политически договор, сключен между ЕП и Съвета. Голям брой наблюдатели подчертаха ниския размер на сумите, отделяни за ОПВРС от създаването ѝ, съпоставено с разнообразието от области на намеса и обхвата на преследваните цели. Те виждат в това проява на слабото желание на държавите-членки ЕС да разгърне мащабна дейност в областта на външната политика. Новите средства, предоставени за периода 2007-2013 г., биха могли да се тълкуват като нова проява на интерес в това отношение. Все пак ОПВРС си остава ограничено разходно перо като отражение на желанието на ДЧ да запазят водещата си роля в тази материя.

1.2.2 Механизмът на специфично финансиране на ЕПСО

Член 28 от ДЕС изключва от общностното финансиране „разходите, отнасящи се към операции с военни последици или в областта на отбраната". По този начин само оперативни разходи, свързани с гражданския контингент на операциите за управление на кризи, произтичащи от ЕПСО, и административните разходи на Генералния щаб на Съюза, както и разходи, свързани със специфична инфраструктура в резултат на осъществяването на ЕПСО, са финансирани от общностния бюджет (по линия на ОПВРС се финансират разходите, свързани с гражданското участие, а по рубрика 5 „Администрация" – останалите). Въпросните административни разходи достигат между 50 и 60 млн. евро през последните години.

Останалите разходи са предмет на специфични бюджетни разпоредби по смисъла на чл. 28 от ДЕС, който предвижда, че разходите, за които не е посочено, че се покриват от

общностния бюджет, се поемат от ДЧ според индекса на брутния национален продукт, при условие обаче, че Съветът не вземе с единодушие друго решение. До 2004 г. тази разпоредба се тълкуваше ограничително от Съвета, който определяше силно ограничени общи разходи (преди всичко разходи по функционирането на щабовете), като почти всички останали разходи оставаха за сметка на ДЧ-участнички. Ето защо трябваше да се приеме специално решение, за да се разграничат общите разходи от останалите и да се определят индекси за разпределяне на първите, което само по себе си усложняваше и създаваше затруднения.

С решение на Съвета от 23 февруари 2004 г. беше създаден алтернативен механизъм, наречен „Атена". Става дума за механизъм за управление на финансирането на общите разходи по операциите на Европейския съюз с военни последици или от областта на отбраната (или с други думи изключени от финансиране за сметка на общностния бюджет). То засяга всички ДЧ с изключение на Дания. Общите плащания на основата на списък, приет от Съвета, са финансирани от вноските на ДЧ съобразно индекса БНП, който възлиза общо на около 50 млн. евро през 2007 г. Механизмът „Атена" позволява да се избегне създаването на специална структура за финансирането на всяка отделна намеса. През януари 2005 г. реформа в механизма „Атена" позволи да се въведе система на префинансиране на военни операции и създаването на фонд с начален капитал от 10 млн. евро за бързи ответни реакции.

На практика само много ограничена част от разходите, свързани с намесата на ЕПСО, е включена общо в рамките на механизма „Атена" поради ограничения периметър на списъка с общите плащания, приет от Съвета. Останалата част впрочем остава финансирана според решения, валидни само за отделните случаи.

Освен административните плащания и тези, които са свързани с ЕПСО, механизмът „Атена" беше в подкрепа главно на три операции през 2006 г.: операцията „Алтея" в Босна и Херцеговина, военното направление на мисията за

наблюдение Африкански съюз в Судан (Дарфур) и военната операция в подкрепа на мисията на ООН в ДРК.

2. Политиките за развитие и за хуманитарна помощ представляват непознати лостове на външната дейност на Съюза

Политиките за развитие (2.1.) и за хуманитарна помощ (2.2.) осигуряват силно присъствие на ЕС в света, по-конкретно от самата ОПВРС, която е ограничена преди всичко в своята политическа роля. При все това поради постоянната липса на координация между тези две политики и двустранните политики на ДЧ, от една страна, и ОПВРС, от друга страна, политическото влияние на Съюза вследствие на това не е на висотата на икономическите си претенции.

2.1. ЕС – първият световен донор на помощ за развитие

2.1.1. Рамките на политиката за развитие

Дейността на Общността в областта на сътрудничеството за развитие е предвидена в чл. 177 до 181 от ДЕО. Определянето на приоритетите и отпускането на парична помощ от фондовете се прави по предложение на Комисията чрез съвместно решение на СМ и ЕП. Помощта за общностното развитие е допълнение към програмите за развитие и сътрудничество, осъществявани от ДЧ. На 20 декември 2005 г. председателите на Комисията, на Парламента и на Съвета подписаха Декларацията за политика за развитие на ЕС, „Европейския консенсус". Тя определя за първи път рамката от общи принципи, в която Съюзът и неговите ДЧ осъществяват политиките си на развитие в дух на взаимна допълняемост. Става дума за политическа декларация, приета съвместно от Съвета и представителите на правителствата на ДЧ, обединени в Съвета, ЕК и ЕП.

Целта на политиката за развитие се състои в ограничаването на бедността. Откакто ООН обяви Целите на хилядолетието за развитие, европейската политика за развитие се вписва в тази рамка, която има за цел преди всичко да се намали наполовина бедността в света до 2015 г., премахване на крайната бедност и на глада, борба против СПИН, малария и други болести и т. н. ЕС смята също, че основната цел, свързана с намаляването на бедността, се подкрепя от допълнителни цели по посока на насърчаването на доброто управление и зачитането на човешките права. Борбата против бедността предполага да се установи равновесие между дейностите, свързани с човешкото развитие, с опазването на природните ресурси и икономическия растеж, както и създаването на богатство в полза на бедното население.

За да постигне тези свои цели, ЕС се ангажира да увеличи бюджета, предназначен за оказване на помощ, която да го постави на висотата на формулираната от ООН цел – 0,7% от брутния национален доход (БНД) до 2015 г., с междинна цел от 0,51% през 2010 г. за всички държави-членки (0,17% за новите ДЧ).

От този момент ЕС е първият дарител в света. През 2005 г. ЕС (ДЧ плюс ЕК) предостави колективно 52,32% от официалната помощ за световното развитие на обща стойност 44,8 млн. евро. По този начин колективното усилие на ЕС достигна 0,44% от общностния БНД през 2005 г. За да се достигне поставената за 2010 г. цел, ще бъде необходимо да се увеличи общата сума от ОПР с 20 млрд. евро на година до 2010 г. Ако това ниво бъде постигнато, през 2010 г. ЕС ще предоставя 78% от официалната помощ за световното развитие.

Общата сума, отделяна от общностния бюджет за политиката за развитие, достига 11,364 млрд. евро през 2005 г.,[1] от които 3,5 млрд. евро за ЕФР, което поставя Общността на трета позиция сред индивидуалните дарители.

[1] Тази сума включва кредити по рубрика 4, но също така и по други рубрики, отразяващи външната част на други политики. Виж годишния отчет за 2006 г. относно политиката за развитие на Външната комисия.

Географското разпределение на този общностен принос за 2005 г. беше следното:

Област бенефициент	Процент в общата ОПР
Европа	12
Африка	44
Америка	7
Азия	18
Океания	1
Многостранна помощ	5
Други	13

Освен финансовите средства, разгърнати в рамките на общностния бюджет (виж по-горе), ЕФР представлява допълнителен вектор за подпомагане на страните от АКТБ. Като поставен извън общностния бюджет той има собствени процедури.

Европейският фонд за развитие

ЕФР, създаден по инициатива на Франция още с Римския договор, представлява допълнителен финансов инструмент на европейското сътрудничество със страните от АКТБ. Този фонд не се финансира от общностния бюджет. В исторически план някои ДЧ бяха по-слабо заинтересувани от Франция, особено относно помощта за страните от АКТБ, с които ги свързваха малко неща. И така беше решено ЕФР да се постави извън общностния бюджет, за да може да се определи приноса на всяка ДЧ според нейните намерения.

Обичайните общностни бюджетни процедури не се прилагат по отношение на ЕФР и финансирането се осъществява на основата на определения национален принос и съобразно съответен собствен индекс. Последният не съответства на индекса на ДЧ в рамките на общностния бюджет. Така например тук Франция има много по-съществен принос, отколкото в общностния бюджет, докато Обединеното кралство е в противоположната ситуация. От 2003 г. до 2007 г. Франция участва с 24,3% от ЕФР (срещу приблизително 16% от общностния бюджет); тя увеличи индекса си за участие на 19,55% за периода 2008–2013 г. в границите на договора, предложен на Европейския съвет в Брюксел през декември 2005 г. Обединеното кралство увеличава своето участие от 12,69% на 14,82%, но остава на по-ниско ниво на принос към общностния бюджет. В крайна сметка това мотивира отказа му да подкрепи бюджета на ЕФР в рамките на финансовите перспективи 2007–2013 г.

В заключението на Европейския съвет от Брюксел 2005 г. се споменава впрочем в отделен анекс общата сума на ЕФР за целия период, равна на 22,7 млрд. евро. Франция е вторият по значение донор на ЕФР след Германия (4,4 млрд. евро за този период за Франция). Окончателните финансови разпоредби бяха приети от Съвета през юни 2006 г., за да придадат правна сила на заключенията на Европейския съвет.

Осъществяването на политиката за развитие на ЕС се вписва в рамките на регионални споразумения, в по-редки случаи – в двустранни такива, отпускащи определени помощи за тематични проекти, приспособени към спецификата на различни страни (засилване на управлението, борба против несигурността по отношение на храните и т. н.). Важни инструменти на политиката за развитие представляват и преференциалните търговски споразумения, приложими по отношение на развиващите се страни (виж Глава 10 „Търговската политика“).

Регионалните споразумения включват договора за партньорство от Котону, подписан със 77 държави от АКТБ, и договорите, сключени със страните от Южното и Източното Средиземноморие (Алжир, Тунис, Египет, Йордания, Ливан и Сирия). Тази регионална политика се различава съществено по това, че сключените споразумения покриват всички форми на взаимодействие (търговска, техническа, финансова, културна, политически диалог). Те са съобразени с нуждите и приоритетите на всяка от страните.

Договорите от Ломе и Котону

Конвенцията от Ломе е продължение през 1975 г. на конвенцията от Яунде (още от 1964 г.) и от Аруша (от 1971 г.), в рамките на които се осъществяваше сътрудничеството на ЕИО предимно с няколкото бивши колонии, получили впоследствие независимост, и със страни от Британската общност. Първата конвенция от Ломе (1975–1980 г.) беше последвана от три други: 1981–1985, 1986–1990 и 1990–2000 г.

В този режим почти всички стоки, произведени в страните от АКТБ (99,5%), можеха да проникват свободно в Общността. Не беше необходимо непременно да има реципрочност, т. е. това да е валидно и за стоките, произведени в Общността, страните от АКТБ бяха длъжни

единствено да ѝ гарантират третиране на база предоставяне клаузата на „най-облагодетелствана нация“.

Системата Стабекс (стабилизиране на приходите от износ) гарантираше на държавите от АКТБ някакво ниво на приходите от износ, като същевременно ги предпазваше от обичайните колебания. Системата на полезните изкопаеми разчиташе на субсидии, предназначени за решаването на временни производствени или експортни проблеми в миннодобивния сектор.

В резултат на междинната проверка беше прибавена клауза, предвиждаща пълното или частичното премахване на помощта за държави, които биха нарушили разпоредбите на Конвенцията за правата на човека и на правовата държава. Тази клауза, чието действие е продължено и в рамките на договора от Котону (виж по-долу), беше приложена спрямо Зимбабве.

След изтичането на четвъртата конвенция от Ломе, в Котону през 2000 г. се състоя подписването на нов договор за сътрудничество за период от 20 години с клауза за ревизия на всеки пет години. Договорът от Котону реформира дълбоко механизма на договорите от Ломе. Реформата засяга преди всичко политически аспекти, зачитането на демокрацията, доброто държавно управление, въпроси на имиграцията. Тези въпроси ще оформят занапред трети стълб на договора редом с помощта и търговията.

Основните нововъведения са:

– признаването на ролята на действащи лица извън държавната администрация в процеса на развитие и тяхното по-ефикасно асоцииране;

– установяването на политически диалог относно всички области на сътрудничество, предвидени в договора, както и по въпроси от общ интерес, отнасящи се преди всичко до околната среда, равенството между половете, миграцията и въпроси от областта на културата. Специално внимание се отделя на някои специфични проблеми, като зачитането на правата на човека, демократичните принципи, правовата държава и доброто държавно управление, търговията с оръжие, противопехотните мини, военните разходи, корупцията, наркотиците и организираната престъпност, както и дискриминацията на етническа, религиозна или расова основа;

– прилагането на клаузата за реадмисия, според която всяка ДЧ на ЕС или всяка държава от АКТБ подпомага завръщането и приема отново своите граждани, незаконно пребивавали на територията респективно на държава от АКТБ или ЕС, по молба на съответното лице и без други формалности;

– договорът предвижда подготвителен период от 8 години преди сключването на нови търговски договори, съвместими с правилата на СТО. Формалните преговори относно тези търговски договори започнаха през септември 2002 г. и до януари 2008 г. трябваше да доведат до подписването на договор. ЕС преговаря с шестте области в АКТБ, за

да постигне премахването на търговските преференции, където липсва реципрочност в полза на договори за икономическо партньорство (ДИП) за свободна търговия между ЕС и областите в АКТБ;

– договорите за икономическо партньорство ще позволят да се установи нова рамка на търговските и инвеститорските потоци между ЕС и страните от АКТБ. От 2008 г. до 2020 г. трябва да бъде въведен постепенно режим на свободна търговия със стоки и услуги на взаимноизгодна основа, в зависимост от сключваните по правилата на СТО търговски договори, към които страните от АКТБ трябва да бъдат насърчавани да се присъединят на групи, след осъществяването първоначално на тяхната регионална интеграция;

– общата сума на финансовата помощ но ЕС за първите пет години от договора (2003–2008 г.) е равна на 13,5 млрд. евро. Допълнително 2,7 млрд. евро за сметка на ЕФР също са осигурени, като общата сума достига 16 млрд. Към нея се прибавят накрая и 1,7 млрд. евро във вид на заеми от ЕИБ. Впрочем 10 млрд. евро под формата на помощи се съхраняват за подкрепа на развитието в дългосрочен план;

– договорът заменя Стабекс и Сисмин със система за подкрепа в случай на краткосрочни колебания в приходите от износ.

2.1.2. Подобряване на ефикасността на управлението на помощта за развитието

Въпреки значителните средства, отделяни от ЕК за помощта за развитието, ролята ѝ дълго време остава **непозната за широката публика и е критикувана от работещите в този сектор поради липсата на гъвкавост в управлението.** През 1999 г. Комисията взе решение по настояването на Крис Патън да реформира съществено управлението, за да **подобри неговата ефективност и да увеличи съответно свързаното с него политическо влияние**.

Тази реформа, започната в началото на мандата на Комисията Проди през 1999 г., беше организирана около три главни оси: преработването на програмирането и управлението на проектния цикъл, създаването на Бюрото за сътрудничество EuropeAid, което има за задача да управлява линиите на финансово подпомагане, които дотогава са разпръснати, децентрализирането на отговорността от центъра в Брюксел към 77-те делегации на Комисията в страните-бенефициенти. Цялостната реформа на външната помощ имаше за цел на първо място да допринесе за решаването

на два проблема, които подриваха доверието във външната дейност на ЕС: **твърде продължителният интервал от време между поемането на ангажимента за подпомагане и реалното отпускане на средствата** („неразходваните отпуснати средства" (RAL) и **съществуването на остатък от значителни свободни фондове** („недоговорените средства"). Накрая тази реформа си поставя за цел да повиши доверието във финансовите процедури.

След един одит през 2005 г. Сметната палата заключи, че „децентрализираното управление води към **постигането на очакваните резултати.** Бързината и качеството в управлението на проектите могат да разчитат на нарасналия капацитет и присъствието на персонала на място". В действителност общите суми на неразходваните отпуснати средства (RAL) и недоговорените средства (RAC) бяха значително намалени – от порядъка на 50 до 60% за по-голямата част от проектите между 1999 г. и 2004 г. Средната продължителност на проектния цикъл беше съкратена с повече от година и половина и е сведена приблизително до 3 години.

Усилията за постигане на подобрения по отношение на бързината на разгръщането на помощта, увеличаването на нивата на плащане и съкращаването на средната продължителност на времето за реалното предоставяне на помощта бяха потвърдени в рамките на Европейския консенсус за развитие. Той обявява целите: **да се прибягва по-често до „меки" заеми (преференциални условия и лихви), да се увеличава над 30% делът на отпусканите безвъзмездни средства (грантове),** понастоящем изцяло безвъзмездни, да се търсят средства за по-добро усвояване на проектите от бенефициентите, да се подобри координацията и взаимното допълване между отпусканите от Общността помощи и тези от ДЧ, както и да се постигне по-голям синхрон и единство на политиките за развитие чрез установяването на ефективно взаимодействие между политиките на Съюза и целите на развитието.

В това отношение доклад на ЕК от септември 2007 г. подчертава, че „напредъкът не успява да догони формулира-

ните в Европейския консенсус за развитието цели", особено що се отнася до една серия общностни политики (сред които търговия, околна среда, сигурност, селско стопанство, транспорт, енергетика), които биха могли да претърпят известни промени, така че да създадат за развиващите се страни възможности за наваксване.

2.2. Хуманитарната помощ

Хуманитарната помощ няма изрична правна основа в договорите. Тя е приобщена към сътрудничеството за развитие и правните актове по тази материя се позовават съответно на част XX от ДЕО, чл. 177 до 181.

ЕО оказва хуманитарна помощ още от края на 60-те години на XX век. Нейната активност се разгръща и обогатява постепенно, което потвърждава необходимостта от по-рационално ръководство. Така през април 1992 г. се създава Хуманитарната служба на ЕО (ЕСНО) с мисията да управлява финансирането на спешните операции, които Общността поддържа. В действителност, за разлика от сътрудничеството за развитие, европейската хуманитарна помощ се осъществява изцяло с посредничеството на трети страни – организации, които присъстват на мястото на действие. Сред тези партньори са агенции на ООН, други международни организации и неправителствени организации.

През 2006 г. Комисията предостави 671 млн. евро за хуманитарна помощ, като по този начин се нареди на трето място в света сред индивидуалните дарители[2]. Прибавена към двустранната помощ на ДЧ, тази сума класира ЕС на първо място в световен мащаб. Най-тежките операции през 2006 г. засегнаха Африканския рог и Судан/Дарфур (161 млн. евро), Средния изток (139 млн. евро), Азия (87 млн. евро) и областта на Големите езера (84 млн. евро).

[2] Rapport financier 2006 de l'Office européen pour l'aide humanitaire d'urgence. Първоначалният бюджет от 496 млн. евро е увеличен чрез резерва за спешна помощ (140 млн. евро), ЕФР (28 млн. евро) и възобновяване на надбавки в общностния бюджет (7 млн. евро).

Регламентът от 20 юни 1996 г. определя целите и принципите, управляващи хуманитарната помощ на Общността. Тяхното осъществяване почива на зачитането на международното право, преди всичко международното хуманитарно право, и основните принципи на безпристрастност, недискриминация и неутралност. В избора на формата и размера на хуманитарната помощ ЕК обръща специално внимание на помощта за жертвите на т. нар. „забравени кризи" поради непопулярността им във връзка със слабото им присъствие в медиите, поради слабия политически интерес, който предизвикват, и поради слабото присъствие на други организации. На тези основания 14% от бюджета за 2006 г. бяха предназначени за 6 региона или още кризи (Кашмир; западносахарски бежанци, борци за независимостта на Западна Сахара, в Алжир; Мианмар, Чечения, Непал). Колумбия е включена в този списък през 2007 г.

Предоставеният на Комисията мандат е много широк по обхват:

– да се спасява и запазва човешкият живот при спешни случаи и по време на природни бедствия;

– да се отпусне помощ и да се окаже необходимото съдействие на населението, засегнато от продължителна криза, предизвикана преди всичко от избухването на конфликти или войни;

– да се подпомага финансирането на изпращането на хуманитарната помощ и да се следи помощта да достига реално до заинтересуваните лица;

– да се извършат краткосрочни рехабилитация и реконструкция, особено що се отнася до инфраструктурата и оборудването, за да се улесни пристигането на помощта;

– да има готовност да се посрещнат последствията от движението на населението (бежанци, изселници, репатрирани), предизвикано от природни бедствия или от хуманитарен характер;

– да се подготви населението за рисковете, свързани с природни бедствия или аналогични обстоятелства, и да се осигури адекватна система за сигнализация;

– да се поддържат граждански операции за защита на жертвите от войните съобразно действащите международни споразумения.

За да бъде в състояние да реагира с необходимата бързина, Комисията разполага с три различни процедури за вземане на решение. В компетентността на директора на ECHO са т. нар. „процедури по спешност от първа степен“ за обща максимална сума от 3 млн. евро и продължителност от 3 месеца; комисарят по хуманитарната помощ има право да взема решения за спешни мерки до 30 млн. евро и за шест месеца и за „не спешни“ решения за максимум 10 млн. евро; по отношение на всички останали решения се прилага писмена процедура.

Комисията е също така натоварена с инструктирането, управлението, проследяването и оценяването на действията. В тази своя дейност тя е подпомагана от комитет на представители на ДЧ съобразно процедурата на комитологията.

Глава 19

Общата политика по външните работи и сигурността

Съществено

Правната основа на Общата политика по външните работи и сигурността (ОПВРС) е създадена с ЕЕА през 1987 и бележи закъснение по отношение на първоначалния общностен проект. Освен това ОПВРС е само един от инструментите на външните отношения на ЕС, редом с търговската политика, хуманитарната помощ, както и европейската политика за сигурност и отбрана, с която е тясно свързана.

След провала на опита да се създаде европейска политика за отбрана през 50-те и 60-те години, се предпочете координиране на външните политики на ДЧ, вместо създаването на договор, който някак преждевременно би предоставил на ЕО външни компетенции. Тази политика на постепенен трансфер се въплъти в европейското политическо сътрудничество (ЕПС), лансирано неформално през 70-те години.

След това два основни жалона допринасят за развитието на ОПВРС. От една страна ДЕС, с въвеждането на Втория стълб (ОПВРС). От друга страна, Договорът от Амстердам, който укрепва инструментите и процедурата за вземане на решения. Въведената от ДА реформа стана още по-необходима след разпадането на Югославия и желанието да се увеличи влиянието на ЕС на ниво, което по-добре съответства на ролята му, с три стратегически цели: запазването на Съюза, поддържането на мира и развиването на демокрацията.

1. Създаването на ОПВРС позволи на ЕС да играе нарастваща роля на международната сцена

1.1. ОПВРС първоначално има за цел да еманципира Европа от опеката на САЩ

1.2. През 70-те години на XX в. постепенно се установява обща външна политика: Европейското политическо сътрудничество

2. Характерните черти на ОПВРС

2.1. Договорът от Маастрихт създава Втория стълб на ЕС: общата политика по външните работи и сигурността

2.2. „Реформата от Амстердам“ допринася за ограничен напредък във функционирането на ОПВРС

2.3. Ограничените поправки, внесени от Договора от Ница

3. Равносметката на ОПВРС е скромна въпреки относително ефикасната за близките до ЕС държави европейска политика на съседство

3.1. ОПВРС е най-малкият „общ знаменател“ в ЕС

3.2. Европейската политика за съседство има за цел да стабилизира границите на ЕС

При все това равносметката на ОПВРС си остава скромна, както показаха различията в позициите на отделните ДЧ по време на войната в Ирак през 2003 г. Днес тя се изразява чрез европейската политика за съседство спрямо държавите около ЕС. На ЕПВРС днес ѝ липсват три неща, без които тя не може да претендира за водеща роля на международната сцена: обща воля на държавите-членки, споделяна политическа линия и много ефикасен процес на вземане на решения.

1. Създаването на ОПВРС позволи на ЕС да играе нарастваща роля на международната сцена

ДЧ се стремят в началото да еманципират Европа по отношение на опеката от САЩ, като създадат самостоятелна европейска политика (1.1.), станала факт след 70-те години (1.2.).

1.1. ОПВРС първоначално има за цел да еманципира Европа от опеката на САЩ

Концепциите за политически съюз, за външна политика и обща отбранителна система редовно се включвани в дневния ред на различните етапи на европейското изграждане, преди всичко за да еманципират Европа по отношение на мощта на САЩ. Но първите по-съществени опити за трансфер на компетенции остават блокирани заради деликатния характер на материята (1.1.1.) и колебанието на ДЧ по отношение на федералистките проекти (1.1.2.).

1.1.1. Планът Плевен: противоречивите цели на ЕОО

През 1950 г. успехът на ЕОВС с политиката му за секторна интеграция вдъхновява в голяма степен проекта за политически и военен съюз, лансиран от Рене Плевен[3]. Началото на този проект се поставя още през юли 1950 г., когато САЩ, след като са изтеглили към Азия войските от

[3] По това време председател на Съвета.

европейския фронт след избухването на Корейската война, желаят да превъоръжат Германия. Но Франция твърдо се противопоставя на създаването на германска армия, дори да бъде интегрирана в НАТО.

Така Европейската отбранителна общност (ЕОО)[4] се ражда на 24 октомври 1950 г., когато Рене Плевен измисля проект, вдъхновен от ЕОВС. В същността на проекта е заложена идеята за създаването на интегрирана европейска армия. Това решение позволява да се включат германците в общата отбранителна система, без обаче да се създава суверенна германска армия. Този план е предмет на преговори между шестте ДЧ на ЕОВС от 1950 до 1952 г. и преговорният процесът завършва успешно с подписването на договора за създаване на ЕОО. В противовес на ЕОО съществува политически проект, който има за цел да създаде федерална структура, представен през 1953 г. „Европейската политическа общност" (ЕПО) предвижда създаването на двукамарна Парламентарна асамблея, Европейски изпълнителен съвет, Съвет на министрите и Съд. Правомощията на ЕПО са много широки и след време тя трябва да погълне ЕОВС и ЕОО. Този амбициозен проект, впрочем успешен в много отношения, е подложен на гласуване от Френското национално събрание и отхвърлен на 30 август 1954 г.

Провалът на ЕОО веднага предизвиква превъоръжаването на Германия със създаването на Бундесвер в рамките на НАТО. Но Германия все пак трябва да се откаже от ядрените, бактериологическите и химическите оръжия, клауза, която е потвърдена в Договора 2 + 4 от 1990 г. Тогава Европа е под военната закрила на САЩ, която гарантира сигурността ѝ, въпреки че Обединеното кралство (1952 г.) и Франция (1960 г.) се сдобиват с ядрено оръжие.

1.1.2. Планът Фуше: провалът на политическа Европа

В началото на 60-те години на XX век европейците се опитват да съживят политическа Европа. Преговорите се водят

[4] Виж Глава 21 относно ЕПСО.

върху основата на Плана Фуше[5], който предвижда тясно политическо сътрудничество, съюз на държави и общи външна и отбранителна политика. Предвижда се също въвеждането на гласуване с квалифицирано мнозинство в някои области. Поради липса на съгласие относно предложенията на Комитета Фуше преговорите между ДЧ търпят провал през 1962 г.

Планът Фуше е отхвърлен от Съвета на министрите на 17 април 1962 г. по инициатива на Италия, Холандия и Белгия, които са на мнение, че този текст ще наруши солидарността между държавите и ще попречи на съхраняването на единодушието в Съвета на министрите. След отхвърлянето на ЕОО това е вторият провал в опита да се създаде една политическа Европа и обща външна политика.

За да преодолее колебанията на ДЧ, генерал Де Гол предлага на канцлера Аденауер през септември 1962 г. сключването на договор. Френско-германският договор от 22 януари 1963 г., наречен „Елисейският договор", поставя основите на френско-германското сближаване и преди всичко предвижда предварително консултиране на Париж и Берлин по всички важни въпроси относно външната политика.

1.2. През 70-те години на XX век постепенно се установява обща външна политика: Европейското политическо сътрудничество

Координацията на външните политики се заражда постепенно (1.2.1.). Институционализирането на Европейския съвет позволява да се даде политически тласък на координацията на външните политики (1.2.2.).

1.2.1. Установяването на европейското политическо сътрудничество (ЕПС) се осъществява на три етапа

Европейската среща на върха в Хага на 1 декември 1969 г. натоварва Комитета Давиньон да изготви доклад, за да координира позициите на шестте относно външните работи.

[5] Планът Фуше е бил подготвен по инициатива на Франция от посланика Кристиян Фуше, 9 септември 1961 г.

По време на европейската среща на върха в Люксембург на 21 октомври 1970 г. Докладът Давиньон предлага координиране на външните политики на ДЧ. Този доклад е в основата на ЕПС, лансирано неформално през 1970 г., преди да бъде институционализирано чрез ЕЕА през 1987 г. ЕПС предполага преди всичко консултации между ДЧ по въпросите на външната политика и установяването на общи действия, които се основават на Съвещанието за сигурност и сътрудничество в Европа (СССЕ, днес ОССЕ). Споразумението относно ЕПС е улеснено от факта, че то е в много по-малка степен принудителна мярка, отколкото проектите Плевен и Фуше.

Европейската среща на върха в Копенхаген на 23 юли 1973 г. създава специална мрежа за дипломатическа комуникация (телексна система за европейска кореспонденция) между ДЧ, техните дипломатически представителства и ЕО.

1.2.2. Институционализирането на Европейския съвет позволява да се даде политически тласък на координацията на външните политики

Институционализирането на Европейския съвет през 1974 г. допринася за по-добрата координация на ЕПС благодарение на ролята на държавните и правителствените ръководители в определянето на политиките в рамките на общностната конструкция. Оттогава председателството на Европейския съвет разрешава да се даде известна гласност на официалните европейски становища. ЕО решава да ускори организирането на по-ефикасна координация на външните политики във връзка с ислямската революция в Иран и нахлуването на Съветския съюз в Афганистан през 1979 г.

През 1981 г. ЕИО приема доклада от Лондон, чрез който ДЧ се ангажират да провеждат предварителни консултации и да включват ЕК в решаването на всеки въпрос, свързан с външната политика. ЕПС се изразява в периодични заседания на министрите на външните работи (четири пъти годишно). Извънредни заседания в периоди на криза могат да се свикват за 48 часа. Страната, осигуряваща председателството на ЕИО, поема отговорност за материалната организация,

като се ангажира да подготви и предложенията, които следва да бъдат приети. През 1985 г. предварителният доклад на Комитета Доог, предшестващ МПК за приемането на ЕЕА, съдържа серия от предложения относно външната политика. Политическото сътрудничество е юридически институционализирано чрез ЕЕА (Раздел III) през 1987 г. Така 17 години след обявяването му ЕПС придобива правна основа.

Изправени пред проблемите на неформалния и слабо структуриран характер на европейското политическо сътрудничество, ДЧ решават по повод на Договора от Маастрихт да му зададат по-развита и по-добре структурирана в институционно отношение рамка чрез ОПВРС.

2. Характерните черти на ОПВРС

В контекста в края на Студената война няколко фактора благоприятстват развитието на сътрудничеството в сферата на външната политика: обединението на Германия на 3 октомври 1990 г., разпускането на Варшавския договор на 25 януари 1991 г., разпадането на Съветския съюз на 8 декември 1991 г. Разграждането на Източния блок и перспективата за разширяването на НАТО и на ЕС водят до създаването на ОПВРС в рамките на Договора от Маастрихт през 1992 г. (2.1.).

Но отбелязаният напредък със създаването на Втория стълб на ЕС бързо се обезценява със започването на войната в Югославия. Напредъкът с Договора от Амстердам не е достатъчен (2.2.), за да вдъхне нова политическа воля въпреки значителните подобрения в институционен аспект. Договорът от Ница, който внася промени от формално естество, не успява да съживи ОПВРС (2.3.).

2.1. Договорът от Маастрихт създава Втория стълб на ЕС: Общата политика по външните работи и сигурността

Създадена с влизането в сила на ДЕС през 1993 г., ОПВРС (Раздел V, чл. 11-28) заменя в конструкцията на ЕС Европей-

ското политическо сътрудничество с междуправителствен стълб. ОПВРС се представя като втори стълб на ЕС, между стълба на ЕО и стълба Правосъдие и вътрешни работи. Член 11 от ДЕС определя петте основни цели на ОПВРС: защита на общите ценности и основните интереси на Съюза, укрепване на сигурността на Съюза, поддържането на мира и укрепването на международната сигурност, развитие на международното сътрудничество и укрепване на демокрацията и на правовата държава, включително правата на човека.

ОПВРС се урежда и в чл. 2 от общите разпоредби на ДЕС, който предвижда, че една от целите на Съюза е „да утвърждава своята идентичност на международната сцена преди всичко чрез осъществяването на обща външна политика и политика на сигурност, включително постепенното създаване на обща отбранителна политика, която в подходящ момент би могла да доведе до обща отбрана".

Процесът на вземане на решение е сложен (2.1.1.) и действащите лица са многобройни (2.1.2.).

2.1.1. Процесът на вземане на решение в рамките на ОПВРС

Раздел V от ДЕС урежда самостоятелен стълб на ЕС, чието междуправителствено функциониране се различава от това на общностния стълб (виж Глава 20). Тази разлика се забелязва най-вече на равнището на вземането на решения, където е необходимо постигането на единодушие между ДЧ. Възприетият принцип гласи, че Европейският съвет определя принципите и общите насоки на ОПВРС, като взема решенията си с единодушие. Европейският парламент се информира и консултира. На основата на тези насоки Съветът приема общи позиции и общи действия, отново с единодушие. Комисията е изцяло приобщена към работите на ОПВРС и споделя инициативата с държавите-членки, като именно това е една от оригиналните черти на Втория стълб[6].

По този начин Договорът от Маастрихт снабдява ОПВРС с два основни инструмента. От една страна, общата

[6] Следва също така да отбележим съществуването на КОПС (Комитет по политика и сигурност).

позиция, която се приема от Съвета на ЕС (чл. 15 от ДЕС), който задължава ДЧ да бдят по отношение на съответствието на техните национални политики с общностната позиция. От друга страна, общото действие (чл. 14 от ДЕС), което определя дадено конкретно действие в областта на ОПВРС от гледна точка на общите насоки, очертани от Европейския съвет. Общите действия ангажират ДЧ при осъществяването на техните действия и имат по-обвързващ характер, отколкото общата позиция. Всяка външна дейност на една ДЧ в област на съвместна дейност трябва да бъде предварително заявена пред Съвета на ЕС.

Общата позиция, по-гъвкава от общото действие, беше широко използвана от ДЧ. Тя предполага, че ДЧ провеждат национални политики в съгласие с позицията, определена от ЕС по даден конкретен въпрос. Така първите общи позиции в средата на 90-те години на XX век засягаха Русия, Близкия изток или борбата против незаконния трафик на диаманти, която целеше прекратяване на финансирането на конфликтите в Либерия, Сиера Леоне и Ангола.

Общото действие е оперативно действие на ДЧ. Първите общи действия засягаха мирния процес в Близкия изток, доставянето на хуманитарна помощ за Босна и Херцеговина, демократичния преход в Южна Африка или подкрепата за Палестинската власт в борбата против терористичните актове. Най-общо казано, Африка беше предпочитана територия за общи действия на ДЧ. В действителност през 90-те години западните страни се отказаха от ангажиментите по отношение на поддържането на мира в Африка, като по този начин предоставиха възможност на ОПВРС да играе нарастваща роля в координацията на африканската политика на ДЧ. Така ЕС предприе няколко дипломатически инициативи, финансира мирни процеси и осъществи военна намеса под европейски флаг в Демократична република Конго през 2003 г.

ОПВРС и районът на Големите езера

Районът на Големите езера в Африка още от геноцида в Руанда през 1994 г. е засегнат от сериозни конфликти и

постоянно напрежение в Демократична република Конго, в Руанда, в Бурунди и в Уганда. Европейската дипломатическа активност в района обединява икономическа помощ и техническо сътрудничество на основата на обща позиция от 2001 г. относно предотвратяването и управлението на конфликти в Африка. Така ЕС прие няколко мерки в рамките на механизма за бързо реагиране в подкрепа на усилията на ДРК за консолидиране и зачитане на мирния договор от Сън Сити през 2003 г. Тези дипломатически усилия бяха осъществени от специалния представител на ЕС в региона на Големите езера Алдо Ажело, който изигра съществена роля в подготовката и осъществяването на мирния процес в района.

Впрочем именно в този регион ЕС проведе първата си военна операция извън европейския континент. Операцията „Артемис", предприета на 12 юни 2003 г. в Итури (ДРК) в изпълнение на резолюция 1484 на Съвета за сигурност на ООН и на решението на Съвета от 5 юни 2003 г., позволи да се разгърне контингент от 1800 военни в Буния под френско командване. Освен това ЕС ръководи полицейска мисия в Киншаса (EUPOL), както и мисия за оказване на съдействие по сигурността (EUSEC) от 2005 г.

И накрая ЕС беше най-важният кредитор за възстановяването на Бурунди и на ДРК, особено в конгоанския изборен процес, който струваше 485 млн. долара на международната общност. В подкрепа на изборния процес и Мисията на ООН за Конго (Киншаса) ЕС разгърна на основата на общо действие, прието от Съвета на 27 април 2006 г., военна мисия за бързо реагиране с около 2400 души, разположени в ДРК и в Габон.

2.1.2. Действащите лица на ОПВРС

Основната разлика между Общностния стълб и Втория стълб се състои в ограничената роля, която е отредена на ЕК, ЕП и Европейския съд.

Ролята на Комисията включва правото да внася законодателни предложения редом с ДЧ, докато Съветът на ЕС изпълнява бюджета. Освен това тя се радва и на известно влияние относно формулирането и координацията на тази

т. нар. „междустълбова"" политика. ЕП може да отправи запитвания и препоръки към Съвета и прави ежегодно обсъждане на осъществяването на ОПВРС. Политиката се формулира по междуправителствен механизъм и броят на участниците в този процес е значителен: Европейският съвет, Съветът на министрите на външните работи, Комитетът по политика и сигурност, както и постоянните представители на ДЧ.

За да стимулира съгласуваното функциониране на тези политики, чл. 3 от ДЕС предвижда, че „Съюзът бди за общата съгласуваност на външната си дейност в рамките на политиките си относно външните отношения, сигурността, икономиката и развитието. Съветът и Комисията носят отговорността за осигуряването на тази съгласуваност. Те осигуряват, всеки според компетенциите си, осъществяването на тези политики". Това е улеснено преди всичко чрез чл. 301 от ДЕО, който разрешава на Съвета да прилага икономически санкции от името на ЕС. Но този инструмент за съгласуване фактически се използва твърде рядко.

Първите години от функционирането на ОПВРС не се отчитат като задоволителни. Преговорите на МПК в Торино през 1996 г. протичат в рамките на относително отрицателна равносметка относно ОПВРС, която се провали и не успя да наложи уреждане на конфликта в Босна и Херцеговина. МПК в Торино се опита да прокара необходимите на ОПВРС институционни реформи за постигането на по-голяма ефикасност.

2.2. „Реформата от Амстердам" допринася за ограничен напредък във функционирането на ОПВРС

Договорът от Амстердам укрепва оперативния характер на ОПВРС през 1997 г., като я снабдява с по-подходящи инструменти и по-ефикасна система за вземане на решение. Възможността да се прибягва до гласуването с квалифицирано мнозинство е приета поради двойното подсигуряване, представено чрез конструктивното въздържане от гласу-

ване и възможността за препращане на едно решение на Европейския съвет, когато е налице изключително право на вето на една ДЧ (система на „**ръчната спирачка**“, или още система за аварийно спиране) (2.2.1.).

Освен това ЕК се информира по-добре за задачите, свързани с представянето и с изпълнението, а системата за вземане на решения е подобрена (2.2.2.). Със Западноевропейския съюз (ЗЕС) е установена по-тясна връзка, в резултат на което ЕС поверява на ЗЕС изпълнението на мисиите на Петерсберг. Най-накрая функцията на Върховен представител за ОПВРС е създадена, за да придобие ЕС собствен облик на международната сцена (2.2.3.).

2.2.1. Приобщаването на Европейския съвет със създаването на общата стратегия

Договорът от Амстердам въвежда нов инструмент на външна политика: общата стратегия (чл. 12 и чл. 13 от ДЕС). Европейският съвет определя с консенсус общи стратегии в „областите, в които държавите-членки имат важни общи интереси“. Общата стратегия уточнява целите, продължителността и средствата, предоставени от Съюза и от ДЧ. В този смисъл тя представлява общата рамка за дейностите по трите стълба на Съюза, като това осигурява единство и по-голяма стабилност в сферата на външните отношения и позволява на Съвета да предприеме с квалифицирано мнозинство изпълнение посредством общите действия и общите позиции. Освен това Съветът е упълномощен и да препоръчва общи стратегии на Европейския съвет. Първата обща стратегия по отношение на Русия беше приета от Европейския съвет в Кьолн през юни 1999 г.; втората бе за Украйна, през декември 1999 г. и третата за Средиземноморието през юни 2000 г. Трите общи стратегии приключват с изтичането на определения срок и понастоящем нови общи стратегии не се разработват.

ЕС и Русия

Отношенията между ЕС и Русия днес са на кръстопът. Русия не участва в европейската политика за съседство, а участва в обща стратегия, което несъмнено е проява на желанието на ЕС да поддържа специални, привилегировани отношения с тази страна.

Икономическият обмен се разраства, а отношенията в областта на енергетиката придобиват все по-голямо значение в стратегически план. Въпреки това Договорът за партньорство и сътрудничество, подписан през 1994 г. и влязъл в сила през 1997 г., беше провал. В действителност през май 2005 г. ЕС и Русия подписват „Договор относно 4 общи пространства", който има за цел да създаде икономическо пространство, пространство на свобода, за сигурност и правосъдие, пространство на външна сигурност и пространство на научни изследвания и образование.

Този договор обаче се тълкува по различен начин от руските и европейските ръководители. Според ЕС той трябва да позволява развитието на демокрацията и на пазарната икономика в Русия. Според руснаците той има за цел преди всичко да предостави отново на Москва челно място на международната сцена. Впрочем ЕС финансира многобройни дейности в областта на правата на човека и на икономическото развитие на Русия чрез програмата TACIS, чието финансиране от 1990 г. е в размер на 2,6 милиарда евро (БВП на глава от населението в Русия е от порядъка на 4300 евро срещу 23 000 евро в ЕС).

От няколко години преговорите по определени въпроси между двете страни са активизирани: анклавът на Калининград, „Оранжевата революция" в Украйна, енергетиката, създаването на Общ съвет с НАТО през 2002 г. ЕС е първият по значение търговски партньор на Русия с 49% от вноса (основно въглеводороди) и 54% от износа. През 2006 г. Русия доставяше 50% от природния газ и повече от 20% от петрола, внасян от ЕС (според доклада на Комисията относно енергетиката от януари 2007 г.), представляващ 40% от фискалните приходи на руската държава. Напрежението между Русия и нейните украински и грузински съседи показа решителността на Русия да превърне енергетиката в инструмент за оказване на дипломатически натиск. На 11 януари 2007 г. ЕС прие общо действие по отношение на енергийните връзки с Русия, за да координира дейността на ДЧ в тази област. В крайна сметка настоящите преговори относно сключването на ново споразумение за сътрудничество между ЕС и Русия са блокирани.

Впрочем европейско-руските отношения също са белязани от политиката на добросъседство, водена от ЕС по отношение на пет бивши съветски републики, и създаденото напрежение между проруски ориентираните консерватори и проевропейски настроените либерали в тези страни.

2.2.2. Подобряване на механизма за вземане на решения

Общото правило за вземане на решения в областта на ОПВРС си остава единодушието. Все пак Договорът от Амстердам позволява на ДЧ да прибягват до конструктивно въздържане от гласуване, което означава, че **въздържането от гласуване от страна на една ДЧ не препятства вземането на дадено решение**. Този механизъм се прилага, когато въздържалите се не представляват повече от 1/3 от гласовете на Съвета, умножени по коефициента за тежест. Ако една ДЧ придружава въздържането си с формална декларация, тя не е задължена да прилага решението, но същата приема в дух на взаимна солидарност, че решението обвързва Съюза като цяло. С други думи тя се въздържа от всяко действие, което би могло да бъде в противоречие с действието на Съюза.

Измененият Раздел V на ДЕС предвижда прибягването до квалифицирано мнозинство в два случая:

– за приемането на решение за прилагането на обща стратегия, определена от Европейския съвет;

– за всяко решение по изпълнение на общо действие или обща позиция, предварително приета от Съвета.

В контекста на решенията, вземани с квалифицирано мнозинство, ДЧ разполагат със **защитна клауза**, позволяваща им да избегнат вота, ако оправдаят блокирането му с жизнено важен национален интерес. В подобна ситуация, след като дадена ДЧ е изложила мотивите си, Съветът с квалифицирано мнозинство може да реши да отнесе въпроса до Европейския съвет с оглед по него да се вземе решение с единодушие от държавните и правителствените ръководители. Проектодоговорът от Лисабон запазва „междуправителствения" характер на ОПВРС – вече като особен вид компетентност на ЕС след премахването на стълбовата структура.

2.2.3. Създаването на Върховен представител по ОПВРС: ЕС да има лице

Генералният секретар на Съвета изпълнява още от влизането в сила на Договора от Амстердам функцията на Върховен представител по ОПВРС. Той е задължен да при-

съства на заседанията на Съвета, когато се разглеждат въпроси от областта на ОПВРС, като допринася за формулирането, изработването и прилагането на решенията. По искане на председателството той действа от името на Съвета, като води политическия диалог с трети страни със съзнанието, че допринася за подобряването на имиджа и за укрепване на единството в областта на ОПВРС. Представителният характер на ОПВРС по отношение на трети страни е засилен благодарение работата на т. нар. „Тройка", която още с Договора от Амстердам включва министъра на външните работи на държавата, осигуряваща председателството на Съюза, Върховния представител по ОПВРС и министъра на външните работи на страната, на която предстои да поеме следващото председателство.

Тази нова функция наложи реорганизация в задълженията в рамките на Съвета, където административното управление на Главния секретариат се прехвърля на заместник-главния секретар (Пиер Боасийо, бивш френски постоянен представител в ЕС). Това обаче не е пречка всеки път когато смята за необходимо, Съветът да номинира **специален представител, на когото може да повери извънреден мандат**. Специални представители бяха номинирани в рамките на мирния процес в Средния изток, на района на Големите езера в Африка и на Пакта за стабилност на Балканите[7].

С Договора от Амстердам беше създадено **Звено за планиране на политиката и за ранно предупреждение** в рамките на Генералния секретариат на Съвета, под ръководството на Върховния представител по ОПВРС, за да укрепи реактивността на ОПВРС. Съставено от специалисти от Генералния секретариат на Съвета, от ДЧ, от Комисията и от ЗЕС, то следи развитието на международната политическа обстановка и осъществяването на ОПВРС с оглед

[7] Днес специалните представители на ЕС са 9: Пиер Морел (Централна Азия), Петер Семнеби (Южен Кавказ), Кристиан Шварц-Шилинг (Босна и Херцеговина), Ерван Фуере (БЮРМ – Македония), Торбен Бриле (Судан), Калман Мишей (Молдова), Марк Оте (мирен процес в Близкия изток), Франческ Ведрел (Афганистан), Роеланд ван де Геер (район на Големите езера в Африка).

на вероятни кризи и оценява евентуалните последствия от тях за Съюза, както и възможностите за действие на Съюза, с което му позволява да реагира по-бързо и ефикасно. Накрая административните и оперативните разходи, свързани с осъществяването на ОПВРС, са за сметка на бюджета на ЕО, с изключение на разходите във връзка с отбраната, които са за сметка на бюджетите на ДЧ.

Хавиер Солана

Франсиско Хавиер Солана Мадариага, роден на 14 юли 1942 г. в Мадрид, е внук на дипломата, писател и привърженик на европейската интеграция Салвадор де Мадариага. Като студент в университета Комплутенсе в Мадрид той тайно става член на Социалистическата партия през 1964 г. Като професор в университета Комплутенсе той е смятан за един от социалистическите лидери, които имат принос за промените, настъпили в партията в постфранкисткия период. През 1992 г. става министър на външните работи. През ноември 1995 г., когато Испания председателства ЕС, Хавиер Солана свиква Конференцията в Барселона, която започва европейско-средиземноморския процес. Назначен е за генерален секретар на НАТО през 1995 г. и до 1999 г. ръководи Атлантическия алианс, като започва войната срещу Сърбия в Косово през пролетта на 1999 г. Тогава именно е назначен за върховен представител по Общата политика във външните работи и сигурността и генерален секретар на Съвета на ЕС. В това си качество той представлява лицето на ЕС на международната сцена и се стреми да играе ролята на посредник за разрешаването на международни конфликти (Балканите, Близкия изток).

2.3. Ограничените поправки, внесени от Договора от Ница

Договорът от Ница внася технически изменения в областта на ОПВРС.

Засиленото сътрудничество се отваря към осъществяването на обща действие или обща позиция, при условие обаче, че то се отнася до въпроси, които не биха имали последици във военната област. Ако нито една ДЧ не изиска в ЕС решение с единодушие (аварийна спирачка), засиленото сътрудничество се решава с квалифицирано мнозинство при минимален праг на участие на поне осем ДЧ.

Засиленото сътрудничество

Договорът от Амстердам предвиди възможност ДЧ да предприемат осъществяването на засилено сътрудничество по Първия и по Третия стълб. Договорът от Ница разширява засиленото сътрудничество и по отношение на Втория стълб. Засиленото сътрудничество трябва да благоприятства постигането на целите на ЕС. Именно Съветът решава с квалифицирано мнозинство осъществяването на дадено засилено сътрудничество.

По отношение на Първия стълб Комисията разполага с монопола върху инициативата и по молба евентуално от страна на ДЧ и ЕП следва да бъде консултиран. Що се отнася до Втория и Третия стълб, Съветът се произнася с квалифицирано мнозинство, след становище на Комисията и информиране на ЕП. Засиленото сътрудничество се финансира само от държавите, които участват в него. Всяка ДЧ обаче може винаги да се противопостави на въвеждането на засилено сътрудничество, като се мотивира „с жизнено важен национален интерес", като в подобни случаи решението се връща на Съвета, който се произнася с единодушие (чл. 23-2 от ДЕС). До настоящия момент все още не е вземано решение за осъществяване на засилено сътрудничество.

Проектът за нов договор предвижда въвеждането на долен праг от минимум 9 държави за започването на засилено сътрудничество.

Комитетът по политика и сигурност е упълномощен от Европейския съвет сам да взема подходящи решения, за да осигурява политическия контрол и стратегическото ръководство на дадена операция по управление на криза.

Конституцията за Европа предвиждаше създаването на министър на външните работи на ЕС, като обаче запазваше гласуването с единодушие в областта на ОПВРС. Лисабонският договор преразгледа тази концепция и създаде поста на Върховен представител по външните работи и сигурността. Той ще има на разположение дипломатическа служба на ЕС и ще действа като заместник-председател на ЕК и като председател на Съвета на министрите на външните работи.

Върховният представител по външните работи и сигурността

Назначаван и евентуално отзоваван от Европейския съвет, който взема решение с квалифицирано мнозинство, със съгласието на председателя на ЕК, Върховният представител ще бъде натоварен с осъществя-

ването на ОПВРС и с изпълнението на решенията, приети от СМ. Той ще председателства Съвета по външните работи и ще представлява Съюза, вече със статус на юридическо лице, на международната сцена. Върховният представител ще разчита на европейска дипломатическа служба, задължена да работи съгласувано, съвместно с дипломатическите служби на ДЧ.

3. Равносметката на ОПВРС е скромна въпреки относително ефикасната за близките до ЕС държави европейска политика на съседство

Равносметката на ОПВРС показва ограничени резултати (3.1.). При все това европейската политика за съседство е постигнала известни успехи в процеса на стабилизирането на държавите около ЕС (3.2.).

3.1. ОПВРС е най-малкият „общ знаменател" в ЕС

ОПВРС има ограничени постижения (3.1.1.), символизира политическите различия между ДЧ (3.1.2.) и не разполага с необходимото за нейните действия финансиране (3.1.3.).

3.1.1. Скромната равносметка на ОПВРС

ОПВРС позволи на ДЧ в съгласие помежду си да налагат на международната сцена общите им ценности. Защитата на правата на човека, развитието на демокрацията и укрепването на мира в конфликтните зони са част от постигнатите и отстоявани от ЕС общи ценности. Стотици общи действия бяха приети от Съвета на ЕС от Договора от Маастрихт насам относно всички големи международни кризи по въпросите, свързани с разоръжаването (продължаване на Договора за неразпространение на ядрените оръжия, за противопехотните мини). Координирането на външните политики на ДЧ се конкретизира също в общото гласуване на резолюциите в Общото събрание на ООН.

ЕС и ООН: развиващи се и конкурентни отношения

Сътрудничеството между ООН и ЕС бележи обрат след 1999 г. поради развитието на европейския капацитет в управлението на кризи, във връзка със заключенията в Доклада Брахими, който изискваше укрепване на връзките между ООН и регионалните организации в поддържането на мира и в процеса на разширяване на ЕС и НАТО. То е предмет на Доклада на ЕК от 2004 г.

Корените на това сътрудничество са заложени в заключенията на Съвета на ЕС от 11 юни 2001 г. относно отношенията между ЕС и ООН в областта на предотвратяването на конфликти и управлението на кризи. Съгласуването между ДЧ и ЕС в ООН се налага по силата на чл. 19 от ДЕС. Той се прилага различно в зависимост от това дали става дума за Общото събрание или за Съвета за сигурност. В ОС на ООН страната, която осигурява председателството на Съюза, говори от негово име[8]. Тя отговаря за инициативите и съгласуването на общите позиции. Тази съгласуваност се изразява чрез силен натиск за еднообразно гласуване в ОС на ДЧ и на държавите-кандидатки. Координирането на ДЧ и ролята на председателството обаче не са същите в рамките на Съвета за сигурност. В действителност характерът на Съвета за сигурност и собствените прерогативи на постоянните членове, които разполагат с правото на вето (Франция и Обединеното кралство), не позволяват оптимална съгласуваност между ДЧ.

Днес ДЧ на ЕС са слабо представени в операциите на ООН въпреки финансирането, което осигуряват – те финансират 40% от разходите за поддържането на мира. Те изпращат едва 7,5% от „Сините каски", докато през 1995 г. бяха достигнали 30%. Участието им в главната операция на ООН в Европа – MINUK в Косово – е под 20%. Те са изключително слабо представени в рамките на африканските операции: под 7% в Либерия, 1% в ДРК и в Сиера Леоне.

Резултатите по отношение на координацията и съгласуването в областта на външните отношения не са без значение, но все още не позволяват да се очертае истинска „общностна дипломация". Решенията се вземат с единодушие и е достатъчно само една държава в Съюза от 27 държави да бъде против, за да се блокира приемането на едно решение. Докато е без статут на юридическо лице, ЕС си остава обикновен сбор на съставляващите го държави.

[8] С изключение на въпросите, свързани с общностните работи (търговия, земеделие, риболов), за които от името на Съюза говори ЕК.

3.1.2. Отсъствието на единство в ОПВРС

Слабата връзка между Първия и Втория стълб води до дисфункция. Принципната разлика в типа компетенции в двата стълба води до съперничество между Съвета, от една страна, който претендира, че подчинява общностните средства на стратегически цели, и Комисията, която смята, че в рамките на общите действия и общите позиции ѝ се отреждат твърде ограничени задължения. **Новата уредба в Лисабонския договор би следвало да допринесе за подобряване ефикасността на ОПВРС**.

Впрочем ДЧ имат разминаващи се интереси. Вътрешното разделение, проявено по време на войната в Ирак, беляза границите на обща външна политика. Решението на Обединеното кралство и Испания, две ДЧ на Съвета за сигурност по това време, да се обяви война на Ирак през март 2003 г. беше в противоречие с общите позиции, приети от ЕС. Въпреки намерения на 17 февруари 2003 г. от Европейския съвет компромис европейските правителства остават дълбоко разделени относно иракската криза. Ако прибавим „писмото на осемте“[9] към декларацията на „Вилнюската група“ (държавите – кандидатки за членство в НАТО), това са 15 държави от Европа на 27-те, които са открито солидарни с действията на САЩ, докато френско-германската позиция е поддържана стабилно единствено от Белгия.

Това пропукване се получи тогава, когато Европейският конвент полагаше усилия да осигури напредък на проекта за обща политика във външните работи и сигурността. Именно Франция и Германия предложиха на Конвента през януари 2003 г. да се премине към квалифицирано мнозинство в областта на ОПВРС.

3.1.3. ОПВРС не разполага с необходимото финансиране за воденето на автономна обща външна политика

Общият бюджет на ОПВРС за 2007 г. е около 60 милиона евро, или по-малко от 1% от бюджета за външни

[9] „Писмо на осемте“ беше писмо от осем ДЧ на ЕС, които поддържаха действията на САЩ в рамките на иракската криза от 2003 г.

действия. Най-съществената от външните действия на ЕС се финансира от общностния бюджет, за който Комисията носи отговорност, докато разходите по ОПВРС, управлявани от Съвета на ЕС, са почти изключително насочени към финансиране на административните разходи. Разходите са съсредоточени основно към предприсъединителната помощ, сътрудничеството и хуманитарната помощ. През 2001 г. ЕК предостави помощ от 360 млн. евро на Косово. Някои видове финансиране могат да се осъществяват чрез Европейския фонд за развитие, както в случая с Бурунди след декември 2003 г. в подкрепа на дейностите на Африканския съюз. Впрочем ЕК вече финансира няколко програми за гражданско преустройство, като например програмите за демобилизация и разоръжаване в Мозамбик (в рамките на операцията на ООН), програмите за децата-войници в Либерия и политическото преустройство на Демократична република Конго.

ДЕС предвиждаше оперативните разходи на ОПВРС да бъдат за сметка на общностния бюджет или на ДЧ със съответен коефициент на разпределение и според процедура, разглеждаща всеки случай поотделно. Оценена като твърде сложна и неефективна, тази процедура беше изменена с Договора от Амстердам, който определи, че оперативните разходи по ОПВРС ще бъдат **за сметка на общностния бюджет**, с изключение на случаите, в които става дума за операции, които налагат използването на средства за военни цели, или в случаите на различно решение на Съвета, прието с единодушие. В последния случай е предвидено ДЧ, приложила формална декларация към въздържането си от гласуване, да не бъде задължена да подкрепи финансово съответната операция. Административните разходи по ОПВРС са били за сметка на общностния бюджет още от нейното създаване.

3.2. Европейската политика на съседство (ЕПС) днес е в сърцевината на ОПВРС

Създадена през 2002 г., ЕПС има за цел да развива пространство на мир и благосъстояние по непосредствените граници на ЕС (3.2.1.). В началото предназначена основно за

Централна и Източна Европа, тази политика впоследствие беше разширена към всичките граници (3.2.2.). Всъщност става дума да се развива засилено сътрудничество с граничните региони по отношение на сигурността, търговията и културата (3.2.3.). Въпросът е дали ЕС чрез ЕПС не се стреми към политика на доминиране.

3.2.1. Генезис на ЕПС

Публичното оповестяване на ЕПС протича на два етапа. Вследствие на общо писмо на върховния представител Хавиер Солана и на комисаря по външните отношения Крис Патън до СМ от август 2002 г. Комисията представи на 11 март 2003 г. доклад, озаглавен: „Разширената Европа – Съседство: нова рамка на отношенията с нашите съседи на изток и на юг". Тази политика трябваше да се конкретизира чрез изработването и ратифицирането на план за действие със засегнатите страни. Европейският съвет от Солун през юни 2003 г. лансира изработването на подобни планове за Украйна, Молдова и страните от Южното Средиземноморие, които бяха сключили споразумения с ЕС (Мароко, Тунис, Йордания, Израел, Палестинската власт).

На 12 май 2004 г., или едва две седмици след присъединяването на 10 нови ДЧ, Комисията даде тласък на европейската политика на съседство с приемането на стратегически документ, озаглавен: **„Европейска политика на сътрудничество, ориентировъчен документ".** Той имаше за цел да разшири ЕПСС предвид разширяването на ЕС на изток. Става дума преди всичко Украйна и Беларус да изградят своеобразен „защитен пояс" спрямо Русия и да се интегрира Кавказ (Армения, Азербайджан, Грузия) в европейската политика на съседство. Впоследствие бяха приети няколко стратегии, сред които през юни 2007 г. **Европейската стратегия за Черно море.**

ЕПСС „има за цел да сподели с граничните държави предимствата от разширяването на ЕС – с други думи стабилността, сигурността и благополучието – вън от въпроса за присъединяване към ЕС. Тя има за цел да предвиди възможността за поява на нови пукнатини в отношенията между разширения ЕС и неговите съседи, да предостави на последните възмож-

ност да участват в различни дейности на ЕС посредством тясното сътрудничество в политическо, икономическо и културно отношение, както и в областта на сигурността".

През февруари 2005 г. бяха приети от Съвета на ЕС планове за действие, ориентирани към Украйна, Молдова, Мароко, Тунис, Йордания, Израел, Палестинската власт. Водят се преговори с Египет, Ливан, Армения и Грузия[10]. Тези планове за действие имат за цел да договорят общностната финансова помощ, като едновременно с това поставят политически и икономически цели пред държавите-бенефициенти.

Украйна и европейската политика на съседство

От 1991 г. общата стойност на общностната помощ възлиза на повече от 1 млрд. евро, което превръща ЕС в най-големия донор на фондове за Украйна.

През декември 2004 г. по време на „оранжевата" революция съдействието на ЕС в полза на провеждането на свободни избори в Украйна доведе до обрат с афиширането на твърдата позиция на ЕС в полза на кандидата демократ. След три седмици на противопоставяне и разкриване на случаи на изборни злоупотреби Виктор Юшченко успя да постигне организирането на трети тур на изборите за президент и го спечели. През този период ЕС силно се ангажира в полза на победата на кандидата демократ.

На 5 март 2007 г. ЕК и Украйна започнаха преговори за подписване на нов договор за партньорство, който има за цел да укрепи политическото сътрудничество, да създаде зона за свободна търговия и да установи засилено сътрудничество в областта на енергетиката. Впрочем новият договор ще трябва да третира важния въпрос за контрола по границите, особено във връзка с нарастващо сътрудничество с агенцията Frontex.

3.2.2. Функционирането на ЕПС: правна основа и финансиране

ЕПС се основава на съвкупност от договори, сключени между ЕС, ДЧ и съседните държави. Тези договори се сключват с единодушие от Съвета на ЕС по предложение на

[10] Отношенията между ЕС и бившите съветски републики се развиха след неотдавнашните демократични революционни движения: революцията „на розите" в Грузия през ноември 2003 г., „оранжевата" революция в Украйна през декември 2004 г., революцията „на дънките" в Беларус през декември 2005 г.

Комисията след одобрението на ЕП. Те представляват правната основа на ЕПС и в основата им стои Раздел V на ДЕС (ОПВРС) заедно с разпоредбите на ДЕО относно външните отношения (чл. 131 за търговската политика, Раздел XX от ДЕО за помощта за развитието).

Така тези договори представляват единна институционна рамка, в която т. нар. „Тройка" представлява ЕС. Плановете за действие представляват пътна карта за задълбочаване на отношенията между ЕС и съседните държави. Те се сключват за период от 3 години и подлежат на подновяване. Одобряват се от Съвета на ЕС и се отнасят преди всичко за политическия диалог и растящото участие във вътрешния пазар.

ЕПС е подсигурена във финансово отношение в рамките на програмите TACIS (Регламент 99/2000 на Съвета от 29 декември 1999 г.) и Meda II. През 2007 г. същите бяха заменени от Европейски инструмент за съседство и партньорство (ЕИСП), подчинен на процедурата за съвместно вземане на решение.

ЕПС трябва да отговори на предизвикателството да укрепи сътрудничеството в отношенията между ЕС и неговите съседи, както и да създаде пространство на мир и благоденствие по границите на ЕС.

3.2.3. Пространството на ЕПС

ЕПС включва три зони: Европа, Средиземноморския регион и Южен Кавказ. Като изключим Ирак и Иран, ЕПС се отнася до всички южни и източни граници на простиращия се до Турция ЕС. Географската зона, обхваната от ЕПС, включва площ от 24 млн. кв. км, с други думи почти шест пъти повече от територията на ЕС-25, и засяга почти 400 млн. жители. Най-гъсто населени в низходящ ред държави са Египет (65 млн.) и Алжир (31 млн.). Най-слабо населени са Молдова (4,3 млн.), Ливан (3,6 млн.) и териториите под контрола на Палестинската власт (3 млн.).

Тези територии се характеризират с твърде различна икономическа динамика. Проучването на БВП на глава от населението в пространството на ЕПС, изразен в проценти спрямо ЕС, го доказва. Израел прави изключение (79,7%), но

този резултат в крайна сметка си остава твърде скромен, тъй като поставя тази държава едва пред Кипър (76,4%). Всички останали държави на ЕПСС са на ниво поне 20%, дори 10% от резултатите на ЕС на 15-те. Така че те са в по-лоша позиция дори от Турция (26,1%).

Отношенията на съседство между ЕС и Средиземноморието

Конференцията в Барселона през 1995 г. поставя началото на европейско-средиземноморското партньорство (ЕСМП). Това партньорство включва политически аспект, икономически и търговски аспект, както и социален, културен и човешки аспект. По този начин се цели създаването на зона за свободна търговия и отварянето на средиземноморските държави-партньорки (СДП) за търговски обмен, за ускоряване на процеса на демократизация в региона. С други думи партньорството съчетава класическите за ОПВРС инструменти с общностна икономическа и търговска дипломация.

Глава 20

Разширяването на ЕС

Съществено

„Всяка европейска държава, която зачита принципите на свобода, демокрация, на правата на човека и основните свободи, както и правовата държава, може да пожелае да стане член на Съюза." Именно така ДЕС в своя чл. 49 определя условията за кандидатстване за членство в ЕС. Според буквата на закона ЕС не поставя други изисквания, освен едно географско и едно демократично, добавено от Договора от Амстердам.

Европейският съвет от Копенхаген (юни 1993 г.) обаче добавя няколко критерия към първоначално обявените:

– зачитане на демокрацията и на правата на човека;

– наличието на жизнеспособна пазарна икономика, година да устои на натиска на конкуренцията, както и на зачитането на правилата на общия пазар;

– възможност за прилагане на постиженията на Общностното право (Acquis communautaire) и на задълженията, произтичащи от членството. Разширяването на 1 май 2004 г. с десет нови ДЧ е най-значителното в историята на Съюза. То се корени в сриването на комунизма, което предоставя възможност да се разшири европейската интеграция към Централна и Източна Европа. По този повод ЕС прие 75 млн. жители в общностното пространство.

1. Разширяването постепенно се разделя от задълбочаването на ЕС

1.1. До 1995 г. последователното разширяване винаги се изразява в задълбочаване на ЕС

1.2. Разширяването на изток оставя открит въпроса за границите и институционното бъдеще на ЕС

2. Въпреки изчерпаното приобщаване на нови ДЧ Разширяването продължава да бъде политическо и икономическо предизвикателство за ЕС

2.1. Разширяването символизира успеха на общностното изграждане

2.2. Разширяването налага да се преосмисли организацията на Европа

2.3. Политиката на разширяване има за цел да обедини целия европейски континент

На 1 януари 2007 г. в ЕС влязоха две нови страни: Румъния и България с общо 30 млн. население.

От този момент нататък ЕС на 27-те съставлява политическо и икономическо пространство на 500 млн. граждани, включващо три бивши съветски републики (Естония, Латвия, Литва), шест бивши сателита на СССР (Полша, Чешката република, Унгария, Словакия, България, Румъния), една бивша югославска република (Словения) и два средиземноморски острова (Кипър и Малта). Това историческо разширяване на Съюза от 15 на 27 членки частично затваря дълъг процес на разширяване, който позволява обединяването на европейските народи, разделени в продължение на половин век от „желязната завеса" и Студената война. Разширяването обаче поставя въпроса за задълбочаването на ЕС и за възможностите му да продължи да олицетворява един общностен проект.

1. Разширяването постепенно се разделя от задълбочаването на ЕС

До 1995 г. разширяването върви заедно със задълбочаване на ЕС (1.1.). Разширяването с 12 нови ДЧ след 2004 г. оставя висящ въпроса за границите и поставя въпроса за дефинирането на европейската идентичност и нейното институционно бъдеще (1.2.).

1.1. До 1995 г. последователното разширяване винаги се изразява в задълбочаване на ЕС

За ЕС разширяването предоставя няколко предимства, сред които:

– разширяване на зоната на стабилност и мир на целия европейски континент, за да се избегне зараждането на конфликти;

– потенциално стимулиране на икономическия и търговския растеж, като се увеличава броят на потребителите на общия пазар.

Разширяването е общностна юридическа процедура (1.1.1.). От самото начало разширяването винаги е съпътствано от задълбочаване на общностното изграждане. (1.1.2.).

1.1.1. Особености на процедурата за приемане

Процедурата за приемане се определя от Договора за ЕС (чл. 49 от ДЕС). Присъединяването към Съюза е в действителност приемане, в смисъл че дадена държава преговаря по присъединяването си към международен договор с други страни. Член 49 от ДЕС поставя три условия за присъединяване: може да кандидатства само държава, принадлежаща към европейския континент, зачитаща „принципите на свобода, демокрация, зачитане на човешките права и основните свободи и правовата държава". От друга страна, Европейският съвет в Копенхаген през юни 1993 г. определи допълнителни условия за присъединяване (наречени „Критериите от Копенхаген"):

– съществуването на стабилни институции, гарантиращи демокрацията, върховенство на закона, зачитане на правата на човека и на малцинствата, както и тяхната защита (политически критерий);

– съществуването на функционираща пазарна икономика, способна да се справи с пазарния механизъм и натиска от страна на конкуренцията в рамките на Съюза (икономически критерий);

– способността да изпълнява задълженията, произтичащи от присъединяването и преди всичко от Икономическия и валутен съюз (административен критерий).

Въпреки че критериите от Копенхаген, налагани на страните-кандидатки, не фигурират изрично в Договорите, проектът за нов договор предвижда, че „критериите за членство, предмет на съгласие в Европейския съвет, се вземат предвид".

В юридически план присъединяването протича на пет отделни етапа:

– Даване на статут на кандидат: Европейският съвет предоставя с единодушие, по предложение на Комисията и одобрение на ЕП (който се произнася с абсолютно мнозин-

ство на членовете си), статут на кандидатка на дадена страна. Този статут обаче, поне на теория,[11] по никакъв начин не предрешава приемането на тази страна в ЕС.

– Предприсъединителна стратегия: в светлината на петото разширяване Европейският съвет в Есен през 1994 г. въвежда предприсъединителна стратегия, която се изгражда около три основни оси: изготвянето на европейски споразумения (предшествани от споразумение за стабилизиране и асоцииране[12]), финансова помощ от страна на Съюза[13] и установяването на „структуриран диалог" с общностните институции. Първият етап се състои в аналитичен преглед на законодателството (acquis), т. нар. скрининг, и оценяване на положението на страната-кандидатка.

– Започване на преговорите за членство: политическият критерий от Копенхаген трябва да е изпълнен, за да може Европейският съвет да вземе решение за официалното започване на преговорите за членство. След като започнат преговорите, Комисията оценява прилагането и контролира спазването на трите критерия от Копенхаген. Всеки кандидат изработва позицията си по отношение на 35-те глави от Acquis communautaire като основа за преговори. По време на двустранни конференции между ЕС и страната-кандидатка Комисията следи общностното законодателство да бъде добре усвоено от съответната страна. Ритъмът на преговорите зависи от степента на готовност на всяка страна-кандидатка и от сложността на въпросите, които трябва да се разглеждат.

– Подписване на договор за присъединяване: резултатът от преговорите се отразява в договор за присъединяване, който се предоставя на Съвета за одобрение и на Парламента за съгласие.

---

[11] В крайна сметка нито един кандидат не е бил провален в усилието си да се присъедини към ЕС.

[12] Виж по-долу определението на споразуменията за стабилизиране и асоцииране.

[13] Виж по-долу предприсъединителните средства.

– Членство: след подписването договорът за присъединяването подлежи на ратификация от ДЧ и страната-кандидатка. Всяка една ДЧ следва да го ратифицира, без изключение. Във Франция конституционната ревизия от 1 март 2005 г. предвижда ратификацията на последващ договор за присъединяване да става след референдум (с изключение на преговарящата по това време Хърватска). След като бъде ратифициран, договорът влиза в сила и държавата-кандидатка се превръща в ДЧ от предвидената в него дата (1 май 2004 г. за 10-те, 1 януари 2007 г. за България и Румъния).

1.1.2. Разширяването до 1995 г. върви редом със задълбочаването

Винаги досега всяко разширяване е позволявало задълбочаване на ЕС. Тази цел е фиксирана впрочем на Срещата на върха в Хага през 1969 г. Разширяването през 1973 г. (Обединеното кралство, Ирландия, Дания) се вписва в рамките на този процес: довършване, разширяване, задълбочаване.

Разширяването към средиземноморските страни (Гърция през 1981 г., Испания и Португалия през 1986 г.) съвпада с ЕИА, който дава ход на общия пазар и европейското политическо сътрудничество. Договорът от Маастрихт е сключен след приобщаването на ГДР и в перспективата за бъдещо разширение. Но разширяването от 1995 г. с Австрия, Финландия и Швеция променя същността на ЕС, който се ориентира в политически и административен план към англосаксонския и скандинавския модел.

1.2. Разширяването на изток оставя открит въпроса за границите и институционното бъдеще на ЕС

Разширяването на изток представлява голямо предизвикателство за ЕС (1.2.1.). Това разширяване, осъществено на няколко етапа (1.2.2.), представлява и продължително финансово усилие (1.2.3.). То е в сърцевината на европейската криза на идентичността и оставя открит въпроса за границите (1.2.4).

1.2.1. Целите на разширяването на изток

Разширяването на 1 май 2004 г. с 10 нови ДЧ[14], после това от 1 януари 2007 г. с Румъния и България поставят многобройни предизвикателства пред ЕС. Това разширяване се изразява чрез нарастване с над 20% на населението, но само с 5% на европейския БВП. Новите ДЧ са на 53% от средните стойности на общностния БВП, изравнени по отношение на покупателната способност, и на 23% в номинален план. Икономиките на тези страни бележат значително изоставане в развитието спрямо ЕС на 15-те. Големият дял, който все още заема селското стопанство, свидетелства за това. Например в Полша 20% от активното население е заето в селското стопанство. Десетте нови ДЧ, които представляват 20% от общото население на ЕС, имат повече заети в селското стопанство от ЕС на 15-те. С присъединяването на страните от Централна и Източна Европа европейските регионални неравенства нарастват. Съотношението в отчета за доходите между най-богатия и най-бедния регион е 1 към 5 в ЕС на 15-те през 2000 г. Понастоящем, в ЕС на 27-те, това съотношение е 1 към 13. В тези условия икономическата конвергенция между Западна Европа, от една страна, и Централна и Източна Европа, от друга, се очертава като дълъг икономически процес, който според прогнозите на ЕК ще продължи 35 години.

Присъединяването на Кипър и Малта е различен пример. Комисията дава през 1993 г. положително становище, като обаче го обвързва със съвсем конкретни условия, сред които е разрешаването на т. нар. „кипърски въпрос", свързан с политическата ситуация в Кипър. Но изправен пред отказа на Турция да изтегли войските си от Северен Кипър и провала на референдума, инициран от ООН относно разрешаването на конфликта, ЕС приема принципа за частично присъединяване на Кипър.

---

[14] Новите ДЧ са: Полша, Унгария, Чешката република, Словакия, Словения, Латвия, Литва, Естония, Кипър и Малта.

Кипърският въпрос

Кипърската република се присъединява към ЕС през 2004 г., когато северната част на острова остава под турска военна окупация. В исторически аспект четири са факторите, които сближават Кипър със Западна Европа: елинизмът, християнството, британската колонизация и т. нар. "еносис", т. е. присъединяването на целия Кипър към Гърция. Кипър е отстъпен от Османската империя през 1878 г. на Обединеното кралство със статут на протекторат. На 16 юли 1960 г., след войната за независимост, Кипър става независим.

„Кипърският въпрос", поставен поради сблъсъка на интересите на Великобритания, Гърция и Турция, получава разрешение с договорите от Цюрих и Лондон (1959 г.), които определят статут за кипърските турци. През 1967 г. превратът на полковниците в Атина отново поставя на дневен ред проекта „еносис".

През 1974 г. кипърският режим е съборен от преврат, подбуден от гръцки офицери, прокламиращи „еносис".

В отговор на това на 20 юли 1974 г. Турция организира десант и завладява 38% от острова. Турция смята, че действа съобразно договорите от Цюрих, според които тя заедно с Великобритания и Гърция се явява гарант за институционното статукво на острова. След тази дата Кипър е разделен, пресечен от „зелена линия", с гръцко население на юг и турско население на север. През февруари 1975 г. турците провъзгласяват създаването на автономна турска държава, Севернокипърска турска република (СКТР), където все още са разположени 40 000 турски войници. Освен от Турция СКТР не е призната от международната общност и не съществува според международното право.

Кипър депозира кандидатурата си за присъединяване на 4 юли 1990 г. Комисията приема положително становище на 30 юни 1993 г. и Кипър се присъединява на 1 май 2004 г. Протокол за съгласие, приложен към Договора за присъединяване, ограничава действието на Acquis communautaire в северната част на острова, като по този начин дипломатично прогласява, че целият остров Кипър е приет в Съюза (но просто Общностното право няма да се прилага в северната му част). Заключенията на Европейския съвет от 17 декември 2004 г. обаче съдържат декларация, че ЕС няма да превърне Кипър в мотив за отхвърляне на кандидатурата на Турция.

Успоредно с европейския процес се развиват преговори с ООН на основата на Регламента за мир от 26 февруари 2003 г. Планът за мир, съставен от ООН по модела на Дейтънското споразумение, предлага прекратяване на съществуването на Кипърската държава, за да се създаде двуобщностна и двузонова конфедерация. Изправен пред двустранното блокиране на процеса, генералният секретар на ООН Кофи Анан решава да подложи мирния план на одобрение чрез референдум, на който двете части на Кипър да гласуват поотделно. На 24 април 2004 г. планът беше

масово отхвърлен (75% „Не“) от кипърските гърци, докато кипърските турци, обратно, го приеха. Кипърските гърци не приемат преди всичко оставянето в турската зона на едно село от изключително значение за кипърското православие (полуостров Карпас), редуцирането на броя на гърците, които могат да живеят легално в турската част, от 22 на 18%, поддържането на контингент от 6000 турски войници на острова и многото възможности, които се предоставят на турската общност за блокиране на институционното функциониране на новата държава.

Така ЕС е възпрепятстван да приеме юридически механизъм за регулиране на отношенията си със северната част на Кипър. Регламентът „зелена линия“ е приет на 29 април 2004 г. Той определя условията, при които разпоредбите на общностното законодателство се прилагат до демаркационната линия между Република Кипър и северната част на острова. На 7 юли 2004 г. Европейският съвет формулира две предложения за текст: проект за регламент относно търговския обмен между ЕС и зоните, където правителството на Кипърската република не упражнява ефективен контрол (най-просто: пристанищата и летищата в северната част на острова). Регламентът относно общностната помощ е приет на 27 февруари 2006 г. Той предвижда помощ от общо 259 млн. евро. Проектът за регламент, наречен „пряка търговия“, все още е в процес на договаряне.

Турция получава статут на страна-кандидатка през 1999 г., без да се налага да признава Кипър. Това условие не подлежеше на обсъждане за турската страна, доколкото Планът за мир беше отхвърлен на референдум от кипърските гърци. През 2006 г. обаче ЕК поиска от Турция да зачита принципа на свободно движение между нейната територия и Кипър. Така отварянето на турските пристанища и летища в Северен Кипър се превърна в залог на преговорите за присъединяване. Изправен пред турския отказ да се отворят безусловно въздушните и морските връзки с Кипър, Съветът на ЕС решава на 11 декември 2006 г. да замрази част от преговорните глави с Турция, докато последната не отвори пристанищата и летищата си за кипърските граждани (зачитане на „допълнителния протокол от Анкара“, който включва и Кипър в митническия съюз между ЕС и Турция).

1.2.2. Етапите на разширяване на изток

Политиката на разширяване се вписва в рамките на предприсъединителната стратегия, приета от Европейския съвет в Есен през декември 1994 г. Тя предвижда договори със страните-кандидатки, за да се приближат икономиките им до правилата на единния пазар. След 1998 г. Комисията публикува ежегодно редовни доклади относно състоянието

на напредък на всяка от страните-кандидатки. Освен това в програмите „Партньорство за присъединяване", приети през 1998 г. и ревизирани през 1999 г. и 2002 г., са определени приоритетите на отделните страни-кандидатки, както и специфичната подкрепа, от която те се нуждаят. Този набор от документи позволява да се осъществи „скрининг" (оценяване по сектори), който дава възможност да се изготви „пътна карта" за всеки кандидат, посочваща какви законодателни актове трябва да се приемат или изменят, за да се спази общностното законодателство.

По отношение на страните от Централна и Източна Европа преговорите за присъединяване започват на 31 март 1998 г. с шестте най-подготвени страни (Кипър, Естония, Унгария, Полша, Чешката република и Словения) и на 15 февруари 2000 г. с останалите страни-кандидатки (България, Латвия, Литва, Малта, Румъния и Словакия), с изключение на Турция. Те се основават на принципа на "диференциация", по силата на който всяка страна напредва съобразно усилията си за подготовка за присъединяване. Преди присъединяването си новите членки трябва да се приели общностното законодателство (Acquis communautaire) и да са готови да прилагат 80 000 страници Общностно право, да са подобрили ефикасността на администрацията си и да са укрепили правосъдната си система и сигурността по източните си граници. Последните стават от този момент външни граници на Съюза на 25-те нации. Единствени България и Румъния – две страни-кандидатки, които принадлежат на втората вълна от преговори от февруари 2000 г., не успяват да се присъединят през 2004 г., защото не са готови.

Присъединяването на Румъния и България

Договорът за присъединяване на Румъния и България е подписан на 25 април 2005 г. Тези две страни стават членове на ЕС на 1 януари 2007 г. Предвижда се ЕС да вложи общо 9, 6 млрд. евро за финансирането на тяхното присъединяване (6, 3 млрд. за Румъния; 3,3 млрд. за България).

За да се предпази от неправилно прилагане на Общностното право, Комисията предвижда при необходимост да прилага предпазните механизми, предвидени в Договора за присъединяване и в общностно-

то законодателство. Договорът за присъединяване предвижда наистина цели три предпазни клаузи, които могат да влязат в сила през първите три години след присъединяването: обща икономическа предпазна клауза, предпазна клауза за вътрешния пазар, предпазна клауза относно правосъдието и вътрешния ред.

Освен това могат да се прилагат специфични предпазни клаузи, предвидени в Общностното право (главно процедури за нарушение и за решения относно конкуренцията), за да се запълнят констатираните пропуски в България и Румъния. Така например е задействана предпазна клауза срещу България в областта на въздушния транспорт през ноември 2006 г.

Последиците за бюджета от присъединяването на Румъния и България са предвидени от Съвета на 22 март 2004 г. с бюджет от 41,7 млрд. евро за осъществяването на общностните политики в тези две страни за периода 2007–2013 г. Вноските на тези две страни в общностния бюджет трябва да достигнат за същия период 7 млрд. евро.

Европейският съвет в Копенхаген през декември 2002 г. констатира, че 10 от 13-те страни-кандидатки (Кипър, Естония, Унгария, Полша, Чешката република, Словения, Латвия, Литва, Малта, Словакия) отговарят на условията за влизане в Съюза. 10-те нови ДЧ, с изключение на България и Румъния, подписват Договор за присъединяване на 16 април 2003 г. в Атина и официално се присъединяват към ЕС на 1 май 2004 г. след процедурите на ратификация.

1.2.3. Разширяването представлява значително финансово усилие за ЕС

От Европейския съвет в Берлин (март 1999 г.) за предприсъединителната стратегия се отделят по 3 млрд. евро годишно за периода 2000–2006 г., разпределени по три програми (на обща стойност 40 млрд. евро за целия период): САПАРД (SAPARD), ИСПА (ISPA) и ФАР (PHARE). Средствата се допълват от ЕИБ със 7 млрд. евро за същия период.

Програмата ФАР[15] (програма за общностно подпомагане на страните от Централна и Източна Европа) в началото се отнасяше за Полша и Унгария. През 1994 г. беше разширена за всички страни от Източна Европа. Тя финансира

[15] Poland and Hungary assistance for reconstruction of economy – PHARE (бел. на ред.).

основно мерки в полза на укрепването на институциите и инвестиции във всички области, които не се покриват от останалите два инструмента.

Предприсъединителните структурни помощи (ИСПА) засягат преди всичко инфраструктурните инвестиции в секторите по околна среда и транспорт, които имат за цел да приближат страните-кандидатки към общностните норми в тези две области.

Предприсъединителните помощи за селското стопанство (САПАРД) се прилагат в приоритетни области, като подобряването на структурите за обработка, транспортиране и контрол на качеството на хранителните продукти. До 2003 г. годишният бюджет на САПАРД достига 560 млн. евро за 10-те страни от Централна и Източна Европа, които се възползват от тях.

ИСПА и САПАРД са създадени през 2000 г. съобразно решението на Европейския съвет в Берлин, който удвоява финансовата помощ, отпусната за страните от ЦИЕ. През 2007 г. тези програми са заменени (както и програмата CARDS[16]) от Инструмента за предприсъединителна помощ (ИПП/IAP). Израз на волята на Комисията да рационализира предоставените помощи, ИПП обединява ФАР, ИСПА и САПАРД и е допълнен от направленията „Структурни фондове“ и „Фонд за земеделско развитие“. Целта е да се подготвят по-добре трите страни – официални кандидатки, и страните – потенциални кандидатки (Албания, Босна и Херцеговина, Сърбия, Черна гора и Косово – вписани в ІПП, въпреки неяснотата относно крайния му статут), за използването на Структурните фондове и Фонда за земеделско развитите след присъединяването. ИПП предвижда клауза за прекратяване на помощта. В действителност, ако дадена страна-бенефициент не съблюдава принципите или ангажиментите, съдържащи се в установеното с ЕС партньорство, или на-

[16] Програмата CARDS, която през 2000 г. заменя програмите ФАР и ОБНОВА за Югоизточна Европа, има за цел да осигури финансова и техническа помощ на страните на Балканите с оглед на сключването на споразумения за стабилизиране и асоцииране.

предъкът относно покриването на критериите за членство е недостатъчен, Съветът може с квалифицирано мнозинство по предложение на Комисията да наложи мерки относно предприсъединителните помощи. ИПП разполага със сума от 11,5 млрд. евро за периода 2007–2013 г.

1.2.4. Вълната на разширяването на изток оставя открит въпроса за границите и институционното бъдеще на ЕС

Последователното разширяване размива постепенно задълбочаването и поставя въпроса за същността на общностния проект. Европейската интеграция е правна конструкция, която постоянно се развива. Това обяснява нейния постоянно незавършен характер. В този смисъл разширяването към Централна и Източна Европа предизвиква криза на идентичността на ЕС. Тази криза на идентичността, свързана с "демократичния дефицит" и с отсъствието на дефиниция за границите, е в сърцевината на трудностите на ЕС.

Последните два етапа на разширяване обхващаха твърде много страни и бяха прибързани. В интервал от 12 години ЕС нарасна от 15 на 27 ДЧ, като достигна до границите на бившия Съветски съюз. Разширяването от 1 май 2004 г. е по същество юридическо разширяване, възприемане на Общностното право без реален общ поглед върху икономическите и финансовите последици.

Така днес границите на ЕС са почти неопределени. Въпросът за „европеизма" на Турция остава открит. На изток интегрирането на Балканите и на Молдова е допустим вариант, но не и това на Украйна според изявленията на председателя на ЕК през октомври 2006 г. В някои доклади[17] става дума дори за интегрирането на Русия, на Армения и Грузия, като се прокрадва перспективата за Съюз на 40 ДЧ. Но тази перспектива си остава днес твърде илюзорна.

Следващото разширяване към Турция, Хърватска и евентуално Сърбия поставя основни проблеми по отношение на правата на човека и демокрацията: отказът от признаване

[17] Europe 2020: pour une Union plurielle, rapport de Jacques Attali au ministure des Affaires étrangures, 1999.

на арменския геноцид от 1915 г. или от оттегляне от Северен Кипър (за Турция); повтарящи се трудности по отношение на сътрудничеството с Международния наказателен съд в Хага (за Хърватска).

Освен това Турция и Балканите са носители на реални различия от икономически и социален характер спрямо ДЧ на ЕС. Турската икономика е предимно ориентирана към селското стопанство, а нивото на безработица на Балканите е много високо (15% в Хърватска). Присъединяването на Турция освен това ще постави директно проблема за разрешаването на споровете по границите със Сирия и Ирак и контрола над емигрантските потоци в Средния изток.

Накрая едно ново разширяване рискува да парализира още повече общностните институции. Въпросът се поставя както за многобройните балкански страни, така и за Турция, която през 2020 г. би била най-голямата по население страна в ЕС, изпреварваща дори Германия. В тези условия разширеният ЕС поставя въпроса за своето институционно бъдеще, за да предотврати парализирането на общностните механизми за вземане на решение. В този смисъл Проектът за ревизионен договор, както и Конституцията за Европа предвиждаха няколко решения, като постоянното председателство на Съвета на ЕС и ново квалифицирано мнозинство.

2. Разширяването продължава да бъде политическо и икономическото предизвикателство за ЕС

Разширяването символизира успеха на европейското изграждане (2.1.) То налага също да се преосмисли европейският проект (2.2.), докато мечтата за обединяване на европейския континент остава актуална (2.3.).

2.1. Разширяването символизира успеха на общностното изграждане

Разширяването е колкото знак за успех на ЕС (2.1.1.), толкова и основен стимул за развитие за новите ДЧ (2.1.2.).

2.1.1. Разширяването е знак за успех на ЕС

След 1957 г. последователното разширяване е най-блестящото доказателство за успеха на ЕС. Действително ЕО позволява отчасти силен икономически растеж, съчетан с поддържането на мира между членовете му. Оттогава политическата и икономическата динамика подтиква почти всички европейски страни да депозират последователно молби за присъединяване.

В този смисъл присъединяването на Обединеното кралство, което бележи провала на ЕАСТ/EFTA, символизира успеха на ЕО. Обединеното кралство на три пъти подава кандидатурата си пред ЕО, като по този начин отбелязва успеха на общностния проект за сметка на британския проект за паралелното съставяне на конкурентна зона за свободна търговия чрез ЕАСТ/EFTA.

Присъединяването на Обединеното кралство

Премиерът консерватор Харолд Макмилан внася кандидатурата на Обединеното кралство в ЕИО на 9 август 1961 г. и в ЕОАЕ на 28 февруари 1962 г. На 4 август 1961 г. Камарата на общините одобрява предложението на правителството с 313 гласа срещу 4, лейбъристката опозиция и петдесетина консерватори се въздържат. На 9 август 1961 г. Обединеното кралство обявява първата си кандидатура за присъединяване към ЕИО. В започналия процес на разширяване Ирландия, Дания и Норвегия също представят кандидатурите си за членство. На 14 юли 1963 г. обаче генерал Де Гол, противно на мнението на партньорите си, отказва присъединяването на Обединеното кралство. По това време Обединеното кралство иска преходен период от 12 години, както и многобройни дерогации. Става дума по-скоро да се ревизират Римските договори, отколкото за присъединяване към общностния проект. Още повече, че генерал Де Гол желае да забави приемането на Обединеното кралство, което смята за твърде приближено на САЩ.

Премиерът лейбърист Харолд Уилсън подновява молбата за присъединяване на 11 май 1967 г. Генерал Де Гол изтъква същите аргументи, както през 1963 г. И трябва да се дочака срещата на върха в Хага през 1969 г. и идването на власт на Жорж Помпиду, за да може Франция да отстъпи. На 22 януари 1972 г. Обединеното кралство, Ирландия, Дания и Норвегия подписват договорите си за присъединяване. Единствена Норвегия не се присъединява след референдум, който отхвърля влизането в ЕИО.

Вълната на разширяването през 1972 г. бележи провала на ЕАСТ, тъй като икономически най-мощните ѝ членове-основатели се присъединяват към ЕИО. Обединеното кралство обаче влиза без желание в ЕО. От 1973 г. то получава възможност да предоговори присъединяването си, като преговорите водят до създаването на FEDER през 1975 г. с оглед възстановяването на британската вноска в общностния бюджет (с финансирането на реконверсията на английските и уелските въгледобивни райони) и след това с получаването на „британския чек".

2.1.2. Разширяването е основен стимул за развитие на новите ДЧ

Динамиката на икономическа конвергенция вътре в ЕС е основна характеристика на последователното разширяване. Наваксването в икономически аспект от страна на Испания, Португалия, Ирландия и Гърция се дължи в голяма степен на влизането им ЕИО и на реализираните печалби от осъществяването на общия пазар и получаването на голяма част от средствата от фондовете на Кохезионната политика.

Що се отнася до страните от ЦИЕ, икономическото наваксване се осъществява едва от няколко години. Техният среден икономически растеж е почти два пъти по-висок от този на ЕС. Доходът на глава от населението от зоната нараства от средно 44% спрямо европейските нива през 1997 г. на над 50% пред 2005 г. Процесът на присъединяването им създаде условия за икономическо сближаване между самите държави от ЦИЕ. В бъдеще обаче конвергенцията в страните от ЦИЕ би била по-бавна. Наваксването в икономическо отношение ще се осъществи приблизително за около 35 години според ЕК. Ефективността им ще се различава все повече. Първите пет страни, които ще наваксат спрямо доходите на ЕС-15, ще бъдат вероятно балтийските страни (начело с Естония), Словения и Словакия. По-деликатно ще бъде положението на Полша, при която има изоставане в доходите и слаб растеж след влизането в ЕС. Периодът на наваксване ве-

роятно ще бъде над 15 години, освен ако растежът в Полша не започне да надхвърля 5% годишно.

2.2. Разширяването налага да се преосмисли организацията на Европа

Разширяването, което предлага реални перспективи за икономически растеж (2.2.1.), налага да се преосмисля Европа с променлива геометрия (2.2.2.).

2.2.1. Разширяването: възможност за стабилност и икономически растеж

Последователното разширяване позволява зоната на стабилност и мир да обхване целия европейски континент. Именно в тази перспектива на стабилност се разполагат предвижданите за Балканите бъдещи разширения. По отношение на сигурността и енергийните доставки Турция играе важна роля в Европа. Турция би могла също така да допринесе за задвижването на ЕПСО. Днес вече е ясно, че перспективата на присъединяване е важен фактор на стабилност за Балканите и Турция.

Освен това разширяването позволява да се стимулира икономическият и търговският растеж, тъй като благодарение на него единният пазар нараства от 378 на 480 млн. потребители през 2007 г. Средно степента на икономически растеж на новите ДЧ е два пъти по-висока от степента на растеж на държавите-учредителки, въпреки че последицата от нея за растежа в старите ДЧ е по-скромна.

Накрая разширяването има за цел да засили позицията на Европа в света, като по този начин увеличи влиянието ѝ, например в многостранните търговски преговори.

Освен това би следвало да се види какво е съотношението спрямо разходите, свързани с разширяването. Така например новоприетите ДЧ внасят 15 млрд. евро в бюджета на ЕС между 2004 и 2006 г. Тъй като всички предвидени средства не са употребени, ЕК е изчислила, че нетната бюджетна стойност на петото разширяване за периода до 2006 г. не надхвърля 10 млрд. евро. Във финансовата рамка

2007–2013 г. е въведен специфичен компенсаторен механизъм, благодарение на който новоприетите ДЧ да не бъдат нетни контрибутори преди 2009 г.

Перспективите на разширяването са тясно свързани с европейската идентичност. Именно това прави толкова чувствителен въпроса за разширяването в момент, когато общественото мнение се развива много неблагоприятно по отношение на предстоящите разширения[18].

2.2.2. Разширяването принуждава ЕС да си представя Европа с променлива геометрия

Днес въпросът се поставя не толкова относно бъдещите ДЧ, които са все по-малко на брой, а по отношение на приемния капацитет на ЕС и възможността да се съхрани ефективността на институционната система и общите политики. Залогът е в това да се съвмести запазването на общностна база с възможността за някои държави да напредват по пътя на интеграцията. Това именно е принципът на Европа с променлива геометрия, който съответства на две противоположни дефиниции: Европа на различни скорости и Европа по избор.

„Европа на различни скорости" се определя от възможностите и волята на дадена държава да участва в определена обща политика. Но дори в това отношение ЕС трябва все пак да поддържа обща рамка. Засиленото сътрудничество, предвидено с Договора от Амстердам и направено по-гъвкаво с Договора от Ница, институционализира възможността някои ДЧ да стигнат по-далече в развитието си от други, независимо че тази възможност никога досега не е използвана.

2.3. Политиката на разширяване има за цел да обедини целия европейски континент

Политиката на разширяване винаги е имала за цел да обедини европейския континент. Последните разширения пред-

[18] Ревизията на Френската конституция от 28 февруари 2005 г. предвижда референдум за бъдещите договори за присъединяване, с изключение на присъединяването на Хърватска.

ставляват геополитическо сътресение за Европа. ЕС стига до границата на бившия Съветски съюз. Балтийско море се превръща във „вътрешно море“ за ЕС. Територията на Калининград, бившия пруски град Кьонигсберг, се превръща в руски анклав в рамките на Съюза. Балканите представляват естествена зона на разширяване за ЕС (2.3.1.), в очакване на присъединяването на Турция (2.3.2.) и Западните Балкани.

2.3.1. Балканското разширяване в перспектива: търсенето на стабилност

2.3.1.1. Рамката на политиката на разширяване на Балканите

Балканите са регион, белязан от движението за национално самоопределение и от мирните договори от 1919 г. Приливът и отливът на империите превръщат в крайна сметка Централна и Източна Европа в етническа и религиозна мозайка, на която мирните договори от 1919 г. окончателно променят границите. Рухването на комунизма отваря старите рани през 1989 г., когато се сриват балканските икономики (БВП на балканските страни спада от 25 до 40% между 1989 и 1993 г.)

Перспективата за присъединяване на Балканите се открива от Европейския съвет в Кьолн (юни 1999 г.), след конфликта в Косово, в рамките на Пакта за стабилност за Югоизточна Европа, подписан в Сараево през юли 1999 г. Този пакт позволява да започне Процесът на стабилизиране и асоцииране за пет страни от региона: Албания, БЮРМ, Хърватска, Босна и Херцеговина, остатъчна Югославия. Неговата цел е да консолидира мира и стабилността в зоната чрез подписването на споразумения за стабилизиране и асоцииране (ССА), даващи възможност на тези страни да станат един ден членове на ЕС. Тези споразумения включват също така преференциални търговски мерки, икономическа помощ, помощ за бежанците и сближаване на националните законодателства с общностното законодателство. Те работят също в посока на зачитането на човешките права, демократичните принципи и правовата държава във всичките страни от региона.

Впоследствие Европейският съвет във Фейра през юни 2000 г. признава, че всички страни от Западните Балкани са потенциални кандидати за членство в ЕС. Това твърдение е повторено на Европейския съвет в Солун през юни 2003 г. „Солунската програма“[19] определя средствата, които позволяват да се интензифицира процесът на стабилизиране и асоцииране. Тези договорни отношения са допълнени от февруари 2000 г. със създаването на Европейска агенция за възстановяване със седалище в Солун. Тази агенция е натоварена с управлението на основните програми на ЕС за подпомагане на Балканите.

Следва обаче да разграничаваме страните със статут на страни-кандидатки и страните със статут на потенциални кандидатки.

2.3.1.2. Балканските страни-кандидатки

Хърватска представя кандидатурата си пред ЕС през февруари 2003 г., след споразумение за стабилизиране и асоцииране, подписано на 29 октомври 2001 г. (в сила от 1 февруари 2005 г.). Европейският съвет от юни 2004 г. признава официално тази страна като кандидатка за членство и Комисията препоръчва през ноември 2004 г. да започнат преговорите. След това Европейският съвет от декември 2004 г. прави заключение, че преговорите за присъединяване с Хърватска трябва да започнат на 17 март 2005 г., при условие че страната оказва пълно съдействие на Международния наказателен съд за бивша Югославия преди всичко по отношение на ареста и предаването на генерал Анте Готовина в Хага. През март 2005 г. Съветът на ЕС отказва да започне преговори за присъединяване с Хърватска, тъй като смята, че съдействието е недостатъчно (особено що се отнася до залавянето и предаването на генерал Готовина, издирван от 2001 г. за военни престъпления и престъпления срещу човечеството). Най-накрая преговорите започват на 3 октомври 2005 г. Съветът обаче напомня, че оказването на пълно съдействие на Международния съд за бивша Югославия остава условие

[19] Срвн. The *Thessaloniki agenda* for the Western Balkans (бел. ред.).

по отношение на напредъка на преговорите през целия процес на присъединяване и отказът от съдействие би могъл да представлява мотив за прекратяването им. През 2007 г. Хърватска се надява да се присъедини към ЕС през 2010 г.

След подписването на ССА на 9 април 2001 г. (първата страна в региона, подписала ССА), влязло в сила на 1 април 2001 г., БЮРМ подава молба за членство на 22 март 2004 г. Именно през 2001 г. Македония се изправя пред най-тежката криза в младата си история с бурно противопоставяне между албанци и славяни, което докарва страната до ръба на гражданска война. Тази криза приключва с подписването на Мирния договор от Охрид. За да допринесе за стабилността на страната и да подпомогне правителството да осъществи споразумението от Охрид, ЕС организира военната операция „Конкордия" през януари 2003 г. През декември 2003 г. тя е последвана от европейската полицейска мисия „Проксима". Европейският съвет през декември 2005 г. ѝ признава статут на кандидат, но това признаване не е съпътствано от никакъв календар относно преговорите за присъединяване. Изборите през юли 2006 г. довеждат на власт националистично правителство, което смята, че основният му приоритет е членството н ЕС. Освен това Македония се надява да извлече полза от неотдавнашното присъединяване на България поради това, че граничи с нея.

2.3.1.3. Балканските страни – потенциални кандидатки

– Босна и Херцеговина: на 21 октомври 2005 г. ЕК започва преговорния процес по сключването на ССА, като признава постигнатия напредък в осъществяването на реформите за присъединяването;

– Албания: ССА е подписано на 12 юни 2006 г. ЕК поставя въпроси относно предприетите от Тирана реформи и отбелязва, че трафикът на наркотици и хора си остава твърде обезпокоителен проблем;

– Сърбия: на 10 октомври 2005 г. ЕС и Сърбия започнат преговори за ССА, които обаче са преустановени на 3 май 2006 г. поради трудности, свързани със съдействието на

Международния съд и преди всичко относно арестуването на генерал Младич и на бившия президент Караджич. ЕС възстанови преговорите за присъединяване със Сърбия на 13 юни 2007 г. във връзка с подобряването на сътрудничеството между Сърбия и Международния съд. Преговорите за ССА между Сърбия и ЕС приключват през лятото на 2007 г.;

– Черна гора: в настоящия момент отношенията между ЕС и Черна гора продължават да се ръководят от сключени порано споразумения въпреки независимостта на новата балканска държава. Понастоящем се водят преговори за сключването на ССА, но календар на присъединяването не е предвиден;

– Косово: ЕС е в готовност да предвиди присъединяване, след като областта получи статут на независима държава. През юни 2005 г. ДЧ подкрепиха цялостното прилагане на Резолюция 1244 за Косово на Съвета за сигурност на ООН и на политиката на ЮНМИК[20], според която "трябват първо правила, след това статут". Под управлението на ООН от 1999 г. областта продължава да принадлежи юридически на Сърбия. През 2006 г. започват преговори относно окончателния статут под егидата на ЕС и ООН. Посредникът на ООН Марти Ахтисаари представи на 26 януари 2007 г. План за бъдещето на Косово. Този План открива пътя за контролирана независимост на Косово с приемането на национални символи (химн, знаме), изготвянето на Конституция, организирането на армия и правото на членство в международни институции, но предвижда също така и запазването на международното присъствие. На 31 март 2007 г. Съветът на ЕС на среща в Бремен одобрява мирния план на ООН, който трябва да доведе Косово до независимост. Цената на този преход за периода 2007–2009 г., както и подмяната на ЮНМИК от европейска мисия се оценява на 1 млрд. евро за ЕС.

2.3.2. Въпросът за Турция

Наследница на империя, член на НАТО, с възлова геостратегическа позиция, Турция е една от първите страни, подпи-

[20] ЮНМИК – Временната административна мисия на ООН в Косово (бел. ред.).

сали договор за асоцииране през 1963 г. („Анкарски договор“) с ЕО и нейните ДЧ (влязъл в сила на 29 декември 1964 г.), и единствената държава, свързана с ЕС в рамките на Митнически съюз (действащ от 1 януари 1996 г.).

2.3.2.1. Началото на турската кандидатура

Турция, асоциирана към ЕС от 1963 г., представя молба за кандидатстване през 1987 г. Тя обаче получава статут на „страна-кандидатка“ едва през 1999 г. на Европейския съвет в Хелзинки, защото ЕС смята дотогава, че страната не е изпълнила някои политически и институционни критерии. Като преценява, че ситуацията се е променила благоприятно, Комисията препоръчва през октомври 2004 г. да започнат преговори за присъединяване.

2.3.2.2. Преговорите между ЕС и Турция

Преговорите за присъединяване обаче започват заедно с тези с Хърватска на 3 октомври 2005 г. въпреки съществуващите разногласия по повод Кипър. За воденето им ЕС възприема специфична рамка, позволяваща по-строг мониторинг, особено по отношение на политическите критерии. Тази рамка на преговорите включва четири специфични елемента: фактическото присъединяване не е допустимо преди 2014 г.; възможен е алтернативен на присъединяване резултат; капацитетът на приемане от страна на ЕС ще се преценява през цялото време, докато текат преговорите; Турция ще бъде обект на засилен мониторинг по отношение изпълнението на критериите от Копенхаген. От 2007 г. до 2010 г. Турция трябва да получи 2 млрд. евро, за да подготви присъединяването си. Комисията си запазва по този начин правото да препоръча прекратяването на преговорите в случай на грубо и трайно нарушаване на демократичните принципи. На основата на подобна препоръка Съветът може да реши прекратяване на преговорите с квалифицирано мнозинство.

На 11 декември 2006 г. след оценка на напредъка на Турция, предхождана от контрадекларация от септември 2005 г., Съветът на ЕС взема решение за замразяване на 8 глави, в

които попадат политическите области, включващи наложените на Турция ограничения по отношение на Република Кипър. От 2007 г. Турция явно изостава в преговорния процес по присъединяване спрямо Хърватска.

На 29 март 2007 г. ЕК възстановява преговорите за членство с Турция, като отваря главите, отнасящи се до предприятията и индустриалната политика. По време на конференцията по присъединяване на 26 юни 2007 г. ЕС отваря две нови преговорни глави с Турция, докато главата „Валутен съюз" е блокирана от няколко ДЧ. След това ЕС уведомява Турция за намерението си да се отворят само 7 преговорни глави, от които 4 вече са отворени: „Наука и научни изследвания" през юни 2006 г. (временно затворена веднага след това); „Индустриална политика и политика на предприятията" през март 2007 г.; „Статистики" и „Финансов контрол" на 26 юни 2007 г. 8 глави са блокирани от декември 2006 г. в очакване на прилагането на Протокола от Анкара, към които трябва да се прибавят 5 глави, които са блокирани, защото предполагат пълно и цялостно членство в ЕС (глави, отнасящи се например до институциите).

Франция смята, че няма смисъл да се обсъждат главите, които откриват пътя за пълноправно членство, след като Турция не е готова да се присъедини, а трябва да се обсъжда възможността за привилегировано партньорство. Съобразно заключенията на Европейския съвет през декември 2004 г. „присъединяването е обща цел", но става дума за „отворен процес, чийто изход не може да бъде предварително гарантиран и в случай на невъзможност за присъединяване държавата-кандидатка трябва да бъде изцяло включена в европейските структури и обвързана по възможно най-сигурния начин".

2.3.2.3. Преговорите между ЕС и Турция бележат ограничен напредък

След политическата криза през пролетта на 2006 г. Партията на справедливостта и развитието (ПСР) излиза забележително укрепнала от последните избори. За първи път от тридесет години управляващо мнозинство подобрява резултата си на нови избори. ПСР ще трябва да следва по-

литическа програма, посветена основно на европейския напредък на Турция и на либерализирането на икономиката. Все пак остават някои съмнения: бъдещото поведение на армията; обхватът и ритъмът на реформите за модернизация и демократизация; намеренията на ПСР относно светския характер на държавата; Кипърският въпрос.

В хода на преговорите с ЕС Турция се впуска в мащабни реформи, за да удовлетвори критериите от Копенхаген, особено след изборната победа на „демократично-консервативната" ПСР през ноември 2002 г. Премахнато е смъртното наказание, премахната е забраната относно употребата на не-турски езици, както и извънредното положение в Кюрдистан, Конституцията е изменена в по-демократичен дух. Въпреки това Турция все още е далеч от покриването на критериите от Копенхаген.

Въпреки реалните усилия постигнатият напредък в областта на защитата на правата на човека и на малцинствата остава недостатъчен. В по-общ смисъл преговорите между ЕС и Турция след първите две години бележат ограничен напредък. Погледнато в дълбочина, особено след 2002 г., въпреки осъществения напредък Турция все още не отговаря напълно на политическите критерии от Копенхаген. Като цяло повечето от краткосрочните цели на партньорството за присъединяване, установено през 2006 г., не са изпълнени.

2.3.2.4. Условността на преговорите за съставянето на Комитет на мъдреците

Подготвени от заключенията на Съвета по общи въпроси и външни работи от 12 декември 2005 г., дебатите относно стратегията за разширяване на ЕС постепенно заемат централно място. В действителност заключенията на Европейския съвет от декември 2006 г. въвеждат официално оценяването на капацитета за разширяване в стратегията за разширяване на Съюза в институционен, политически и финансов аспект и изискването за публична подкрепа за всяко бъдещо разширяване.

В тези рамки Франция подчинява продължаването на преговорите с Турция по главите, съвместими и с двата възможни завършека на процеса на учредяването на Комитет на мъдреците, натоварен да обмисли европейския проект в перспективата 2020-2030 г. Германия се присъединява към това предложение в Блаезхайм на 10 септември 2007 г. Този Комитет на мъдреците се вписва в продължението на Декларацията от 25 март 2007 г. за 50-ата годишнина от подписването на Римските договори. Той трябваше да представи заключенията си в края на 2009 г. и мандатът му не предвиждаше разсъждения относно институциите.

Глава 21

Европейската политика за сигурност и отбрана

Съществено	1. **Постоянната неспособност на Европа да се сдобие с политика по отбраната, изглежда, може да бъде преодоляна**
Желанието Европа да се сдобие с обща отбрана не е новост. Въпреки това обаче едва в края на 90-те години на миналия век и началото на новото хилядолетие става възможно постигането на съществени успехи. Тези постижения се обясняват с основна промяна в международната обстановка, белязана от подема в европейското гражданско общество в средата на 80-те години с края на Студената война от края на 80-те и началото на 90-те години и по-ясна идея за външните конвенционални и неконвенционални заплахи, които атентатите в САЩ на 11 септември 2001 г. откроиха. Отбраната е в сърцевината на двойствения характер на европейското гражданство. Самият термин за политика по отбраната е многозначен. ЕПСО в действителност обхваща 3 области: – политика по отбрана в собствен смисъл, това ще рече запазване на суверенитета на територията на Съюза и нейните жители; – политика на сигурност, която има за цел да поддържа стабилността по границите на Съюза и географските зони, които са в близост до неговата територия; – политика на военна и гражданска защита на Съюза, чрез която той участва в поддържането на мира.	1.1. В отбранителната област Европа имаше серия неуспехи 1.2. Краят на Студената война и новата геополитическа обстановка подтикнаха Европа да преосмисли нуждата от самостоятелна политика за отбрана **2. В края на 90-те години на и началото на 2000 г. се създават интегрирани структури за отбрана, които съставляват началото на европейската политика за сигурност и отбрана** 2.1. Много широко поле на действие 2.2. ЕС създаде интегрирани структури в областта на отбраната **3. Политиката за обща сигурност и отбрана остава крехка** 3.1. Развитието на самостоятелна политика за отбрана се сблъсква със съществени политически и икономически ограничения 3.2. Европа страда от трайна военна непълноценност 3.3. Дългосрочната ориентация на ЕПСО остава неясна

1. Постоянната неспособност на Европа да се сдобие с политика по отбраната, изглежда, може да бъде преодоляна

ЕС, като не успява да създаде своя отбрана, разчита за сигурността си на НАТО и на европейските държави, способни да развиват отбранителна политика. Краят на Студената война и геополитическите сътресения, които следват, все пак успяват да мотивират европейските държави да преосмислят необходимостта да се сдобият с общи инструменти за сигурност и отбрана (1.2.).

1.1. В отбранителната област Европа имаше неуспех след неуспех

Въпреки многократните си опити Европа не можа да се сдобие с отбранителна политика (1.1.1.). Парадоксално голяма част от напредъка по отношение на европейското изграждане е отговор на някакви трудности, срещани в областта на отбраната. В този смисъл отбраната на Европа в периода на Студената война е осигурена едновременно от НАТО и от европейските държави, които са в състояние да водят самостоятелна отбранителна политика (1.1.2.).

1.1.1. Всички опити Европа да се сдобие с обща и самостоятелна отбрана не успяха

Западният съюз, предтеча на ЗЕС, се създава с Брюкселския договор от 17 март 1948 г. Тази организация предвижда засилена интеграция около постоянен орган от дипломатически представители, комитет на финансовите министри, военен комитет. Създаването на НАТО на 4 април 1949 г. обаче сложи край на този първи опит за интегрирана отбрана, като военната организация на Западния съюз от 1951 г. се сля с военните структури на НАТО.

Проектът за създаване на Европейска отбранителна общност (ЕОО) също пропада. Планът Плевен, представен на 24 октомври 1950 г., предвижда създаването на европейска армия

от 13 000 души, организирана около международен военен корпус. Отхвърлянето на този план от френския парламент на 30 август 1954 г. ускорява влизането на Федерална република Германия в НАТО през 1954 г., необходим етап за започване на преговорите, които доведоха до Римския договор.

Създаден през октомври 1954 г., Западноевропейският съюз (ЗЕС) не успява да обедини европейските държави около обща отбрана. До средата на 80-те г. на XX век. ЗЕС изглежда приблизително като второстепенна структура в орбитата на НАТО (виж по-долу). Неуспехът на Плана Фуше за „съюз от държави" през 1962 г. отбелязва края на опитите за създаване на обща отбрана в Европа.

1.1.2. Истинските гаранти за отбрана: националните държави и НАТО

Срещу неспособността на европейските институции да преодолеят противоречията на ДЧ от началото на 50-те години отговорността за отбраната е поета съвместно от европейските държави (1.1.1.1) и от НАТО (1.1.1.2.).

1.1.1.1. Ролята на европейските държави

В хода на изграждане на Общността отговорността за отбраната на Европа се основава основно на суверенната политика за отбрана на ДЧ, на първо място Обединеното кралство и Франция.

Обединеното кралство се сдобива през 1952 г. с атомна бомба. С Договорите от Насо от 1963 г. то поема ангажимент за политика на задълбочено военно сътрудничество със САЩ с цел да запази статута си на велика военна сила, като същевременно намали бюджетната и финансовата тежест, която политика, водена от позиция на силата, предполага, но с оглед на икономическите затруднения не би била възможна за Обединеното кралство без чужда помощ. Въпреки оттеглянето си през март 1966 г. от общото командване на НАТО, основната отбранителна организация в Европа (виж по-долу), самостоятелната политика за отбрана на Франция, изразяваща се в придобиване на атомна бомба

през 1960 г. и водородна бомба през 1968 г., се превръща в условията на Студената война в основен елемент от отбраната на континента.

1.1.1.2. Ролята на НАТО

Основната отговорност за европейската отбрана по време на Студената война лежи върху НАТО както в организационно, така и в политическо отношение. В устройствен план ЗЕС се намира в подчинено положение спрямо НАТО. Учредителният договор на ЗЕС предвижда използването на службите на НАТО от страна на Съвета на ЗЕС, постоянно сътрудничество с НАТО, поставяне на силите на ЗЕС под оперативното командване на НАТО (чрез върховния главнокомандващ на обединените сили в Европа).

Ролята на ЗЕС

Учреден с Договора от Брюксел от 17 март 1948 г. между Белгия, Франция, Люксембург, Холандия и Обединеното кралство, Западният съюз, който става ЗЕС през 1954 г. (Парижките споразумения от 23 октомври 1954 г.), трябваше да бъде сърцевината на европейската отбрана. Чл. V от Договора за ЗЕС, сравним с чл. V от Северноатлантическия договор, предвижда взаимна солидарност между членовете (в случай, когато една от договарящите държави бъде обект на въоръжена агресия в Европа, останалите ще ѝ предоставят съгласно разпоредбите на Хартата на ООН помощ и съдействие с всички възможни средства, военни и други). На тази основа през септември 1948 г. страните по договора се сдобиват с план за обща отбрана, който включва както единна въздушна отбрана, така и единно междусъюзническо командване. ЗЕС обаче много бързо отслабва заради провала на проекта за ЕОО, който е лансиран през май 1952 г., после е отхвърлен от Франция през 1954 г., а впоследствие е изместен от НАТО (виж по-долу). Между 1955 г. и 1984 г. ЗЕС беше най-вече форум за съгласуване на позиции, без истинско влияние и роля в европейската отбрана. След 1984 г. и Декларацията от Рим ЗЕС възвърна позициите си. Декларацията от Рим отбелязва определянето на параметрите на общата европейска сигурност и по-нататъшното хармонизиране на отбранителните политики на ДЧ.

От началото на 90-те години ЗЕС играе роля в множество операции за сигурност, по-точно в бивша Югославия (съвместната операция с НАТО в Адриатика, започнала през юни 1993 г.; операцията „Решителна сила"; прилагането на санкции по решение на ООН относно ембаргото по р. Дунав; полицейското поддържане на сигурността в гр. Мостар и др.).

С приемането на Договора от Маастрихт,[21] след това и от Амстердам ЗЕС е постепенно „погълнат" от ЕПСО, върху която се прехвърлят отговорностите по управление на кризи. ЗЕС прекрати всякаква оперативна активност от ноември 2000 г. Той обаче продължава да съществува като международна организация. Неговата Парламентарна асамблея продължава своята дейност и клаузата за съдействие, предвидена в чл. V, остава в сила.

В политически план НАТО, а чрез него и САЩ са гаранти за сигурността на Европа. Така неуспехът на ЕОО има като последица под натиска на САЩ[22], които не желаят сами да осигуряват отбраната на Европа, превъоръжаването на Германия и нейното влизане в НАТО през 1955 г. По време на Студената война ЗЕС играе незначителна роля в отбраната на континента и възможността да се превърне в „европейски стълб" на Атлантическия алианс по това време изглежда нереална.

НАТО (Организация на Северноатлантическия договор)

Замислена от Джордж Кенан от САЩ, Организацията на Северноатлантическия договор (OTAN на френски, NATO на английски език) е съюз на 26 държави от Северна Америка, Европа и Азия (Турция от 1952 г.), създадена на 4 април 1949 г. Ръководена днес от датчанина Андерс Фог Расмусен (бивш министър-председател), НАТО функционира върху принципа за консенсус (липса на гласуване) във всички стадии на вземане на решение.

Първоначално НАТО е организация за отбрана, създадена в контекста на Студената война, предназначена да обедини западните държави срещу съветската заплаха, по логиката блок срещу блок (НАТО – Варшавски договор). Стратегическа концепция за отбрана на зоната на Северния Атлантик е изработена между октомври 1949 г. и април 1950 г. Най-важната цел на тази концепция е да създаде доверие към разпоредбите на чл. 5 от Северноатлантическия договор[23], който предвижда, че въоръжено нападение срещу един или повече от членовете се смята за нападение, насочено срещу всички. В годините до края на 80-те Стратегическа-

[21] Член 17 от ДЕС предвижда също така, че създаването на ЕПСО „не пречи за развитието на по-тясно сътрудничество между две или повече ДЧ на двустранна основа в рамките на ЗЕС и на НАТО, при условие че такова сътрудничество не противоречи и не пречи на това, което е предвидено от договора".

[22] Декларация на държавния секретар на САЩ Дийн Ачесън от 12.9.1950 г.

[23] Към чл. 5 се прибягна за първи път след атентатите на 11 септември 2001 г. в САЩ.

та концепция еволюира от стратегия, наречена „Масивно противодействие“, към стратегия, наречена „Степенуван отговор” (от 1967 г.).

С прекратяването на Варшавския договор и развитието на новите заплахи, в частност терористичната заплаха, НАТО от организация за отбрана става организация за сигурност, като полето ѝ за действие се разгръща отвъд границите на членуващите държави и извън стриктните ограничения на чл. 5 от Договора.

През ноември 1991 г. на Срещата на върха в Рим НАТО приема нова Стратегическа концепция. Като взема поука от събитията в източната част на континента, тя поставя акцента върху сътрудничеството с бившите противници и отхвърля противопоставянето. Сигурността на ДЧ остава основна цел на НАТО, но към нея се добавя специфичното задължение да се работи за подобряването и разширяването на сигурността в цяла Европа. Новата концепция предвижда важни промени по отношение на обединени сили на НАТО (съществено съкращаване, увеличаване на мобилността, често прибягване до многонационалните сили).

През декември 1992 г. министрите на външните работи на Алианса решават, че НАТО ще предоставя своята подкрепа на операции по поддържане на мира под егидата на Съвета за сигурност на ООН. Намесата на НАТО в Босна и Херцеговина през 1995 г. (IFOR) и в Косово (KFOR) през 1999 г. има дълготрайни последици върху същността на Алианса: той се намесва в рамките на общи действия, които излизат извън традиционните рамки на колективната отбрана. Тези поетапни действия тласнаха НАТО във все по-разнообразна поредица, ,,изискваща оперативна ангажираност в Европа и извън нея, в Средиземноморието, след това в Афганистан, в Ирак и в региона на Дарфур, в Судан“. През май 2002 г. министрите на външните работи на Алианса решиха, че за да извършва пълния спектър от мисии, НАТО трябва да може да разполага със сили, способни да се разгърнат бързо навсякъде, където са необходими, да водят продължителни във времето и на голямо разстояние операции. В този смисъл действията, които се предприемат от НАТО, са различни.

Те включват:

– създаване на партньорства: така НАТО установи от 1997 г. отношения на сътрудничество с Русия, което има като резултат създаването през 2002 г. на Съвета НАТО – Русия, място за обмен на мнения по основните въпроси на сигурността;

– осъществяването на операциите по управление на кризи (както в Афганистан, където НАТО бе натоварена с умиротворяването на Кабул и зоните под контрол на ООН, в Косово с въздушната операция Allied Force (Съюзнически сили) от март до юни 1999 г. срещу силите на Сърбия, в Ирак, в Дарфур и др.);

– осъществяването на планове за спешна помощ на цивилното население (бежанци, природни бедствия и др.);

– войната срещу тероризма (операцията Active endeavour, започната през октомври 2001 г., позволява разполагането на охрана за търговските кораби, плаващи в Средиземно море).

Основните органи на НАТО са:

– Северноатлантическият съвет, политически орган, който обединява постоянните представители на ДЧ на Алианса;

– обединени командни структури, които включват обединеното командване „операции“ (със седалище в Монс, Белгия), което под ръководството на върховния съюзен командващ в Европа (SACEUR) поема оперативните функции, до неотдавна възлагани на двете съюзнически командвания (атлантическото командване и командването за Европа), които занапред са обединени;

– Генерален секретариат, който е на подчинение на генералния секретар и носи отговорността по функционирането на организацията.

НАТО играеше и продължава да играе основна роля за отбраната на Европа. Тя е основната международна организация за сигурност и отбрана, която е и главен проводник на военното влияние на САЩ в Европа. Принадлежността към НАТО е знак за много силна обвързаност с отбраната на Запада. В това отношение ролята на Турция, член от 1952 г., като югозападен фланг срещу СССР е несъмнено един от най-важните елементи, но и най-двусмислените, ако се вземе предвид, че САЩ биха могли да „подпомогнат“ влизането на Турция в ЕС, който няма интерес от това. Турция се ползва и от своята принадлежност към НАТО, и от правилото за консенсус, и в случай на необходимост, за да създава пречки при съвместните операции ЕПСО – НАТО.

1.2. Краят на Студената война и новата геополитическа обстановка подтикнаха Европа да преосмисли нуждата от самостоятелна политика за отбрана

Промените в геополитическата обстановка след 80-те години на XX век и краят на Студената война мотивират европейските управници да задвижат отново въпроса за обща европейска отбрана (1.2.1.). Този подем се оказва още по-необходим в контекста на нарастващи заплахи и отказа на САЩ от ангажиране.

1.2.1. Краят на Студената война и промените в геополитическата обстановка

1.2.1.1. 80-те години на XX век

През 80-те години множество фактори подтикнаха европейските управници да погледнат смело към идеята за обща европейска отбрана. Страховете от дезангажиране на САЩ нарастват. Кризата с ядрените ракети, базирани в Европа (1977–1983), се разрешава окончателно със съветско отстъпление и разполагане на ракетите на САЩ „Пършинг II" в Европа в отговор на разполагането на съветските „СС 20". Тази криза илюстрира уязвимостта на Европа в случай на оттегляне на САЩ, което при слабостта им на международната сцена в края на 70-години изглежда вероятно. Като отчитат този риск, европейските ръководители, по-специално френските и германските, решават да укрепят Атлантическия съюз с европейски стълб. На 27 октомври 1987 г. е приета платформа за европейските интереси в областта на сигурността, чиято цел е „да се избегне в бъдеще ключовите решения за сигурността на Европа да бъдат вземани, без тя да каже своята дума". През 1988 г. е създадена френско-германска бригада.

1.2.1.2. Падането на Берлинската стена и 90-те години на XX век

В отговор на падането на Берлинската стена Договорът от Маастрихт отбелязва основен етап в материята за сигурността, чрез създаването на Обща политика във външните работи и сигурността. Предвидено е „постепенно определяне на политиката по отбрана, което би могло да доведе до обща отбрана". Декларацията от февруари 1992 г., която е анекс към Договора от Маастрихт относно ролята на ЗЕС и отношенията ѝ с ЕС и НАТО, предвижда установяването на "европейска идентичност в сигурността и отбраната" (ЕИСО). Предвидено е също, че ЗЕС ще се развие „като съставна част на отбраната на ЕС и като *средство за укрепване на европейския стълб на Атлантическия съюз*" (подчертано от авторите). През 90-те години се изпълняват много етапи по изработването на политика по отбраната:

– създаване на френско-германски корпус през май 1992 г.;

– Декларация от Лисабон от 15 май 1995 г., която предвижда организирането от Испания, Франция и Италия на сухопътни сили (Euroforce) и военноморски сили (Euromarforce), открити за ДЧ на ЗЕС.

1.2.2. Нарастващите заплахи и дезангажирането на САЩ са неизбежни

Въпреки постигнатия напредък установяването на ЕИСО се сблъсква от 1997 г. с отказ на САЩ да се предостави на Франция водеща командна позиция в рамките на НАТО в замяна на сближаването, което тя осъществява с Атлантическия алианс след 1995 г. В последните години основният напредък, осъществен в областта на отбраната, се състои преди всичко в противодействието на нарастващи заплахи (1.2.2.1) и на дезангажирането на САЩ (1.2.2.2).

1.2.2.1. Напредъкът в действията срещу нарастващите заплахи

Основният напредък след 1998 г. е резултат от осъзнатата воля на ДЧ да обединят усилията си. Същевременно това са реакции срещу трудностите, които илюстрират крехкостта на Европа в областта на сигурността и отбраната.

Френско-британската декларация от Сен Мало от 4 декември 1998 г. е важна стъпка в посока на по-голяма автономия на Европа по отношение на САЩ и НАТО. Тя подчертава, че на Съвета на Европа принадлежи правото да решава „постепенното развитие на обща политика за отбрана в рамките на ОПВРС". Франция и Обединеното кралство се произнасят в полза на това „Съюзът [да разполага] с възможност за самостоятелно действие". Тази важна декларация показва сближаването на британското и френското становище, без което никакъв съществен напредък не би бил възможен, и е мотивирана от трудностите, които срещат европейците при управлението на Балканската криза. Накратко казано, от декември 2003 г. ЕС се сдобива с доктрина в областта на отбраната: европейската стратегия за сигурност.

Европейската стратегия за сигурност

След края на Европейския съвет на 12 декември 2003 г., в контекста на много силните противоречия между европейците, породени от намесата на САЩ в Ирак, Съветът приема европейска стратегия за сигурност, основана на 3 цели:

– противопоставяне на заплахите, като се води политика за предотвратяване на конфликтите, основана на съчетанието на граждански и военни средства;

– изграждане на сигурност в рамките на европейското съседство, което включва по-пряко сътрудничество с Близкия изток, Кавказ и Балканите;

– утвърждаване на международната сцена като защитник на международното право и сътрудничеството в рамките на ООН.

1.2.2.2.Преодоляване на дезангажирането на САЩ

Последният напредък в областта на отбраната трябва да бъде разгледан в перспективата на дезангажирането на САЩ. Присъствието на САЩ в Европа е най-силно и достига до 110 000 войници по време на Студената война, като 3/4 от тях са установени в Германия. Желанието на САЩ да преосмислят позиционирането на войските си предхожда събитията на 11 септември 2001 г., а случилото се тогава всъщност засилва това желание. Загрижени за по-добрата финансова обезпеченост на войските си във връзка със заплахите от началото на 2000 г., САЩ намаляват тяхното присъствие в Япония, Южна Корея в полза на предислоцирането им в Средния изток, Кавказ и Централна Азия. Европа е подвластна на същата тенденция, според която общият брой на войските на САЩ трябва постепенно да бъде сведен до 30 000 души, като основните им логистични ресурси следва да напуснат Обединеното кралство и Германия, за да бъдат концентрирани в Италия.

2. В края на 90-те години на миналия век и началото на 2000 г. се забелязва създаването на интегрирани структури за отбрана, които съставляват началото на европейската политика за сигурност и отбрана

Първоначално ограничена до военни операции, ЕПСО включва също и граждански действия (2.1.). Създават се интегрирани структури за осъществяването на ЕПСО (2.2.).

2.1. Много широко поле на действие

Полето за действие на ЕПСО включва едновременно операции от военен характер (2.1.1.) и операции от граждански характер (2.1.2.). Броят на операциите, проведени от името на ЕПСО, значително нараства след 2000 г.

2.1.1. Военните операции

На ЕПСО бяха възложени за първи път серия от мисии през юни 1992 г. в Петерсберг (2.1.1.1.). В този контекст тя проведе няколко операции с военен характер (2.1.1.2.).

2.1.1.1. Петерсбергските мисии – 1992 г.

Договорът от Маастрихт предвижда създаването на ЕИСО. ДЧ решиха в Петерсберг да определят три основни типа задачи, които биха се осъществявали от ЕПСО:

– хуманитарни мисии или евакуация на граждани;

– миропазващи мисии;

– мисии за управление на кризи, включително операции по възстановяване на мира.

Така разнообразието от мисии на ЕПСО от 1992 г. е много голямо. Тези мисии са включени в ДЕС с Договора от Амстердам през 1997 г. За да изпълни мисиите си, ЕПСО постепенно се сдоби с военни ресурси. В Хелзинки през декември 1992 г. ЕС определя като основна цел възможността за разполагане на 60 000 души за 60 дни за срок от една година. На 7 април 2004 г. финландският генерал Густав Хаглунд, председател на Военния комитет на

Съвета, потвърждава, че „основните решения от Хелзинки са изпълнени". Средствата, които ДЧ поставят на разположение на Съвета, представляват 100 000 души, 100 военни кораба и 400 бойни самолета[24]. Изправен пред нарастване на заплахите, ЕС решава да засили военния си капацитет (виж по-долу).

Стратегията от 2010 г.

Приета от Европейския съвет на 17 и 18 юни 2004 г., Стратегия 2010 цели да даде нов импулс на ЕПСО. Става дума да се отговаря адекватно на всички видове операции на ЕПСО, „засягащи хуманитарни задачи и задачи по спасяване, задачи за поддържане на мира, задачи на бойните сили при управление на кризи, включващи възстановяването на мира. Както е посочено в Европейската стратегия за отбрана, това би могло да включва общи действия по разоръжаване; поддържане на страни, борещи се с тероризма", и др. Между предвидените мерки фигурират:

– създаването на гражданско-военна клетка в централния щаб с капацитет да формира оперативен център за специфични операции;

– развитието с перспектива до 2007 г. на тактически подразделения за бързо разгръщане – бойни групи от по 1500 души всяка, организирани в рамките на една „водеща нация"[25], с други думи една ДЧ, избрана със съгласието на нейните партньори, да поеме главната отговорност за оперативния характер на дадено подразделение. Бойните групи трябва да могат да бъдат разгърнати най-късно 10 дни след решението на Съвета за започване на дадена операция и с продължителност от 1 до 4 месеца. Към 1 януари 2007 г. Европа има 2 изцяло готови тактически подразделения, които могат да бъдат задействани; тактическите подразделения трябва да позволят на Съвета да предприема бързи действия и да осъществява по две операции за бързо реагиране;

– създаването на Европейска агенция за отбрана, чиято мисия се състои да координира различните аспекти (оперативни, технологични, финансови, индустриални) на националните политики в областта на системите за сигурност (утвърдена през юли 2004 г. и в действие от септември 2005 г. – виж по-долу);

– подобряване на цялата логистична система на ЕПСО (транспорт, телекомуникации) и по-голяма оперативна съвместимост между силите в перспектива 2010 г.

[24] В случая за Франция тези средства представляват 12 000 души, 75 самолета, както и военни кораби, между които и самолетоносачът „Шарл де Гол".

[25] Принципът за създаване на бойни групи е постановен от април 2004 г. вследствие на инициатива на Франция, Германия и Обединеното кралство от началото на 2004 г.

2.1.1.2 Военни операции

Сред военните операции, проведени от името на ЕПСО, фигурират:

– операцията „Конкордия“ (март-декември 2003 г.), в Бившата югославска република Македония (Fyrom): ЕС зае мястото на НАТО в този регион със задачата да гарантира стабилността и сигурността в рамките на съгласието от Охрид; стратегическото планиране и командването бяха възложени на НАТО (операция „Берлин +“); 23 държави от ЕС дадоха принос за осигуряването на 400 души; Франция, осигуряваща половината от наличния състав, бе „водеща нация” на операцията;

– операцията „Артемис“ (юни-септември 2003 г.), която по искане на ООН и нейния генерален секретар предвиди ЕС да подкрепи „Сини каски“ на ООН в мисията им за стабилизирането на Итури (Североизточната част на Демократична република Конго); 2000 души, от които 1700 французи, бяха разположени под френско командване;

– операцията „Алтея“ в Босна и Херцеговина (от декември 2004 г.), която обединява 7000 души от 33 държави (от които 11 ДЧ) и която заменя силите на НАТО „СФОР“; цел на най-амбициозната операция, водена от ЕПСО, е да се стабилизира Босна и Херцеговина, като се атакуват точно престъпните групи, които вилнеят там, за да се улесни пътят на страната към приемането ѝ в ЕС; тази операция се подкрепя също така и със средствата на ООН („Берлин +“).

– мисията на ЕС за предоставяне на консултации и подпомагане на реформата в сектора за сигурността в Демократична република Конго (EUSEC), утвърдена с решение на Съвета от 2 май 2005 г.; по молба на правителството на Конго ЕС осъществява мисия по предоставяне на помощ на властите, за да се позволи осъществяването на политика за сигурност, съвместима със зачитане на правата на човека, демократичните принципи и добрите управленски практики.

2.1.2. Граждански операции

2.1.2.1. Мисиите от Фейра

В края на Европейския съвет във Фейра, Португалия, през юни 2000 г. европейските държавни и правителствени ръководители пожелаха да допълнят разнообразието от мисии, които ЕС може да разрешава да се водят от името на ЕПСО. Тези нови мисии включват следните области:

– полиция;

– правова държава;

– укрепване на администрацията;

– защита на населението (включително и при природно бедствие).

За да изпълни своите граждански мисии, ЕПСО е в състояние да мобилизира 5000 полицаи (от които 1/3 могат да бъдат мобилизирани за срок от 30 дни), 300 правни експерти, 2000 експерти по гражданска защита (пожарникари). През ноември 2004 г. е създадена и европейска жандармерия, наброяваща 800 души. В процес на разработване беше и нова цел за гражданските възможности през 2008 г., която трябваше да начертае план за приоритетни действия с цел засилване на европейския капацитет в тази област.

2.1.2.2. Граждански операции

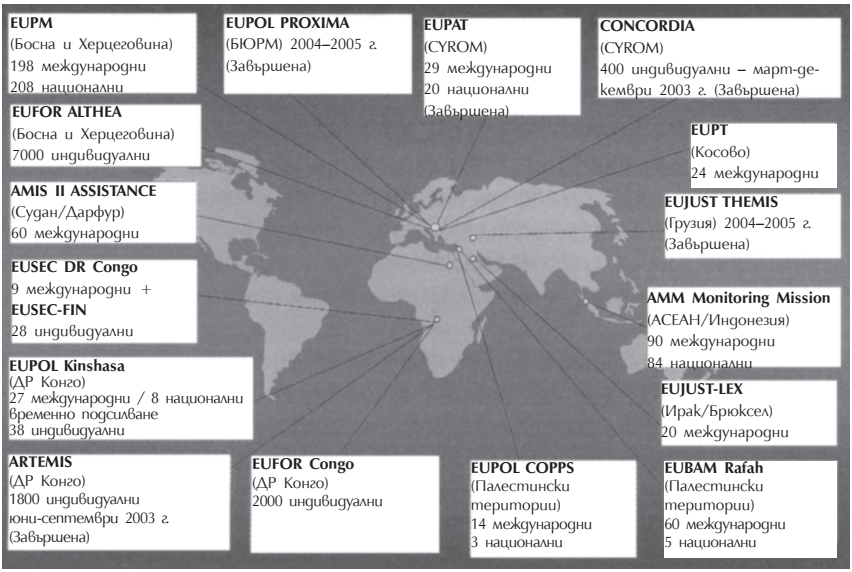
Между гражданските операции, водени под името на ЕПСО, фигурират:

– операцията Eurojust Themis в Грузия, юли 2004 – юли 2005 г., която предоставя експерти, главно магистрати, за да се помогне в създаването на правова държава (реформиране на наказателнопроцесуалния кодекс, международно сътрудничество);

– операцията Eurojust Lex в Ирак, която от февруари 2005 г. оказва на иракските власти гражданска и юридическа помощ

Следващата схема показва военните и гражданските операции, водени от името на ЕПСО:

ЕПСО – граждански и военни операции



Източник: Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne

След май 2006 г. повечето операции приключиха. Така започналата през септември 2005 г. съвместна операция, проведена от ЕС, страните от АСЕАН, Норвегия и Швейцария, целяща поддържането на мира в Индонезия, приключи на 15 декември 2006 г. след демократичните избори, които се проведоха в региона на 11 декември 2006 г. От друга страна, Съветът на Съюза потвърди на 27 февруари 2007 г. свое решение от 12 декември 2006 г. да намали броя на европейските военнослужещи в операцията „Алтея" с 2/3, като отчита подобряването на политическата ситуация в Босна и Херцеговина. На 14 май 2007 г. ЕС реши да започне мисията „Eupol" в Афганистан. Близо 170 европейски полицаи участват в тази мисия, започнала на 17 юни 2007 г. с продължителност 3 години, за подкрепа на афганистанските граждански сили за сигурност.

2.2. ЕС създаде интегрирани структури в областта на отбраната

На Европейския съвет в Кьолн на 3-4 юни 1999 г. европейските държавни и правителствени ръководители взеха решение да създадат към ЕПСО постоянни структури. Освен органи за вземане на решения (2.2.1.) това включва и органи за предложения и анализи (2.2.2.), както и структура за оперативно управление (2.2.3.). Условията, при които ЕПСО може да се обръща към НАТО, също са уредени (2.2.4.).

2.2.1. В материята за ЕПСО компетентността принадлежи на Съвета по общи въпроси и външни отношения

В материята на ЕПСО решенията се вземат от Съвета по общи въпроси и външни отношения. Генералният секретар на Съвета е и върховен представител за ЕПСО[26]. В рамките на ЕПСО могат да се вземат два типа решения (чл. 23 от ДЕС):

– общите стратегии се приемат с единодушие[27];

– становищата и общите действия, независимо дали са приети на основа на общи стратегии, и назначаването на специални представители се приемат с квалифицирано мнозинство.

Основната част от военните и гражданските операции, осъществени под егидата на ЕПСО от 2001 г., бяха реализирани чрез общи действия. Комисията съгласно чл. 18 от ДЕС е „изцяло ангажирана“ с ЕПСО.

2.2.2. Предложение и контрол на операциите: ролята на Комитета по политика и сигурност (КПС)

КПС е политически орган, който се състои от представители на ДЧ (на ниво посланици). Той осигурява политическия контрол и стратегическото ръководство на операциите при управление на кризи. КПС е инстанция за предложения за

---

[26] Лисабонският договор раздели двете функции и предвиди съществуването на отделен върховен представител за външната политика на ЕС, действащ и като председател на Съвета по общи въпроси и външни отношения и заместник-председател на Комисията (бел. на ред.).

[27] Механизмът за конструктивна ненамеса позволява на една държава да не се присъедини към обща стратегия, без това да създава пречки за приемането ѝ.

Съвета по общи въпроси, под чието ръководство се намира, както и инстанция за оперативно ръководство на ЕПСО.

2.2.3. Оперативно управление

То е поверено на две структури, едната военна, другата гражданска.

а) Военен комитет. Това е военен орган, съставен от началниците на генералните щабове на ДЧ и ръководен от генерал Анри Бентежа (французин). Под негово ръководство специалните представители заседават всяка седмица. Военният комитет съветва КПС относно военните измерения на кризите. Това е органът, който прави предложения на КПС.

б) Граждански комитет (CIVCOM). Функциониращ като работна група към Съвета по общи въпроси, Гражданският комитет има същата роля като Военния комитет, но за въпроси от граждански характер.

Накрая следва да се отбележи, че разходите за ЕПСО се финансират по различен начин, в зависимост от това дали става дума за граждански или военни операции:

– гражданските операции се финансират по линия на бюджета на Общността (62,6 млн. евро за 2005 г., 102 млн. за 2006 г.) и ръководени от Комисията;

– военните операции са финансирани индиректно от всички ДЧ[28] в зависимост от коефициент за разпределение, който взема предвид фискалните възможности на всяка ДЧ (около 10% от стойността), и директно от ДЧ участнички за останалите 90% от стойността.

2.2.4. Мисии, подкрепяни от НАТО

Оперативните отношения между НАТО и ЕПСО от декември 2002 г. са уредени в договори, наречени „Берлин +". Тези договори предвиждат условията, при които НАТО предоставя на разположение свои военни и/или логистични средства. НАТО може да се намесва в подкрепа на ЕПСО по три линии:

– предоставяне на средства за планиране на военните структури на ЕПСО за предвиждане на кризи;

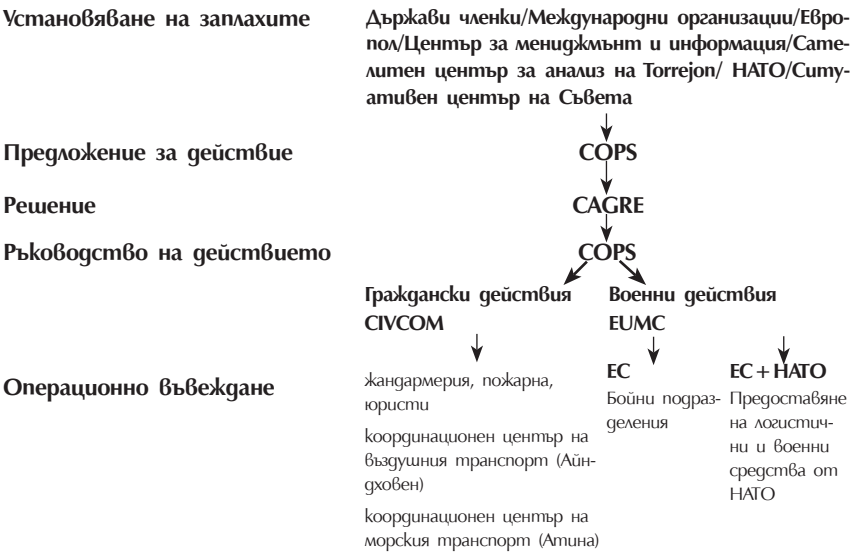
---

[28] С изключение на Дания, която не участва в ЕПСО.

– предоставяне на европейската командна структура съвместното командване на обединените сили в Европа заедно с върховния съюзен командващ в Европа, упълномощен да ръководи операцията; НАТО може също да осигурява щабно управление на възникнали оперативни зони, където са дислоцирани военни части;

– накрая НАТО може да предостави на разположение на Съюза военни ресурси в буквален смисъл – войска, бойна екипировка и т. н., които са определени в стратегическа номенклатура; един такъв конкретен случай е предмет на договор между ЕС и НАТО, в който се предвижда точно при какви условия НАТО може да изисква неговите сили да бъдат отзовани (например в случай на нападение, излагащо на риск солидарността на Алианса, на основата на Глава 5).

По време на операцията „Конкордия" в Бившата югославска република Македония ЕС ползва подкрепата на НАТО и командващият операцията е заместникът на върховния съюзен командващ в Европа. Също така по време на операцията „Артемис" в Демократична република Конго, ръководена от ЕС, НАТО е редовно информиран от компетентните органи на ЕПСО.



3. Политиката за обща сигурност и отбрана остава крехка

Развитието на автентична политика за сигурност и отбрана изисква Европа да изрази ясна воля, че желае да се сдобие със средствата, които днес ѝ липсват (3.1.), поради което военният ѝ потенциал остава незадоволителен (3.2.).

3.1. Развитието на самостоятелна политика за отбрана се сблъсква със съществени политически и икономически ограничения

Самостоятелността на Европа в областта на отбраната се сблъсква с отсъствието на силна политическа воля (3.1.1.), което има за последствие недостатъчност на икономически и финансови средства, предназначени за ЕПСО (3.1.2.).

3.1.1. Липса на политическа воля

Първото ограничение, с което се сблъсква установяването на единна европейска политика за отбрана, не е характерно за материята на сигурността. То произтича от съображения от по-общ характер, според които общностното изграждане е сериозно възпрепятствано от неспособността да се интегрират десетте нови ДЧ след разширяването от 1 май 2004 г., както и много силният удар, който бе нанесен от отхвърлянето от страна на Франция и Холандия на проекта за договор за Европейска конституция. Този договор предвиждаше в областта на отбраната задължение за взаимопомощ между членовете на Съюза в случай на терористично нападение или природна и хуманитарна катастрофа. Той отваряше пътя на „организирано постоянно сътрудничество" във военната област.

Второто ограничение е свързано с липсата на обща външна политика. ЕПСО и ОПВРС очевидно не могат да се развиват поотделно. Както обаче показа и иракската криза, отсъства общо европейско виждане по отношение на ОПВРС извън защитата на основните принципи на демокрация и мир.

Процесът, наречен „Писмото на 8-те“, е в това отношение много симптоматичен. Осем ДЧ заеха враждебна позиция и се обявиха категорично против интервенцията на САЩ в Ирак – позиция, която Германия и Франция желаеха да наложат на Европа. Виждането за международните отношения и в по-широк смисъл за европейския проект по отношение на САЩ не е уеднаквено. Докато Обединеното кралство, Полша и Испания се показват като ревностни атлантици по време на тази криза, Франция пледира за самостоятелност по отношение на САЩ и стига дори до заплахата да наложи вето в Съвета за сигурност на ООН.

Третото ограничение, което произтича от предходното, е свързано със самата възможност Европа да се сдобие с политика за сигурност и отбрана. В страните, които подобно на Франция и Обединеното кралство винаги са имали обща и единна отбранителна политика, идеята за подобна европейска политика за отбрана не се приема лесно. Държавите от бившия социалистически блок от Централна и Източна Европа са очевидно привързани към атлантическата идея и не се стремят към друг начин за обезпечаване на сигурността си освен чрез НАТО, т. е. САЩ[29].

Четвъртото ограничение произтича от европейското обществено мнение относно необходимостта от съгласуване на усилията в областта на отбраната в Европа. Иракската криза например предизвика масови пацифистки прояви, организирани едновременно в много европейски държави, в които много наблюдатели разчетоха първите признаци на зараждането на истинско европейско обществено мнение. Противопоставянето на тази интервенция се дължи в значителна степен на условията, в които бе взето решението за нейното провеждане, и е ясно, че европейците възприемат Общността по-скоро като гражданска, отколкото като военна сила.

[29] Това усещане е особено силно в Полша. Съобщението за поръчка от Полша на бойни самолети „F16“ от САЩ за модернизиране на бойния ѝ флот, направено на следващия ден след приемането в ЕС, бе възприето като особено оскърбително от защитниците на обща европейска отбрана.

Отбраната през погледа на европейците и САЩ – анализът на Роберт Каган

В съчинението „Сила и слабост. САЩ и Европа в новия международен ред“ (март 2003 г.), което доби широка известност и предизвика полемика, политологът от САЩ Роберт Каган пръв формулира трудна за приемане тенденция в международната общност: увеличаването на силата на САЩ и отслабването на Европа.

Според Каган съществената разлика по отношение на силата на Европа спрямо тази на САЩ във военен план допринася за създаването в Европа на антимилитаристични настроения, които всъщност не са нищо друго, освен израз на слабостта на Европа. С други думи, колкото по-слаба е Европа, толкова повече тя прави усилия да убеди себе си и останалия свят, че е безполезно да се води политика от позиция на силата. За Каган това развитие се обяснява с голямото различие в идеята за международна общност от двете страни на Атлантика, което атентатите в САЩ на 11 септември 2001 г. не толкова създадоха, колкото засилиха. В този смисъл, докато САЩ са готови да разкрият заплахите и в случай на нужда да ги отблъснат с военни средства, Европа дава предимство на консенсусен модел за уреждане на конфликтите. Каган, който е един от основните поддръжници на неоконсерватизма на САЩ, не е снизходителен към европейското поведение и не се колебае да изобличава „новия кантиански ред, който може да се развие благодарение единствено на чадъра на мощта на САЩ, упражнявана според правилата на стария ред, определен от Хобс“.

Въпреки че тезата на Каган може да бъде критикувана, тя има и заслугата, че поставя въпроса за двете противоположни посоки на развитие на САЩ и Европа в областта на отбраната. Докато САЩ продължават да се въоръжават, Европа мобилизира ограничени средства за отбраната си. Паралелно с това, докато чувството за заплаха е много силно в населението на САЩ, европейското население е много по-сдържано въпреки атентатите, извършени през последните години на негова територия (Мадрид, Лондон).

3.1.2. Икономическите средства са недостатъчни и лошо използвани

Изграждането на достойна за доверие ЕПСО не може да стане с икономия на сериозни финансови средства. Или Европа, изглежда, не иска да отдели достатъчно средства за отбраната си (3.1.2.2.). По-лошо, нейната военнопромишлена система е недостатъчно ефикасна (3.1.2.2.).

3.1.2.1. Малки бюджетни и финансови средства

Докато САЩ средно отделят за отбрана за 2005 г. повече от 4% от своя БВП, или половината от световните разходи за отбрана, ЕС от своя страна отделя за отбрана по-малко от 2%. За 2006 г. 46% от разходите за въоръжаване в световен мащаб са реализирани от САЩ, като тези разходи са се увеличили с 37% в периода 1997-2007 г.[30] Налице е значително раздалечаване в това отношение, което само по себе си създава тенденция за структурен дисбаланс в Европа.

Експертите считат, че съществува риск подобно раздалечаване не само да се запази, но и да се увеличава, като се имат предвид големите ресурси, които Европа ще трябва да отдели с оглед на демографското застаряване и разликата в растежа между САЩ и Европа, която навярно ще се запази.

3.1.2.2. Недостатъчна употреба на средствата

Европа харчи относително малко за отбраната си, но и средствата, които отделя за това, са като цяло лошо използвани. Европа отделя прекомерна част от своя военен бюджет за личен състав и инфраструктури, което намалява средствата, които може да отдели за научни изследвания (виж по-долу). Тя има много слаба ефективност на отбранителната си индустрия.

На първо място Европа страда от недостатъчна концентрация на средствата. Докато САЩ могат да се възползват от мощност в голям мащаб, необходима за изпълнение на големи военни програми, много европейски държави продължават да осъществяват програми на национално ниво. Така в областта на авиацията почти едновременното пускане на програмата Rafal във Франция, Euro Fighter Typhoon, съвместна програма на няколко ДЧ, и на Saab Grippen (шведска програма), освен политическата си цена предизвиква намаляване на разходите за изследвания и създава пречки за пускането на пазара и износа на оръжия от един и същи клас, съответстващи на конкурентните от САЩ. В областта на бойните блиндирани автомобили в момента съществуват

[30] Източник: Стокхолмска международна група за изследване на мира, юни 2007 г.

23 национални програми. В последно време има известен напредък в това отношение, по-точно с програмата за военен транспорт А 400М[31]. В по-широк план не съществува истински пазар за европейските оръжия.

От гледна точка на търсенето покупките на оборудване остават в рамките на отделните държави и се ползват от обща дерогация относно правилата на конкуренция (чл. 296 от Договора). Европейските правителства, които разполагат с отбранителна индустрия, са заети преди всичко с поддържането на водещите си предприятия в национален мащаб чрез обществени поръчки, отколкото да се конкурират с индустриите на другите европейски държави. От гледна точка на предлагането европейската отбранителна индустрия се характеризира с изключителна разпокъсаност. Докато отбранителната индустрия на САЩ се концентрира през 90-те години около няколко предприятия (Raytheon, Lockheed Martin, Northrop Gruman, General Dynamics, Boeing), европейските предприятия за отбрана остават много разделени. Така през 2005 г. от петте най-големи световни оръжейни предприятия (по търговски оборот) четири са от САЩ и само едно е европейско (британското BAE Systems)[32].

Европейската агенция за отбрана

ЕАО е създадена с общи действия на Съвета на министрите на ЕС на 12 юли 2004 г. Поставена под ръководството на върховния представител, тя има за задача да допринесе за създаването на действителен европейски пазар на оръжия, за модернизиране на оборудването за отбрана с цел да ги приспособи към задачите на ЕПСО и да засили индустриалната и технологичната база в областта на отбраната.

Ролята и мястото на Агенцията ще останат обаче много зависими от доброто желание на ДЧ. Позициите на отделните държави обаче и тук се различават. Някои ДЧ начело с Франция желаят да играят важна роля в създаването на по-ефикасна европейска индустриална база в областта на отбраната, други страни, като Обединеното кралство

[31] Тази програма предвижда покупката на 180 броя от 8 страни, между които Франция, Германия и Обединеното кралство.

[32] 50% от оборота на BAE е реализиран в САЩ благодарение на изкупуването през 2005 г. на производителя на танкове от САЩ United Defense.

разбират по-скоро своята роля като купувач на военни средства, според случая и от извъневропейски доставчици.

Европейските министри на отбраната по инициатива на ЕАО приемат на 14 май 2007 г. „Стратегия за индустриалната и технологичната база на европейската отбрана". Тя подчертава необходимостта за Европа да определи „ключови технологии, които трябва да запази за себе си", както и „индустриален потенциал" за поддържане или създаване. Той предвижда за нарастващо сътрудничество на ДЧ на военните пазари, които следва да се отворят за лоялна конкуренция между страните на Съюза. Едновременно с приемането на този текст 20 ДЧ подписват споразумение, според което се отпускат 55 млн. евро за първата програма за общо изследване и развитие, одобрена през ноември 2006 г. и предназначена да подобри защитата на войниците. Определен е и начинът за отпускане на обща помощ, целяща развитие на безпилотните разузнавателни самолети. В общ смисъл приемането на тази стратегия свидетелства, че Съюзът си дава ясна сметка за необходимостта да положи повече общи усилия за военното си оборудване.

3.2. Европа страда от трайна военна непълноценност

Тази непълноценност е два вида. Наличният състав на европейските военни е ограничен и недостатъчно мобилен (3.2.1.). Очертава се тревожно технологично изоставане на Европа (3.2.2.).

3.2.1. Намаляване на личния състав и ограничени възможности за разгръщане

От една страна, наличният състав на европейските военни е значително намален след края на Студената война. Така общият наличен състав на армиите на ДЧ надминава 2,8 млн. войници през 1975 г. срещу около 1,5 млн. днес. От друга страна, възможността за използване на европейските армии е ограничена, въпреки че се отнася за основен елемент от съвременната война[33]. Според оценките ЕС-27 е в състояние да разположи 200 000 войници. Но според необходимостта от „дислокация на силите" по време на дадена

[33] Така военната доктрина на САЩ задължава експедиционните корпуси да са в състояние да водят едновременно две военни операции.

операция (1/3 разгърнати в операция, 1/3 в процес на подготовка, 1/3 в почивка) става дума едва за 60 000 войници, които могат да бъдат дислоцирани, което може и да е в съответствие с целта от Хелзинки от 1999 г. (виж по-горе), но остава недостатъчно.

3.2.2. Голямо технологично изоставане

Европа страда от очевидно технологично изоставане спрямо САЩ. Това изоставане е толкова голяма пречка, че не позволява да се преодолеят неизбежните трудности от логистичен характер, които съвместното провеждането на операции от суверенни държави задължително създава.

При това положение основните слабости на Европа са следните:

– липса на цялостна система за космическо наблюдение; до пускането в действие на програмата „Галилео" през 2008 г. сателитният център на Съвета в Torrejon няма да може да разчита на собствена сателитна мрежа;

– недостатъчност на европейските военновъздушни сили – паркът на европейските изтребители намалява от година на година;

– значително изоставане, засягащо пехотата, в областта на високотехнологичното оборудване, като оръжия с лазерно насочване, в най-общ план това, което се отнася до развитието на високотехнологичните мощности, по подобие на значителните усилия, влагани от много години в тази област от САЩ.

3.3. Дългосрочната ориентация на ЕПСО остава неясна

Извън анализа на моментното състояние на ЕПСО, на средствата и трудностите, развитието на ЕПСО остава неясно:

а) Първа неяснота: желанието на европейците сами да поемат отговорността за сигурността си или в сътрудничество с НАТО

Връзките между ЕС и НАТО се разхлабиха малко през последните години, но все пак остават изключително силни.

За много ДЧ, най-вече за тези от последното разширяване, НАТО е единственият гарант за сигурността на Европа. ДЕС в това отношение е ясен, като предвижда в своя чл. 17, че „политиката на Съюза ...не засяга специфичния характер на политиката по сигурността и отбраната на определени ДЧ, тя зачита задълженията, произтичащи от Атлантическия договор, на определени ДЧ, които смятат, че общата им отбрана се осъществява в рамките на НАТО и че тя е съвместима с общата политика на сигурност и отбрана, установена в тези рамки".

В този аспект един от най-големите залози на бъдещите десетилетия се състои във волята на европейците да продължат да поставят сигурността си в положение на зависимост от съюзник, който несъмнено споделя най-основните от техните ценности, но който през последните години се проявява като развиващ икономически и социален модел, твърде различен от европейския, насочвайки своите стратегически приоритети към географски зони извън Европа.

Безполезното противопоставяне между страните с проатлантическа ориентация и страните, поддържащи самостоятелността на Европа, не е обаче неизбежно. Би могло да се предвиди разпределение на задачите в областта на сигурността между НАТО и ЕС. На ЕС би могло да се предостави отново отговорността за управление на кризи, които изискват много бърза, но ограничена дислокация, заедно с друг много важен елемент – гражданското управление на кризи. На НАТО би могло да се предостави отново управлението на по-тежки и по-продължителни военни операции. Доброто сътрудничество, което НАТО и ЕС съумяват да осъществят по време на операциите, при които се прилагат договорите "Берлин +", е обещаващо в това отношение.

б) Втора неяснота: разполагането на атомен чадър над целия ЕС

Както посочи Жак Делор, поставя се въпросът за създаването на съвместни системи за ядрено възпиране на страните с атомно оръжие. Така в своя реч от 19 февруари 2006 г.

президентът на Френската република подчертава, че „развитието на ЕПСО, нарастващото преплитане на интересите на страните от ЕС, солидарността, която съществува вече между тях, правят от френската система за ядрено възпиране със самото му съществуване неизбежен елемент от сигурността на европейския континент. През 1995 г. Франция лансира амбициозната идея за съгласувано ядрено възпиране, за да се предизвика размисъл в Европа по тази тема. Моето убеждение остава, че днес ние трябва да си поставим въпроса за обща отбрана, която да държи сметка за съществуващите ядрени оръжия, в перспективата на силна Европа, отговорна за своята сигурност". Ако в бъдеще европейците трябва да разчитат на реална самостоятелност в областта на отбраната, ще трябва да отговорят на този въпрос.

Раздел 2
Вътрешното измерение на европейския политически проект

Глава 22

Пространството на свобода, сигурност и правосъдие

Съществено		
	1.	**Общата политика в областта на правосъдието и вътрешните работи се създава постепенно поради резервираността на ДЧ**
Европа на гражданите се утвърждава постепенно. Първоначално разрешено само за работниците в рамките на вътрешния пазар, свободното движение на хора се разширява най-напред във формат, определен от Шенгенските споразумения, след това в ЕС с **Третия стълб, създаден с Договора от Маастрихт**. Той въвежда и понятието за европейско гражданство, което е част от Първия стълб на ЕС. Полицейското и съдебното сътрудничество е новост в ЕС и се отнася за различни области: наказателно право, правосъдие, имиграция, визи, убежище. Въпреки че ДЕИО още през 1957 г. поставя сред целите си свободното движение на хора, тогава не са предвидени никакви мерки относно преминаването на границите, имиграцията или визовата политика. Волята за разширяване на тази дейност в полза на всички и развитието на някои явления, като трансграничната организирана престъпност, трафика на наркотици, нелегалната имиграция и тероризма, подтикват ДЧ да разработят прагматично сътрудничество в областта на правосъдието и вътрешните работи след 70-те години на XX век.	1.1.	Началото на общностното сътрудничество в областта на правосъдието и вътрешните работи
	1.2.	Напредъкът в Третия стълб е свързан с волята за премахване на демократичния дефицит в ЕС
	2.	**Създаването на пространство на свобода, сигурност и правосъдие е ускорено след атентатите в САЩ на 11 септември 2001 г.**
	2.1.	Общностното пространство на свобода и на правата на човека
	2.2.	Атентатите в САЩ на 11 септември 2001 г. задвижват създаването на пространство на свобода, сигурност и правосъдие

Именно **Договорът от Амстердам, като комюнотаризира отчасти Третия стълб**, утвърждава целта за превръщане на Съюза в „пространство на свобода, сигурност и правосъдие". Премахването на вътрешните граници за лицата се допълва от обща политика на контрол на външните граници и борба с престъпността в Съюза. Създаването на европейско пространство на свобода, сигурност и правосъдие е ускорено от терористичните атентати в САЩ през 2001 г. Това пространство, което засяга нови и разнообразни области на намеса от страна на общностните институции, засяга основни елементи на националния суверенитет.

Накрая трябва да уточним, че пространството на свобода, сигурност и правосъдие е политика, основана върху Първия и Третия стълб, и в зависимост от областите съответства ту на общностната, ту на междуправителствената методика.

1. Общата политика в областта на правосъдието и вътрешните работи се създава постепенно поради резервираността на ДЧ

Сътрудничеството в областта на правосъдието и вътрешните работи е ново (1.1.). Напредъкът, осъществен в тази област, е тясно свързан с необходимостта от борба против „демократичния дефицит" на ЕС (1.2.).

1.1. Началото на общностното сътрудничество в областта на правосъдието и вътрешните работи

Сътрудничеството в областта на правосъдието и вътрешните работи поставя началото на секторно и доброволно сътрудничество (1.1.), което е засилено благодарение на ЕЕА (1.2.). Конкретната реализация на европейското полицейско и съдебно сътрудничество е прилагането на Шенгенските споразумения, които, макар и първоначално да са извън общностната правна рамка, премахват вътрешните

граници между някои ДЧ (1.1.3.). Договорът от Маастрихт създава сътрудничеството в областта на правосъдието и вътрешните работи (СОПВР), наречено „Трети стълб“, което съответства на логика за вземане на решения, различна от общностния стълб (1.1.4.)

1.1.1. Началото: секторно и доброволно сътрудничество

През 1967 г. Конвенцията от Неапол относно взаимното подпомагане между митническите власти съставя рамката на обмен между ДЧ от ЕО. Тя е заменена от **Конвенцията относно взаимопомощта и сътрудничеството между митническите администрации (Неапол II),** подписана на 18 декември 1997 г., която има за цел да се бори против трансграничните нарушения, като подобрява ефикасността на митническото сътрудничество и репресивните служби на ДЧ. Тази конвенция предвижда механизъм за съдействие между митническите администрации по предварителна заявка или спонтанно. Организираното по този начин сътрудничество се изразява чрез установяването на право на трансгранично наблюдение и преследване, възможността за проследяване на контакти и секретно разследване на територията на друга ДЧ, и създаването на екипи за съвместно разследване.

През 1975 г. се въвежда междуправителствено сътрудничество извън правната рамка на ЕО в областта на имиграцията, правото на убежище и на полицейско и съдебно сътрудничество. Става дума за неформален обмен на информация, изграждането на мрежи за улесняване на обмена между ДЧ.

Създаването на групата ТРЕВИ[1] през 1975 г. е в основата на общностното сътрудничество в сектора за борба срещу тероризма. Дейността на тази група се разширява и обхваща полицейската подготовка и борбата с престъпността след 1985 г. През 1977 г. се подписва Конвенцията от Страсбург за превенция и борба с тероризма. Успоредно министрите на вътрешните работи и на правосъдието на ДЧ започват през 1984 г. да провеждат редовни срещи на всеки шест месеца

[1] Тази група има за цел да координира борбата срещу тероризма (бел. прев.).

по конкретни въпроси, като полицейското и митническото сътрудничество или свободното движение на хора.

1.1.2. ЕЕА подтиква ДЧ да засилят сътрудничеството си извън общностната рамка

ЕЕА от 1986 г. бележи обрат в междуправителственото сътрудничество. В чл. 4 той предвижда създаването в ЕО на общ пазар, основан на четири основни свободи: свободното движение на стоки, капитали, услуги и хора. Идеята за свободно движение, която предполага премахване на граничния контрол, е трудна за осъществяване поради колебанията и сдържаността на някои държави. Успоредно се ражда идеята, че това свободно движение на хора трябва да бъде съпътствано от т. нар. „компенсаторни" мерки, които се състоят в укрепване на контрола по външните граници и изработване на европейска политика относно предоставянето на убежище и имиграция. ДЧ създават тогава нови работни групи, отново извън общностната рамка:

– ad hoc група „имиграция" през 1986 г.;

– комитет за борба с наркотиците (CELAD) през 1989 г.;

– група за взаимна помощ (GAM), натоварена с митническите въпроси.

Организирането на тези групи отразява новото ангажиране на Общността с проблематиката, свързана със свободното движение на хора. Те включват наблюдатели на ЕК, а за някои и създаване на секретариат към Съвета на ЕС.

1.1.3. Премахването на вътрешните граници: Шенгенските споразумения

Сключването на Шенгенските споразумения е свързано с отказа на Обединеното кралство да премахне граничните постове по границите си с ДЧ на ЕС въпреки поетите ангажименти с подписването на Римския договор относно свободното движение на хора. Поради трудностите по насърчаването на свободното движение на хора и сътрудничеството в областта на правосъдието и вътрешните работи в рамките

на ЕО Франция, Германия, Белгия, Холандия и Люксембург подписват споразумение на 14 юни 1985 г. в Шенген, Люксембург, допълнено от Конвенция за прилагане на Шенгенското споразумение от 19 юни 1990, влязла в сила през 1990 г.

Тези т. нар. „Шенгенски споразумения" (ШС) позволяват премахването на контрола по вътрешните граници на това ново пространство и пренасянето му към външните граници с последица укрепване на сътрудничеството между участващите държави. Шенгенското пространство се превръща в реалност на 26 март 1995 г., след което се разширява върху целия ЕС, с изключение на Обединеното кралство и Ирландия, но включва Норвегия, Исландия и Швейцария (Италия подписва Споразумението на 27 ноември 1990 г., Испания и Португалия – на 25 юни 1991 г., Гърция – на 6 ноември 1992 г., Австрия – на 28 април 1995 г., както и Дания, Финландия и Швеция – на 19 декември 1996 г.).

ШС имат за цел да премахнат вътрешните граници и успоредно – да координират действията на полицейските, митническите и правосъдните органи. Първоначално се въвежда информационна система за обмен на данни относно идентичността на лицата и описание на търсените обекти: **Шенгенска информационна система (ШИС).** Оказва се обаче необходимо разработването на ШИС от второ поколение (SIS II), която позволява участието на ДЧ, присъединили се към ЕС след 1 май 2004 г., и Швейцария. За тази цел Съветът приема на 6 декември 2001 г. два законодателни инструмента, поверяващи на Комисията развитието на ШИС II и предвиждащи разходите, необходими за това развитите, да са за сметка на общия бюджет на ЕС:

– Регламент 2424/2001 относно развитието на ШИС от второ поколение, основано на чл. 66 от ДЕО;

– Решение 2001/886/ПВР относно развитието на ШИС от второ поколение, основано на чл. 301 31 и 34 от ДЕО.

Мерките, свързани премахването на вътрешните граници, също както актовете, приети с оглед на прилагането на Конвенцията, Споразумението, подписано на 14 юни 1985 г., и

Конвенцията за прилагането му, подписана на 19 юни 1990 г., съставят т. нар. „**Аки Шенген**“ (Acquis Schengen).

Протокол към Договора от Амстердам позволява интегрирането на Шенгенското право в Правото на ЕС. На 1 май 1999 г. Съветът на ЕС определя начините на включване на секретариата на Шенген в общия секретариат на Съвета. На 20 май 1999 г. се приема списък на всички елементи в състава на Аки Шенген.

Новите ДЧ са обвързани от Аки Шенген, но отделни разпоредби се прилагат само от момента на премахването на граничния контрол. Това премахване по решение на Съвета се прилага с влизането в действие на ШИС II и след проверка на новите ДЧ, доказваща, че са изпълнили необходимите условия по прилагането на **„компенсаторните“ мерки**. Сред компенсаторните мерки могат да се посочат комюнотаризирането на краткосрочните визи или развитието на полицейското сътрудничество.

Понастоящем тези нови ДЧ прилагат всички разпоредби на достиженията на Шенгенското право в областта на полицейското и съдебното сътрудничество, които вътрешно не са свързани с премахването на контрола по вътрешните граници. Разширяването на Шенгенското пространство по отношение на ДЧ на ЕС, които се присъединяват между 2004 г. и 2007 г., се реализира в края на 2008 г., докато първоначално ЕК смята да го осъществи през 2007 г. Това позволява да не се допуска свободното навлизане на граждани от новите ДЧ на общностния пазар на труда, а за тях остава и изискването за виза за влизане в САЩ.

Общата политика относно визите

Конвенцията за прилагане на ШС от 10 юни 1990 г. предвижда въвеждането на компенсаторни мерки на премахването на контрола по вътрешните граници в рамките на създаването на Шенгенското пространство. Сред тези компенсаторни мерки участващите държави въвеждат еднообразна краткосрочна виза.

Визовият въпрос е обект на специфични допълнения в Договора от Маастрихт. Обратно на Шенгенското сътрудничество, което придобива междуправителствен характер, разпоредбите относно визите са

разделени между Първия и Третия стълб. Междуправителственият стълб (Третият стълб) обединява основното по материята, докато Първият стълб предлага компетентност на Комисията: приемане на списък на трети страни, чиито граждани са освободени от визи, и създаване на типов модел за виза. Договорът от Амстердам комюнотаризира съвкупността от въпроси относно краткосрочните визи. Така договорът запазва разграничението между краткосрочна и дългосрочна виза. Краткосрочните визи се уреждат от чл. 62.2 от ДЕО, в раздела „Мерки относно преминаването на границите на ДЧ", докато дългосрочните визи са предвидени в чл. 63.3 от ДЕО, в рамките на приемането на имиграционна политика.

Шенгенските споразумения не обвързват всички ДЧ на ЕС. Дания не е страна по тях, въпреки че е обвързана от определени мерки в областта на общата визова политика. Впрочем съобразно протокола към Договора от Амстердам **Ирландия и Обединеното кралство** могат да участват във всички или в някои от разпоредбите на Аки Шенген след гласуване от страна на Съвета с мнозинството на държавите – участнички в Споразумението, и на представителя на правителството на засегнатата държава. Обединеното кралство отправя искане през март 1999 г. да се включи в някои аспекти на сътрудничеството, основано на Шенген: полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, борбата с трафика на наркотици и ШИС. Ирландия също отправя молба за участие в някои разпоредби през юни 2000 г. – същите разпоредби като тези в молбата на Обединеното кралство от 28 февруари 2002 г., с изключение на една. Но Обединеното кралство и Ирландия не са пълноправни държави – участнички в Шенгенското споразумение, и запазват граничния си контрол с ЕС.

Следва да се уточни, че разпоредбите на ШС се отнасят или до Първия, или до Третия стълб: сътрудничеството по наказателноправни въпроси се отнася до Третия стълб, докато визовата политика – до Първия стълб.

Исландия и Норвегия са асоциирани към Шенгенското споразумение от 1996 г. За продължаването на асоциирането на 18 май 1999 г. се подписва споразумение между Исландия, Норвегия и ЕС. Тези страни продължават да участват

в изработването на нови правни инструменти, свързани с развитието на Аки Шенген. Това асоцииране се осъществява под формата на Смесен комитет, създаден извън рамките на ЕС. Той обединява представители на правителствата на Исландия и Норвегия, членове на Съвета на ЕС и на Комисията. **Преговорите за присъединяване към Шенгенското пространство между ЕС и Швейцария завършват с референдум през септември 2005 г.**

Договорът от Прюм

Договорът от Прюм (или „Шенген плюс“), подписан на 27 май 2005 г. между 7 ДЧ на ЕС, укрепва трансграничното сътрудничество с оглед на борбата с тероризма, престъпността и нелегалната имиграция. Държавите-участнички са: Белгия, Германия, Испания, Франция, Люксембург, Холандия и Австрия. Сключен извън рамките на Учредителните договори на общностите, той предвижда обмен на генетични данни, пръстови отпечатъци и лични данни. В полицейската материя той предвижда създаването на общи патрули, както и други форми на интервенция (въоръжена въздушна охрана и служители по сигурността на полетите, помощ при провеждането на мащабни мероприятия…).

Договорът от Прюм въвежда две новости в европейското сътрудничество: обмен на данни за ДНК и използването на регистрационен индекс, за да се избегне прякото разкриване на самоличността на издирваното лице.

Ежегодната политическа стратегия за 2008 г. на ЕК предлага да се въведе централизирана база данни на пръстови отпечатъци.

1.1.4. Създаването на Третия стълб: Раздел VI на ДЕС

Стълбът „Правосъдие и вътрешни работи“ се появява през 1992 г. с Договора от Маастрихт. Така Договорът от Маастрихт организира сътрудничеството между ДЧ в областта на правосъдието и вътрешните работи върху съвсем нова основа – като прибавя **трети стълб към конструкцията на ЕС** (той съставлява Раздел VI на ДЕС, от чл. 29 до чл. 42).

Раздел VI на ДЕС включва като въпроси от общ интерес политиката за предоставяне на убежище, правилата за преминаване на външните граници, имиграционната политика, както и тази по отношение на граждани на трети страни. В тези области Договорът признава правото на инициатива

едновременно на Комисията и на ДЧ. Правото на решение принадлежи на Съвета, който се произнася с единодушие.

Това сътрудничество се основава на девет въпроса, оценени от общ интерес: убежище, преминаване на външните граници, имиграция, борбата с трафика на наркотици и с токсикоманията, борбата с измамите в международен мащаб, съдебно сътрудничество по гражданскоправни и наказателноправни въпроси, митническото сътрудничество и полицейското сътрудничество.

Вдъхновена от ОПВРС, системата за вземане на решения в Третия стълб почти веднага разкрива някои проблеми. В отделни случаи границата между разпоредбите на ДЕО и ДЕС се размива. Например сред въпросите от общ интерес в Третия стълб фигурират нормите, уреждащи преминаването на външните граници на ДЧ, както и борбата с токсикоманията, докато чл. 100 С от ДЕО вече предвижда мерки относно визите, а чл. 152 (предишен чл. 129) от ДЕО – относно здравеопазването, съдържа разпоредби за борба с наркотиците и токсикоманията. Възниква проблем с разграничаването, който затруднява дейността и вземането на решение.

Правните инструменти в Раздел VI от ДЕС

Правните инструменти на Третия стълб се различават от тези на Първия стълб.

1) Общите позиции определят подхода на Съюза по определен въпрос (първата обща позиция, приета от ЕС, се отнася до определянето на понятието „бежанец“ по смисъла на Женевската конвенция от 1951 г., за да се гарантират еднаквите критерии на всички ДЧ).

2) Общите действия се използват, когато целите на ЕС могат да бъдат по-добре осъществени чрез общо действие, отколкото от действащите поотделно ДЧ. В тези рамки са приети известен брой програми, за да благоприятстват сътрудничеството между полицейските, съдебните и митническите служби, както и ежегодни действия по приемането на бежанци например. Юридическият обхват на тези два нови юридически инструмента все пак не е съвсем ясен и някои държави ги възприемат като незадължителни инструменти. Използването на инструменти без юридически последици или непредвидени в Договорите, като резолюции, препоръки и декларации, става за сметка на трите основни инструмента от Раздел VI на ДЕС.

3) Споразумението като класически инструмент на международното право изисква продължителни срокове за приемане и прилагане. Така Европейското полицейско бюро (Европол) е предвидено още от юни 1991 г. от Европейския съвет в Люксембург, докато Конвенцията за създаването му е подписана през юли 1995 г., влиза в сила на 1 октомври 1998 г. и може да се прилага от 1 юли 1999 г., твърде дълъг срок за компетентните власти, които изчакват осем години този абсолютно необходим документ за координиране на борбата с организираната престъпност на европейско равнище.

Накрая, на институционно равнище, Третият стълб, така както е заложен от Договора от Маастрихт, предоставя на общностните институции ограничена роля:

– ограничен контрол на СЕО, с компетенции единствено в тълкуването на споразуменията и уреждането на спорове между ДЧ, ако обаче това е предвидено изрично в клауза от конвенцията;

– отсъствието на информация за ЕП, който според Договора трябва да бъде консултиран от Съвета, но в повечето случаи е информиран само пост фактум, без възможност да формулира мнение относно водените дискусии;

– ограничено право на инициатива на ЕК в шест от общо девет области, включени в Раздел VI на ДЕС, поделено с ДЧ (единствено ДЧ могат да действат в материите на съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, полицейското и митническото сътрудничество);

– гласуването с единодушие в Съвета, което често блокира вземането на решение.

По отношение на вземането на решения Договорът от Амстердам заменя с рамково решение общото действие и решението, правни инструменти, сходни с директивата и мерките по прилагането ѝ. Освен това всяко споразумение може да влезе в сила след ратифицирането му от половината ДЧ, които са страни по него, което ускорява процеса (чл. 34 от ДЕС). Комисията заедно с ДЧ разполага с разширено право на инициатива, обхващащо всички области от Третия стълб, като са уточнени и начините на консултиране на ЕП.

Проектът за договор за реформи, който слива трите стълба, обединява различните правни инструменти на ЕС.

Трудностите, срещани от страна на действащите лица по сътрудничеството в областта на правосъдието и вътрешните работи, обясняват критиките, отправени от Комисията и Парламента по време на дебатите относно Договора от Амстердам.

1.2. Напредъкът в Третия стълб е свързан с волята за премахване на демократичния дефицит в ЕС

Редовните критики на общностната конструкция заради демократичния дефицит подтикват ДЧ да въведат европейското гражданство (1.2.1.) и да комюнотаризират важни компетенции от Третия стълб по време на преговорите по Договора от Амстердам (1.2.2.).

1.2.1. Създаването на европейското гражданство

Договорът от Маастрихт въвежда в Римския договор понятието „европейско гражданство", споменато през 1984 г. на Европейския съвет във Фонтенбло. „Всяко лице, което притежава гражданство на ДЧ, е гражданин на Съюза", се казва в чл. 8 от ревизирания Римски договор (чл. 17 от ДЕО).

Гражданинът на ЕС разполага със специфични права:

– правото на свободно движение и престой на територията на ДЧ;

– правото да гласува и да бъде избиран на местни и европейски избори в държавата, в която пребивава постоянно (при запазено право за „дерогационни разпоредби, когато специфични за дадена ДЧ проблеми го оправдават");

– право да се ползва с дипломатическа и консулска защита от органите на всяка ДЧ в дадена страна или в трета страна, където ДЧ, на която е гражданин, няма представителство;

– право да подава петиции до ЕП и право да сезира Европейския омбудсман;

– правото да се обръща към всички институции на Съюза на един от езиците на Общността и да получават отговор на същия език.

Тези права могат да бъдат разширени от Съвета, който взема решение с единодушие, след консултиране на ЕП. Обхватът на понятието „европейско гражданство" остава ограничен, но е възможно да претърпи развитие.

1.2.2. Договорът от Амстердам комюнотаризира част от Третия стълб

Договорът от Амстердам възлага постигането на нова цел: създаването на пространство на свобода, сигурност и правосъдие. Той осъществява прехвърлянето на разпоредбите относно визите, предоставянето на убежище, имиграцията и останалите политики, свързани със свободното движение на хора, от Третия към Първия стълб. Така една част от Третия стълб е „комюнотаризирана". Третият стълб на ЕС става **„Съдебно и полицейско сътрудничество по наказателноправни въпроси"**. Договорът позволява също да се прехвърлят към общностния стълб нови области, ако Съветът реши това с единодушие.

В ДЕО е въведен нов Раздел IV, озаглавен: „Визи, убежище, имиграция и други политики, свързани със свободното движение на хора". Този раздел отново разглежда мерките относно контрола по външните граници, предоставянето на убежище, имиграцията и съдебното сътрудничество по гражданскоправни въпроси. Тези области вече са част от Първия стълб и спрямо тях се прилагат общностните правни инструменти: директива, регламент, решение, препоръка и становище.

Успоредно е създаден Раздел VII от ДЕС относно засиленото сътрудничество, който позволява интегрирането на Аки Шенген в ДЕС.

В рамките на реорганизирания Трети стълб полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси се запазва, като към него Договорът от Амстердам прибавя превенцията и борбата с расизма и ксенофобията.

Така политиката в областта на правосъдието и вътрешните работи е предмет на уреждане в два стълба.

В Първия, общностния, стълб са разпоредбите относно предоставянето на убежище, имиграцията, съдебното сътрудничество по гражданскоправни въпроси и Аки Шенген. Единодушието се запазва за повечето от областите, но само за срок от 5 години. **Третият стълб** засяга основно въпросите на престъпността. Решенията се вземат с еди-

нодушие, но и тук не става дума за класическо междуправителствено сътрудничество, тъй като общностните институции играят известна роля, особено поделеното между ДЧ и Комисията право на инициатива и контролът на СЕО, макар и при определени условия. Съществуват три инструмента: конвенция, рамково решение, решение.

Хармонизирането на политиката за предоставяне на убежище

Убежището е защита, предоставена от дадена държава на нейната територия и основана на правата, признати на бежанците. В рамките на ЕС хармонизирането на политиката за предоставяне на убежище трябва благодарение на Хагската програма да установи до 2010 г. Общата европейска система за предоставяне на убежище.

Вече са приети четири основни инструмента:

– Директивата относно условията на прием (минимални стандарти за приемане на кандидатите за убежище);

– Директивата относно процедурите за предоставяне на убежище;

– Директивата относно квалификацията (предоставяне на статут на бежанец или на субсидиарна защита);

– Регламентът от Дъблин (правила по отношение на ДЧ, отговорна за прегледа на молба за предоставяне на убежище).

Общата политика в областта на предоставянето на убежище основно се ръководи от Конвенцията от Дъблин от 15 юни 1990 г., влязла в сила през 1997 г. Впоследствие тя е заменена от Регламента от 25 март 2003 г., прилаган от 1 септември 2003 г., наречен **Регламент Дъблин II**. Той налага преглед на молбата за предоставяне на убежище от държавата, получила първата молба за убежище. Освен това нормите относно събирането на семейства са хармонизирани. Този механизъм е допълнен с **Регламента EURODAC** от 11 декември 2000 г., който създава европейски файл на пръстовите отпечатъци, и с Директивата от 27 януари 2003 г., която хармонизира условията на приемане на кандидатите за предоставяне на убежище. През 2006 г. 166 000 молби за убежище са депозирани в ДЧ.

През 2000 г. е създаден европейски фонд за бежанците. Първоначално обезпечен с бюджет от 216 млн. евро за 5 години, този фонд е предназначен да оказва финансова подкрепа на националните програми относно приемането на кандидати за убежище или преселници, подкрепа за доброволното репатриране на лица, чиито молби за получаване на убежище са отхвърлени, или за спешна помощ в случай на масов приток на бежанци. Срокът на този фонд е продължен до 2010 г., с бюджет от 116 млн. евро, но не разполага с необходимите финансови средства за воденето на истинска общностна политика в тази област.

На 5 ноември 2004 г. Европейският съвет приема Програмата от Хага, която има за цел да задълбочи сътрудничеството на ДЧ в областта на предоставянето на убежище с установяването на обща процедура за предоставяне на убежище и на еднообразен статут за лицата, на които е предоставено убежище. Преговорите между ДЧ обаче се сблъскват с невъзможността да се постигне консенсус относно критериите за предоставяне на убежище.

Накрая разпределянето на тежестта по наблюдението на външните граници, което е висящият нерешен въпрос, свързан с обществената сигурност, също остава деликатна тема въпреки създаването на Европейската агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници на ДЧ на Европейския съюз (Frontex).

Обединеното кралство, Ирландия и Дания посочват чрез различни протоколи към Договора от Амстердам намерението си да не участват във всички мерки в материите на ПССП. В рамките на преговорите относно Проекта за договор за изменение Обединеното кралство се опитва да получи пълна дерогация за Третия стълб, както и изключване от компетенцията на СЕО.

ЕВРОПОЛ

Конвенцията Европол, подписана през 2005 г., влиза в сила на 1 октомври 1998 г. Договорът от Амстердам (чл. 30 от ДЕС) предвижда Европол да се превърне в основен инструмент за координация между националните полицейски служби в Съюза. Европол има за задача да координира разследванията, които се водят от националните власти, да участва в общи екипи за разследване и да изисква от компетентните власти да провеждат разследвания.

Конкретно работата на Европол се състои в съхраняването на информация, оказване на съдействие на разследването, проверяване на съществуващите специализирани компетенции и улесняване на контактите между разследващите органи и специализираните магистрати. Европол използва 350 агенти и седалището му се намира в Хага.

2. Създаването на пространство на свобода, сигурност и правосъдие е ускорено след атентатите в САЩ на 11 септември 2001 г.

През юли 1998 г. ЕК публикува доклад относно пространството на свобода, сигурност и правосъдие, който уточнява основите, очертанията и приоритетните му цели. През декември 1998 г. планът за действие на Съвета и на Комисията включва списък с целите, които трябва да се постигнат в средносрочен план (две години) и в по-продължителен срок (пет години).

Европейският съвет във Виена (декември 1998 г.) подкрепя плана за действие на Съвета и на Комисията за установяването на европейско съдебно пространство. Така Третият стълб постепенно отстъпва място на по-амбициозна цел – създаването на пространство на свобода и на правата на човека (2.1.), преди да бъде отново неутрализиран от още по-силно свързан с обществената сигурност подход вследствие на атентатите в САЩ на 11 септември 2001 г. (2.2.).

2.1. Общностното пространство на свобода и на правата на човека

ЕК обявява през 1998 г. амбициозни предложения за напредък в областта на сътрудничеството в Третия стълб (2.1.1.). Тези предложения са подновени от Европейския съвет в Тампере (15-16 октомври 1999 г.), който формулира целта си да създаде пространство на свобода, сигурност и правосъдие (2.1.2.). Успоредно се изгражда Европа на правата на човека (2.1.3.).

2.1.1. Признаването от юриспруденцията на основните права

Европейската конвенция за правата на човека, изготвена от Съвета на Европа през 1950 г. (ЕКПЧ), дълго време представлява основният правен инструмент, позволяващ да се гарантира защитата на тези права в Европа.

Въпреки че ЕО не се присъединява към Конвенцията, всички ДЧ са страни по нея. Дори СЕО се позовава в своята съдебна практика на принципите, дефинирани в ЕКПЧ, както и на общите конституционни традиции на ДЧ за осигуряване на зачитането на основните права в ЕС. От 1974 г. СЕО твърди, че основните права са част от общите принципи, които той трябва да защитава[2]. СЕО се произнася по индивидуални случаи, като признава основните права в съдебната си практика. До днес СЕО е признал следните най-важни индивидуални основни права:

– човешкото достойнство (СЕО, 1974 г., Casagrande);

– принципа на равенство (СЕО, 1962 г., Klqckner);

– недискриминацията (СЕО, 1976 г., Defrenne с. Sabena);

– защитата на личния живот (СЕО, 1980 г., National Panasonic);

– медицинската тайна (СЕО, 1992 г., Commission с. RFA);

– правото на собственост (СЕО, 1979 г., Hauer);

– правото на ефикасна съдебна защита и на справедлив процес (СЕО, 1986 г., Johnston с. Chief constable of the Royal Ulster Constabulary);

– неприкосновеността на дома (СЕО, 1989 г., Hoechst AG с. Commission);

– свободата на изразяването на мнение и на печата (СЕО, 1984 г., VBVB).

Въпросът за формално присъединяване на ЕО към ЕКПЧ е обсъждан преди ревизията на ДЕС от Амстердам. На 28 март 1996 г. обаче Съдът отсъжда, че от гледна точка на състоянието на Общностното право Общността няма компетентност за присъединяване към Конвенцията. Договорът от Амстердам придава по-голяма сила на съществуващите разпоредби относно защитата на основните права (чл. 6 и 7 от ДЕС):

– като установява серия от принципи, върху които се основава Съюзът („свободата, демокрацията, зачитането на правата на човека и на основните свободи, както и правовата държава“);

[2] Виж Глава 6, отнасяща се до СЕО и Общностното право.

– като предвижда компетенциите на Съда за осигуряване на зачитането на тези принципи от европейските институции;

– като планира санкция в случай на нарушаване на тези принципи от страна на ДЧ (отнемане на някои права на държавата, призната за носеща отговорност за подобно нарушение, чл. 7 от ДЕС).

В Ница държавните и правителствените ръководители решават да допълнят разпоредбата на чл. 7 от ДЕС, като предвиждат **разпоредба за превенция на нарушаването на основните права**. Комисията, ЕП или една трета от ДЧ могат да поискат от Съвета да констатира съществуването на риск от нарушаване на основните права. На основание становище на ЕП и след изслушване на засегнатата ДЧ **Съветът може да констатира с мнозинство от 4/5, че действително съществува ясно изразен риск от сериозно нарушаване на основните права**. След това Съветът може да представи препоръки на засегнатата ДЧ. Освен това МПК в Ница приема, че Съдът единствен ще е компетентен за решаване на спорове относно процедурните правила по чл. 7 от ДЕС, но не и за оценяване на законосъобразността на решения, приети по силата на тази разпоредба.

2.1.2. Хартата на основните права

Европейският съвет в Кьолн (юни 1999 г.) взема решение да пристъпи към изработването на Харта на основните права на гражданите на ЕС до декември 2000 г. На извънредния Европейски съвет в Тампере (Финландия), състоял се на 15 и 16 октомври 1999 г., е одобрен договор относно съдържанието, методиката на работа и практическите условия на състава, натоварен с изработването на тази Харта. Хартата на основните права на ЕС има за цел да направи „по-видими, да засили защитата на основните права в светлината на развитието на обществото, на социалния прогрес, на научните и технологичните постижения“ (преамбюл).

Хартата се изработва от Конвент, в който участват представители на националните парламенти, членове на ЕП, представители на националните правителства и съ-

ответният член на ЕК. Европейският съвет в Биариц през октомври 2000 г. одобрява проекта с единодушие. Хартата на основните права е подписана от държавните и правителствените ръководители на Европейския съвет в Ница на 7 декември 2000 г. Тя бележи ангажираността на Европа с основните права. Без да прокламира нови права, тя представя синтез на приложимите в Европа основни права. Хартата се подразделя на 6 глави: достойнство, свобода, равенство, солидарност, гражданство и правосъдие.

Хартата няма юридически задължителен характер. И докато ПИС многократно прави опит да се позове на текста (ПИС, 3 май 2002 г., Jÿgo-Quÿrÿ c. Commission), то СЕО винаги отменя решенията на ПИС. За сметка на това обаче ЕСПЧ в едно свое решение от 11 юли 2002 г. изрично се позовава на Хартата. Проектодоговорът за Конституция за Европа предвижда Хартата да получи юридически задължителен характер. През декември 2003 г. Европейският съвет разширява правомощията на Европейската обсерватория по проявите на расизъм и ксенофобия, за да създаде Агенция на ЕС за основните права.

Лисабонският договор обявява Хартата за основните права за неделима част от ДЕС. Обединеното кралство, което получава дерогация, е освободено от прилагането ѝ, известни отстъпки, по-скоро декларативни, се правят за Ирландия, Чехия и Полша.

Агенцията на ЕС за основните права (FRA)

Регламентът, създаващ FRA, е приет окончателно на заседание на Съвета по правосъдие и вътрешни работи на 15 февруари 2007 г. FRA е независима общностна агенция. Тя има за цел да предоставя помощ и компетентност в областта на основните права както на институциите, така и на ДЧ, за да зачитат изцяло тези права, когато прилагат Общностното право.

Агенцията може да формулира становища за институциите на Съюза, както и за ДЧ, когато те прилагат Общностното право, по собствена инициатива или по молба на ЕП, на Съвета или на ЕК. Тя е съставена от представители на ДЧ, назначавани за пет години.

2.2. Атентатите в САЩ на 11 септември 2001 г. задвижват създаването на пространство на свобода, сигурност и правосъдие

Извънредният Европейски съвет в Тампере (октомври 1999 г.) задвижва полицейското и съдебното сътрудничество. **Договорът от Ница от декември 2000 г. обаче внася малко промени**. Относно Раздел IV от ДЕО (визи, убежище, имиграция и други политики, свързани със свободното движение на хора) ДЧ решават, че за тези области гласуването с единодушие ще бъде заменено от процедурата за съвместно решение.

Атентатите в САЩ от 11 септември 2001 г. обаче ускоряват създаването на ПССП. По време на заседанията след атентатите (извънреден Съвет ПВР на 20 септември 2001 г., извънреден Европейски съвет в Брюксел на 21 септември 2001 г.) ДЧ проявяват волята си да се борят с престъпност с все по-ясно изразен транснационален характер. Така **Европейският съвет в Лаакен** дава ход на няколко важни инициативи: наблюдението на външните граници (2.2.1.), създаването на Евроджъст (2.2.2.), на европейската заповед за арест (2.2.3.) и на сътрудничество в борбата с тероризма (2.2.4.). Единствено проектът за Европейска прокуратура е отложен поради нежеланието на много от ДЧ да делегират правосъдни правомощия (2.2.5.).

2.2.1. Наблюдението на външните граници на ЕС

Европа днес е континентът, който заема първо място по имиграция, преди САЩ и Канада, взети заедно, с 1, 7 млн. легални влизания годишно.

На заседанието си в Тампере на 15 и 16 октомври 1999 г. Европейският съвет обявява целта да се създаде обща политика в областта на миграциите. Тази цел е потвърдена и от Европейския съвет в Лаакен (15–16 декември 2001 г.) и в Севиля (21-22 юни 2002 г.). На заседанието на Европейския съвет на 5 ноември 2004 г. е приета нова петгодишна програма, наречена „Хагска програма", която предвижда нови цели за политиката в областта на предоставянето на убежище и имиграция, свързани най-вече с контрола на миграционните

потоци. След 1 май 2004 г. квалифицираното мнозинство и процедурата за съвместно решение се прилагат по отношение на повечето мерки, засягащи визовата политика и предоставянето на убежище след Договора от Ница (чл. 67).

С разширяването с нови 12 ДЧ външните граници на ЕС се преместват. Кипър и Малта срещат реални трудности с контрола по морските си граници. Границите на изток се изместват в Полша, Румъния и в балтийските държави, в съседство с Украйна, Русия, Молдова и Беларус. Управлението на външните граници се превръща в особено тревожна тема. В доклад от 7 май 2002 г., озаглавен: „Към интегрирано управление на външните граници", ЕК изисква създаването на европейска гранична полиция. След като напомня, че вътрешната сигурност на ЕС минава през сигурността на външните граници, Комисията пристъпва към обобщение за контрола по границите, за да направи заключението, че отсъства истинско оперативно сътрудничество и липсва единство в прилагането на Шенгенското споразумение. В този доклад Комисията предлага четири цели: въвеждането на общ механизъм за оперативно съгласуване; обща оценка на риска; създаването на Европейски колеж за гранична охрана; поделяне на финансовите разходи между ЕС и ДЧ за постепенното създаване на европейски корпус за гранична охрана.

Заключенията от Европейския съвет в Севиля на 21 и 22 юни 2002 г. представляват отстъпление спрямо предложенията на Комисията за създаване на корпус за гранична охрана. За сметка на това ДЧ приемат създаването на мрежа на офицерите за свръзка, отговарящи за имиграцията на ДЧ. Днес проектът за създаване на европейски корпус за гранична охрана, за който настояват ЕК, Франция и Германия, среща съпротивата на много ДЧ, загрижени за суверенитета си, и вероятно няма да се осъществи в близките години.

Европейският съвет в Солун на 16 и 17 октомври 2003 г. приема създаването на Европейска агенция за външните граници. Основната мисия на тази агенция е да координира оперативното сътрудничество между ДЧ в областта на контрола и наблюдението на границите.

Във финансовата рамка 2007–2013 г. ЕС включва рамковата програма за солидарност и управление на миграционните потоци. Тази програма, обезпечена с бюджет от 5, 8 млрд. евро, съдържа четири направления: управление на външните граници, политика на предоставяне на убежище, интеграция на гражданите на трети страни и борба с нелегалната имиграция. За първи път е приета обща работна програма за 18 месеца от германското, португалското и словенското председателство на ЕС. Тази програма има продължение и на срещата на върха относно миграциите, която се провежда в Триполи между ЕС и Африканския съюз през ноември 2006 г.

Агенцията Frontex

Европейската агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници на ДЧ на ЕС, или Frontex, е европейската агенция за сигурност на външните граници на ЕС. Фронтекс е създадена с Регламента от 26 октомври 2004 г. и действа от 3 октомври 2005 г. Нейното седалище е във Варшава, а изпълнителен директор е Илкка Лайтинен.

Мисията на Фронтекс е да подпомага ДЧ за въвеждането на общностни правила относно външните граници. Всяка ДЧ носи все пак отговорност за частта от границата на нейна територия. Фронтекс е също така отговорна за координирането на митническите дейности по гарантирането на сигурността на границите на ЕС с трети страни.

Бюджетът на Фронтекс (12 млн. евро годишно) я превръща в обикновена агенция за координиране на водените от ДЧ политики, даваща предварителна представа за евентуален европейски корпус за гранична охрана, който може да се създаде в перспектива. Освен операции за контрол по границите на ЕС, преди всичко в големите аерогари, Фронтекс подготвя заедно с Комисията проект за регламент, който да бъде в основата на механизъм за бързо реагиране по границите, и желае да развива европейско оборудване за наблюдение на границите. Германия решава през 2007 г. да снабди Фронтекс с четири хеликоптера. Освен това Европейският съвет през декември 2006 г. решава да въведе в Средиземно море брегова охрана от свързани помежду им патрули.

Накрая през април 2007 г. с регламент се създават екипи за бърза намеса по границите. Тези екипи представляват формирование от 500 гранични поста под ръководството на Фронтекс, които могат да бъдат изпратени във всички ДЧ. Тези гранични постове за всяка една мисия се командироват временно от техните страни, но разходите, свързани с мисиите, са за сметка на Фронтекс.

2.2.2. Създаването на Eurojust

Евроджъст е създаден с решение на Съвета на ЕС от 28 февруари 2002 г. Този общностен орган е компетентен по разследването и съдебното преследване на тежката трансгранична и организирана престъпност, която засяга най-малко две ДЧ. Неговата роля е да подобрява координацията между националните съдебни власти, но също така да улеснява оказването на международна правна помощ и изпълнението на молби за екстрадиране и предаване. На Евроджъст е отредено да играе основна роля в борбата срещу тероризма.

Принципът на вземане на решение в Евроджъст е одобрен от Европейския съвет в Тампере, но създаването му се забавя заради дълбоки противоречия между ДЧ. Преди всичко Обединеното кралство е изключително сдържано относно създаването на общностен съдебен орган. След атентатите в САЩ на 11 септември 2001 г. Европейският съвет в Лаакен решава да създаде Евроджъст, който действа в Хага от 2002 г. Всяка ДЧ е представена от офицер за свръзка, който има статут на прокурор, съдия или офицер от полицията. Една от първите конкретни дейности на Евроджъст е разбиването през март 2007 г. на мрежа за злоупотреба с ДДС, като присвоените средства са приблизително 2 млрд. евро.

На 6 ноември 2006 г. се подписва споразумение за съдебно сътрудничество между ЕС и САЩ. Това споразумение има за цел да засили сътрудничеството в областта на борбата срещу тероризма и тежката престъпност, като позволява обмена на лични данни между европейските власти и властите в САЩ. В Евроджъст е назначен магистрат за връзка от САЩ. Сходни договори за сътрудничество се подписват с Исландия и Норвегия. Започват преговори за сключването на подобни договори с Русия, Швейцария, Украйна и Хърватска. През 2006 г. съдебната активност на Евроджъст нараства с 31%. Евроджъст се стреми да подготви ядрото на бъдещата европейска прокуратура.

2.2.3. Европейската заповед за арест

ЕС приема рамково решение относно заповедта за арест и процедурите на предаване между ДЧ през 2002 г. Европейският съвет в Тампере приканва ДЧ да направят от принципа на взаимно признаване „крайъгълен камък" на истинско европейско съдебно пространство.

Европейската заповед за арест заменя старата система на екстрадирането, като налага на всяка национална съдебна власт (съдебна власт на изпълнение) да признае чрез минимален контрол молбата за предаване на дадено лице, формулирана от съдебната власт на друга ДЧ (съдебната власт на издаване). След 1 януари 2004 г. рамковото решение замества следните съществуващи текстове:

– Европейската конвенция за екстрадиция от 1957 г., както и Европейската конвенция за репресията на тероризма от 1978 г., що се отнася до екстрадирането;

– Споразумението от 26 май 1989 г. между 12 ДЧ, отнасящо се до опростяването на предаването на молбите за екстрадиране;

– Конвенцията относно опростената процедура за екстрадиция от 1995 г.;

– Конвенция относно екстрадицията между ДЧ на ЕС от 1996 г.;

– разпоредбите на Шенгенските споразумения, отнасящи се до тази материя.

Все пак ДЧ са свободни да прилагат и да сключват двустранни и многостранни споразумения, доколкото същите улесняват или опростяват допълнително процедурите на предаване.

Рамковото решение определя „европейската заповед за арест" като всяко съдебно решение, прието от дадена ДЧ, с оглед на арестуването или предаването от друга ДЧ на лице, срещу което е образувано наказателно производство, което се издирва за изтърпяване на наложено наказание, на което е наложена мярка, изискваща задържане. Заповедта подлежи на изпълнение при наличието на окончателна присъда за изтърпяване на наказание лишаване от свобода или мярка, изискваща задържане на лицето, наложени в молещата

държава за не по-малко от 4 месеца, както и за закононарушение, за което се предвижда наказание лишаване от свобода или мярка, изискваща задържане на лицето за не по-малко от една година или друго по-тежко наказание. Наказателни присъди, при които наложеното наказание лишаване от свобода е за по-кратък срок от посочените, не попадат в приложното поле на европейската заповед за арест.

Една ДЧ има задължението да се противопостави на предаването на лице в случай на амнистия, ако лицето, което е обект на европейската заповед за арест, не е наказателноотговорно поради възрастта си, или ако се окаже, че издирваното лице е получило окончателна присъда за същото деяние в друга ДЧ (принцип ne bis in idem).

Създаването на европейската заповед за арест представлява истински напредък в областта на съдебната взаимопомощ по наказателноправни въпроси. То позволява съдебно да се гарантира наказателноправната взаимопомощ в рамките на ЕС. За сметка на това обаче не се осъществи никакво хармонизиране по отношение на процедурните правила и правата на защитата. ЕК предлага много мерки за хармонизиране в тази област.

2.2.4. Борбата против тероризма

Рамковото решение на Съвета от 13 юни 2002 г., отнасящо се до борбата против тероризма, прието скоро след атентатите в САЩ на 11 септември 2001 г., представлява забележителен напредък в процеса на създаване на европейско пространство на свобода, сигурност и правосъдие.

Този текст налага на ДЧ да санкционират убийството, отвличането и вземането на заложници като терористично закононарушение, ако са извършени при специфични обстоятелства, например ако имат за цел да сплашат дадено население. Той ги задължава да наказват ръководството и участието в терористична група, както и подбудителството, съучастничеството и дори опита за извършване на терористично нарушение. Атентатите в Мадрид на 11 март 2004 г. карат ЕС да предприеме мерки, предназначени за засилване

на съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, свързани с борбата против тероризма. Европейският съвет в Брюксел на 25 март 2004 г. назначава „специален координатор на борбата срещу тероризма". Неговата основна дейност е въвеждането на общностно ниво на биометричните паспорти, мярка, наложена от САЩ. ДЧ предпочитат да уредят до обикновено междуправителствено сътрудничество отношенията си в областта на осведомяването.

2.2.5. Провалът на проекта за създаване на европейска прокуратура

Проектът за създаване на европейски прокурор е предмет на бурно обсъждане в Европейския конвент.

Проектът за ревизионен договор предвижда, че европейската прокуратура има компетенции да издирва, да преследва и да изправя пред съда авторите и подбудителите на тежки трансгранични престъпления, както и на незаконни деяния против интересите на ЕС. Прокуратурата ще бъде конституирана с помощта на Евроджъст. Решението на Съвета ще се взема с единодушие, след одобрението на ЕП. Новият договор предвижда, че европейската прокуратура се създава единствено за да се бори против закононарушенията, които накърняват финансовите интереси на Съюза. Европейският съвет можеше все пак да разшири обхвата на правомощията и по отношение на борбата против тежката трансгранична престъпност.

Лисабонският договор разширява полето на квалифицираното мнозинство за 51 нови области, сред които полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси. Целта е в отговор на молба от страна на Франция и на средиземноморските държави да се помогне за изработване на истинска имиграционна политика в европейски мащаб. Обединеното кралство обаче получава дерогация ад хок, за да бъде изключено от текстовете в областта на полицейското и съдебното сътрудничество, които ще се гласуват с квалифицирано мнозинство, когато проектът за Договор за изменение влезе в сила.

Глава 23

Социалните политика и политиката за защита на потребителя

Съществено

Първоначално вдъхновена от приоритетната цел за създаването на общия пазар, Общността се намесва сравнително късно в областта на социалните политики и защитата на потребителите (въпреки че една от целите на политиката на конкуренция още от създаването ѝ, е именно защитата на „изгодата“ на потребителя). Постепенното приобщаване на гражданите към общностните политики, необходимостта от зачитането на стремежите ѝ страховете на потребителите и работниците в общия пазар обуславят навлизането на Общността в тези материи. Социалните политики (работа, социална защита, здравеопазване) съставляват области, белязани силно от националните специфики и политическия избор и пряко свързани със същността на социалния модел на всяка държава. Това обяснява наложените ограничения по отношение на общностната намеса в тази материя.

Защитата на потребителите съответства на една двойствена проблематика.

1. Деликатната намеса на Общността в полето на социалните политики

1.1. Ограничени лостове за общностна намеса

1.2. Въвеждането на минимални социални стандарти

2. Политиката за защита на потребителите

2.1. Съпътстваща политика на общия пазар

2.2. Появата на нови цели на общественото здравеопазване

От една страна, европейците са смятани за действащи лица във вътрешен пазар, където всички стоки се движат свободно и в който те трябва да имат доверие. От друга страна, като граждани те са загрижени за безопасността на стоките и качеството на живота. В този контекст политиката за защита на потребителите се развива най-напред като необходим елемент на общия пазар. Постепенно нарастването на очакванията, но и на страховете относно санитарната сигурност насърчават политиката за защита на потребителите да разшири своето поле на действие и да се сдобие със специфична задача относно продоволствената сигурност и безопасността на храните, което ще я срещне с политиката в областта на общественото здравеопазване.

1. Деликатната намеса на Общността в полето на социалните политики

Още от Римския договор социалните политики представляват слабо развит аспект на дейността на Общността поради ограничеността на предоставените правомощия (1.1.). Въпреки волунтаризма на Комисията и отбелязания напредък равносметката свежда резултата до поставянето на минимални социални стандарти (1.2.).

1.1. Ограничени лостове за общностна намеса

Намесата на Общността в социалната сфера е ограничена поради ограничените ѝ по дефиниция правомощия в Договора (1.1.1.) и все по-явното прибягване до методи, които нямат задължителен характер (1.1.2.).

1.1.1. Ограничени правомощия

Римският договор съдържа **малък брой разпоредби, които се отнасят специално до социалната политика**. Същественото от разпоредбите в тази област засяга осъществяването на свободното движене на работници и свободата на

установяване в перспективата на единния пазар. Вдъхновен от същата цел, ЕЕА дава нов импулс на социалната политика преди всичко в областта на здравеопазването и сигурността на работното място.

Договорът от Маастрихт бележи нов етап с приемането на **Протокола относно социалната политика**, приложен към ДЕС и предоставящ на единадесет ДЧ (с изключение на Обединеното кралство) възможността да осъществят напредък в тази област. Този Протокол им разрешава съобразно едно споразумение за социалната политика „да прибягват до институциите, процедурите и механизмите на Договора с цел да прилагат по съвместно искане на подписалите страни, доколкото това ги засяга, правните актове и решения, необходими за прилагането на споменатото споразумение". Все пак за първи път социалната политика се превръща в специфична област на действие, а не е „съпътстваща мярка" на вътрешния пазар (например организирането на преносимостта на социалните осигуровки, която има за цел да благоприятства свободното движение на работници). Съществуването на две правни основи в социалната област обаче не е приемливо и оперативно не е целесъобразно. Договорът от Амстердам възстановява единството и логичността на социалната политика, като **включва в текста на ДЕО Споразумението относно социалната политика**.

Целите на социалната политика са формулирани според предначертаното от Европейската социална харта, подписана в Торино на 18 октомври 1961 г., и Хартата на Общността за основните социални права на работниците, приета на 9 декември 1989 г. („Социалната харта"). Те включват преди всичко създаването на работни места, подобряване на условията на живот и на труд, адекватна социална защита, социален диалог, развитите на човешките ресурси, позволяващи високо и устойчиво равнище на работните места, и борбата против социалното изключване. В чл. 136 от ДЕО обаче се казва, че „Общността и ДЧ въвеждат мерки, които са съобразени с разнообразието от национални практики".

В много широко определените в чл. 136 от ДЕО области чл. 137 поставя принципа, че Общността „**поддържа и допълва дейността на ДЧ**", като по този начин се изключва всяка волунтаристична инициатива, която би могла да навлезе в полето на националните правомощия. Преди всичко става дума за „мерки, чието предназначение е да насърчават сътрудничеството между ДЧ чрез инициативи, които целят да усъвършенстват познанието, да развиват обмена на информация и добри практики, да насърчат новаторски подходи и да оценяват опитите, изключвайки всякакъв вид хармонизиране на законодателни и нормативни разпоредби на ДЧ". Разрешено е обаче да се приемат чрез „директиви **минимални, постепенно приложими предписания, съобразени с условията и техническите разпоредби, съществуващи във всяка от ДЧ"**. Тези директиви избягват да налагат административни, финансови и юридически задължения, които биха препятствали създаването и развитието на МСП. Тези очевидно ограничителни разпоредби свидетелстват за сдържаността на ДЧ по отношение на общностната намеса в социалната област.

В тази тясна рамка Съветът може да приема необходимите мерки с **квалифицирано мнозинство** съвместно с ЕП. **Четири области все пак остават подчинени на единодушието** на Съвета: социалното осигуряване и социалната защита на работниците, защитата на работниците в случаите на прекратяване на трудовия договор, колективното представителство и защита на интересите на работниците и работодателите, условията за наемане на работа на граждани на трети страни, редовно пребиваващи на територията на Общността.

Раздел VIII (чл. 125 до 130 от ДЕО), отнасящ се до работните места, предвижда също поделената компетентност между Общността и ДЧ относно политиките по заетостта, като същевременно осигурява предимство на ДЧ. Чл. 126 от ДЕО разпорежда, че „ДЧ посредством техните политики по заетостта допринасят за постигането на поставените цели", чл. 127 от ДЕО уточнява, че „Общността допринася

за постигането на високо равнище на трудова заетост, като насърчава сътрудничеството между ДЧ и като поддържа и при нужда допълва тяхната дейност. Тя зачита напълно правомощията на ДЧ в тази област". Възнагражденията, правото на сдружаване, правото на стачка, правото на lock-out остават изцяло изключени от общностните компетенции.

Договорът от Амстердам прибавя към общностните компетенции недискриминацията, като упълномощава Съвета да вземе необходимите мерки с единодушие, за **да се бори срещу всяка дискриминация**, основана на пол, раса, етнически произход, религия или убеждения, инвалидност, възраст или сексуална ориентация (чл. 13 от ДЕО).

Договорът от Амстердам прави насърчаването на трудовата заетост материя на засилено внимание и я вписва сред общностните цели: да се постигне „високо равнище на трудова заетост". Тази амбиция се сблъсква обаче, по примера на останалите социални области, с **ограничените правомощия на Общността**.

След Договора от Маастрихт ДЕО предоставя на политиката на общественото здравеопазване широко поле за действие, определено в чл. 152. Като отива отвъд обикновената продоволствена сигурност, тази политика обхваща „общественото здравеопазване и превенцията на болести и на причините, застрашаващи човешкото здраве". Тази дейност включва също борбата срещу големите бедствия, като благоприятства изследванията на причините за тях, на разпространението и превенцията им, както и информацията и образованието в областта на здравеопазването". Дейността на Общността трябва впрочем да се ограничи до „**допълване на националните политики**". Освен това общественото здравеопазване е превърнато във **всеобхватно измерение – ангажиращо** всички политики: „в определението и осъществяването на всички политики и дейности на Общността е осигурено високо равнище на защита на човешкото здраве".

Договорът от Амстердам предоставя правомощия на Общността да приема хармонизиращи мерки, за да „определи **високи норми за качество и сигурност на органите и**

субстанциите от човешки произход, на кръвта и на кръвните продукти; тези мерки не могат да попречат на дадена ДЧ да поддържа или да установи по-стриктни защитни мерки". Тя получава правомощия да предприема **мерки и във ветеринарната и фитосанитарната област, които имат като непосредствена задача защитата на общественото здраве**. В останалите области на здравеопазването хармонизирането е категорично изключено, като дейността на Общността трябва да се свежда до дейности за насърчаване, които предпазват и подобряват човешкото здраве.

1.1.2. Методи на намеса, които нямат задължителен характер

Разпоредбите на Договора стриктно ограничават упражняването на правомощията на Общността в социалната област, а **мерките, които могат да се предприемат, дават предимство на инструменти, които нямат задължителен характер.** И тъй като **хармонизирането** може да засегне само минимални от гледна точка на изискванията предписания, Общността използва други три механизма за намеса. На първо място става дума за **координацията**, която предполага, че националните системи, въпреки че остават отделени, функционират според общи принципи. **Конвергенцията** съставлява вторият метод на намеса, по-лек, основан на определени общи цели и на сравнението между водени политики и постигнати резултати. Накрая Общността може в отделни случаи да се ограничи до **финансовата подкрепа** на чисто национални по характер дейности (кампании за повишаване на чувствителността по отношение на различни видове риск например).

Отвореният метод на координация (ОМК)

ОМК е механизъм, позволяващ да се координира и да се направи опит за напредък в работата върху основата на „**натиск на себеподобните**". Използва се в социалната сфера след Съвета от Лисабон: работа, пенсии (от 2002 г.), борба срещу социалното изключване и бедността (от 2000 г.), здравеопазване (от 2006 г.). ОМК се вдъхновява от методи на координация, които съществуват преди това в икономическата област (Люксембургският процес относно заетостта, ОНИП и т. н.).

Той има за цел да разпространява най-добрите практики и да осигурява конвергенция от гледна точка на основните цели на Съюза в области, където ДЧ носят единствената отговорност. Замислен е като метод за гъвкаво управление, който да допълва традиционния общностен метод.

През 2005 г. Комисията прави незадоволителна равносметка за координацията в областта на заетостта (Люксембургският процес), като констатира слабостта на получените резултати. Това предизвиква реформа в процеса и определянето на по-точни и по-добре обвързани с инструментите за макроикономическа координация основни насоки (виж Глава 20).

През 2006 г. методът на координиране в социалната област е рационализиран чрез прегрупирането на секторните ОМК (социално включване, пенсии и грижи за здраве и дълголетие).

Прибягването до ОМК е знак за слабостта на общностната компетентност, но същевременно представлява алтернативно решение, позволяващо да се установи минимална координация между политиките, водени от ДЧ.

Разпоредбите на директивите, хармонизиращи или координиращи националните системи, често се **тълкуват от СЕО по начин, който благоприятства разширяването на правата на частните лица в общностен план**. Решението Baber от 1991 г. води до по-широкото прилагане на равенството между мъжа и жената в областта на пенсиите, докато първоначално общностните текстове предвиждат дълга серия от дерогации на принципа за равенство относно пенсионните режими в ДЧ. След това решение общностните текстове са ревизирани, за да се премахнат тези дерогации.

От началото на 2000 г. законодателната активност в социалната сфера следва по-гъвкава тенденция. Това се обяснява най-напред със съсредоточаването на вниманието от страна на ДЧ върху съблюдаването на принципа на субсидиарност. Социалните политики действително засягат различен социален избор и понякога твърде различни национални предпочитания. Ето защо ДЧ винаги са настоявали за поддържане на активността на Общността в тази област на санитарния минимум за реализирането на различните измерения на вътрешния пазар (свободно движение на хора, услуги, стоки и капитали), но не повече.

Освен това разглеждането на трудностите във връзка с прилагането на социалното законодателство изглежда също

толкова важно, колкото и създаването на нови предложения. Законодателната „пауза" съответства на волята да се позволи на социалните партньори и на ДЧ да усвоят новите норми и да им дадат живот посредством социалния диалог. Тя се вписва освен това в тенденцията на подобрение и на опростяване на съществуващите норми вместо създаването на нови (програмата „По-добро законодателстване"). Накрая отвореното понастоящем поле за законодателството в социалната област изглежда оползотворено. Едно ново развитие ще изисква разширяване на общностните правомощия в социалната област, това е всъщност краткосрочна и малко вероятна хипотеза. Засиленото прибягване към ОМК илюстрира общностния опит да се поддържа минимално ниво на намеса.

1.2. Въвеждането на минимални социални стандарти

Общността развива важна законодателна активност в социалната област, като упражнява правомощията максимално в допустимите граници. Въпреки това наложените ограничения обясняват скромната равносметка. Въпреки че определянето на минимални разпоредби не винаги е съществен принос за някои ДЧ с висок национален стандарт, всички държави трябва да развиват законодателството си в различни области, насърчавани от Общността. Така се създават **минимални социални стандарти** за всички държави в Съюза както в областта на здравеопазването (1.2.1.), така и в другите области на социалната политика (1.2.2.).

1.2.1. Европейската стратегия в областта на здравеопазването

След доклада на Комисията през 1993 г. относно общественото здраве се приемат осем програми за действие, илюстриращи разнообразието на преследваните цели: промоция, информация, образование и квалификация в областта на здравеопазването, борба срещу рака, превенция на СПИН и на някои други заразни заболявания; превенция на токсикоманията, наблюдение на здравето, превенция на нараняването, редки болести, болести, свързани със замърсяването на околната среда.

За да оползотвори ограничения си мандат, Комисията издава на първо място **препоръки** за ДЧ за **подкрепа или улесняване на координацията на дейностите**. През ноември 2005 г. тя например подготвя два доклада след епидемията от птичи грип, отнасящи се за засилването на координацията в общото планиране на подготовката за оказване на спешна санитарна помощ в рамките на ЕС и относно планирането на подготовката и намесата на ЕО в случай на грипна пандемия.

Тя може да **предложи и някои задължителни инструменти**. Те обаче не винаги почиват на основанията в чл. 152 от ДЕО, а понякога и на компетентността, предоставена по чл. 95 от ДЕО, за хармонизиране на законодателствата, което да позволи доброто функциониране на общия пазар. Приети са няколко важни акта:

– през 2001 г. – директива, подсилена през 2003 г., установяваща норми за качество и сигурност при събирането, контрола, трансформирането, съхраняването и снабдяването с човешка **кръв** и кръвни продукти;

– през 2004 г. – директива, установяваща норми за качество и сигурност за даряването, добиването, контрола, трансформацията, съхраняването и снабдяването с **човешки тъкани и клетки**;

– през 2003 г. – директива, имаща за цел да забрани в ЕС рекламата на тютюна във вестниците, списанията и радиопредаванията. Забраната на рекламата по телевизията е уредена с директивата „Телевизии без граници“ от 1989 г. Целта също е да се забрани със закон спонсорирането на прояви с трансграничен ефект, рекламиращи тютюневи изделия (автомобилните състезания например). Директива от 2001 г. вече регламентира производството, предлагането и продажбата на тютюневи изделия, като налага забрана за указания от вида light, налага задължителното посочване върху кутията или пакета от цигари на максималното съдържание на никотин, катран и въглероден окис в цигарите.

Що се отнася до борбата с алкохола и токсикоманиите, Общността не разполага с достатъчно правомощия, за да

надхвърли препоръките и докладите на Комисията. Такъв е например докладът на Комисията от октомври 2006 г., озаглавен „Стратегия на ЕС за подпомагане на ДЧ да намалят щетите, свързани с алкохола". Тя подкрепя и финансирането на дейности за повишаване на обществената чувствителност, организирани от ДЧ.

През 2006 г. Комисията предлага приоритети в областта на общественото здравеопазване за периода 2007-2013 г. около три оси. Първо, **подобряване на санитарната сигурност на гражданите**: за да укрепне способността за адекватна реакция на Съюза и ДЧ в отговор на трансгранични санитарни заплахи, ЕС смята да подкрепи координирането на действия както на територията на Общността, така и в международен план. Дейностите по тази първа цел ще се отнасят едновременно до сигурността на пациентите и общностното законодателство относно кръвта, тъканите и клетките. Второ, подобряването на здравето: става дума за осигуряване на по-голяма продължителност на активния живот на работниците, като едновременно се гарантира доброто им здравословно състояние и се допринася за намаляване на различията в системата на здравеопазването. В името на тези цели Съюзът ще развива дейността си относно детерминантите на здравния статут, като хранителни режими, алкохолизъм, тютюнопушене и токсикомании, както и качеството на социалната и физическата околна среда. Накрая създаването и разпространението на знания в областта на здравеопазването: в този контекст Съюзът ще поддържа обмена на знания и добри практики в области като редките заболявания и детското здравеопазване, за да обедини постигнатото в отделните ДЧ в познанието и информацията. Съюзът ще насърчава също наблюдението на здравословното състояние на гражданите на ЕС и ще продължи да предлага инструментариум и показатели, както и средства за разпространение на информацията сред гражданите. Тази програма е осигурена с 365 млн. евро за периода 2007–2013 г.

1.2.2. Бавното развитие на социална Европа

1.2.2.1. В областта на трудовото право

Общностното законодателство по отношение на **здравето и сигурността** на работниците се основава преди всичко на рамковата директива от 1989 г., която съдържа основни разпоредби за организирането на здравеопазването и сигурността на работното място, за отговорностите на работодателите и работниците, допълнена от 18 специфични директиви, засягащи конкретни работни места със специфични характеристики (поточни линии, мини, кораби и т. н.), отделни физически (шум, вибрации, електромагнитни полета), химически, биологически и канцерогенни характеристики на условията на труд, някои категории работници (като бременни жени например).

Социалният диалог на европейско равнище се урежда в чл. 138 от ДЕО, който предоставя възможност на социалните партньори (Европейската конфедерация на профсъюзите и Съюза на индустриите на Европейските общности, UNICE[3] за работодателите) да се сезират за преговори, които при постигане на съгласие ще завършат с приемането на директива. Това се случва за първи път през 1996 г. във връзка с директива, засягаща отпуска за гледане на дете. Други примери засягат преминаването на непълен работен ден, срочните трудови договори, дистанционна работа, развитие на компетентността и квалификация през целия живот, равенство между половете.

Осведомяването и консултирането на работниците се благоприятстват от разпоредбите на директивите относно уволненията по икономически причини (1975 г.) и Европейския предприемачески съвет (1994 г.). Много от популярните от медиите дела обаче (като затварянето на завода „Рено" във Вилворд) илюстрират границите на общностните нормативни актове и невъзможността да бъдат задължени предприятията да преговарят и да предоставят достатъчно информация относно икономическите и социалните

[3] Съюз на Конфедерациите на индустриалците и работодателите в Европа (бел. прев.).

насоки на представителите на работниците и служителите в предприятието. Така една директива поставя през 2002 г. известен брой минимални изисквания в областта на осведомяването на представителите на работниците и служителите в предприятията относно дейностите на предприятието, относно състоянието на заетостта и стратегическите насоки за развитите.

Условията на труд са предмет на много законодателни текстове, отнасящи се между другото и до продължителността и управлението на работното време. Последната тема е в основата на разгорещени спорове между ДЧ поради дълбоко различаващите се практики. Консенсусът, постигнат посредством директивите между 1993 г. и 2000 г. (кодифицирани в директивата от 2003 г.), представлява само минимален стандарт, по-нисък от този на много ДЧ, сред които и Франция, относно нощния труд, времето за почивка, отпуските и т. н. Така максималната продължителност на работната седмица е фиксирана на 48 часа.

Борбата срещу различните видове дискриминация засяга на първо място равенството между мъжете и жените. От 1976 г. една директива предписва еднакво отношение във връзка с достъпа до работни места, до подготовка и до професионално образование и относно условията на труд. ДЧ могат все пак да изключват от приложното поле на директивата професионални дейности, за които полът представлява определящо условие поради естеството и условията на упражнявания труд. През 2002 г. друга директива разширява забраната за дискриминация по пол и по отношение на свободните професии. През 2000 г. е приета директива относно расовата дискриминация, както и директива, отнасяща се до създаването на обща рамка в полза на еднаквото отношение във връзка със заетостта и работата. Тя допълва съществуващото законодателство относно дискриминацията по пол, като прибавя другите, необхванати мотиви (религия, убеждения, инвалидност, възраст, сексуална ориентация).

1.2.2.2. В областта на социалното осигуряване

За да се гарантира ефективността на свободното движение на работници, общностният законодател въвежда режим на **координация на националните системи за социално осигуряване**, засягащ съвкупността от рисковете и застрахованите лица.

Разпоредбите в Договора, обикновено **ограничителни за социалните политики, са още по-ограничителни за социалното осигуряване**. Чл. 137, § 4 от ДЕО, въведен в Ница, уточнява, че дейността на Общността „не засяга признатото на ДЧ право да определят основните принципи на системите за социално осигуряване и не трябва да засяга чувствително финансовото им равновесие". В този смисъл регламентът, приет през 1971 г., и правилникът за прилагането му от 1972 г. (изменени над двадесет пъти след това), имащи за цел да координират националните законодателства, се основават на три принципа. От една страна, **равенство в заплащането** на местните граждани и на гражданите от Общността; от друга страна, **запазването на придобитите права благодарение на преносимостта на обществеоосигурителните добавки**, придобити в дадена ДЧ, които се вземат предвид за откриване на права в друга ДЧ; накрая **единство на прилаганото законодателство**, което е това на държавата по трудова заетост. Прилагани първоначално само по отношение на мигриращите работници, разпоредбите постепенно обхващат всички категории осигурени лица (работници и служещи на трудов договор, самонаети, студенти).

1.2.2.3. В областта на заетостта, пенсиите и борбата срещу социалното изключване

Политиката по трудовата заетост е предмет на координиране посредством определянето на цели (активиране на политиката по заетостта, равнище на заетост, пригодност за заетост и т. н.) и на индикатори за мониторинг в рамките на ОМК. Тази дейност е интегрирана във възможно най-широката рамка на икономическата координация (виж Глава 20).

По отношение на **пенсиите** волята да се постигне конвергентност на националните системи се основава на ОМК, който си определя три основни направления: съхраняване на възможностите на системите за постигане на социалните им цели; поддържане на финансовата им жизнеспособност; отговор на развитието на нуждите на обществото. Последиците от този метод за развитието на пенсионните режими в различните ДЧ, изглежда, са слаби.

Подобна констатация може да се направи и в областта на **борбата против социалното изключване**. Прилагането на ОМК след Европейския съвет в Ница преминава през определянето на четири цели (насърчаване на назначаването на работа и достъпа на всички до ресурси, права, вещи и услуги; превенция на риск; действие в полза на най-уязвимите; мобилизиране на всички действащи лица). Национални планове за действие за социално включване са съставени от всички ДЧ и резултатите им – оценявани съобразно серия от показатели.

Пътната карта на социалната политика е фиксирана посредством Социалната програма за периода 2006-2010 г. Приоритетите по отношение на заетостта са свързани с Европейската стратегия по заетостта, равния достъп и социалното включване. Съвкупността от дейностите в социалната област (извън здравеопазването) за периода 2007-2013 г. е обезпечена с 628, 8 млн. евро в рамките на програма PROGRESS[4], разпределени според следните минимални прагове по области: заетост (21%), социално приобщаване и социална закрила (28%), условия на труд (8%), борба срещу дискриминация (23%), равенство между половете (8%). Достъпът до програмата е открит за съвкупността от органи, публични и частни институции, в отговор на покани за участие от страна на Комисията.

Европейски социален фонд и Европейски фонд за приспособяване към глобализацията

Създаден през 1957 г., ЕСФ представлява главният източник на финансиране на Европейската стратегия по заетостта, изработена в рам-

[4] Програма за заетост и социална солидарност (бел. прев.).

ките на Люксембургския процес. ЕСФ е един от четирите структурни фонда на ЕС, създадени, за да намалят съществуващите различия по отношение на благосъстоянието и жизнения стандарт в рамките на Съюза. Този подход се вписва в усилията за насърчаването на икономическото и социалното единство.

ЕСФ насочва финансовата си помощ към дългосрочни стратегически програми в ДЧ и регионите на ЕС, по-специално към тези от тях, които изостават в развитието си. Програмите се планират от ДЧ в сътрудничество с ЕК и се внедряват от широк кръг организации както от публичния, така и от частния сектор. Тези организации са преди всичко национални, регионални и местни власти, учебни заведения за обучение и квалификация, НПО, асоциативният сектор, както и социалните партньори, например професионални съюзи, работнически съвети, браншови организации, професионални сдружения, както и предприятия.

За периода 2000–2006 г. ЕСФ е предоставил приблизително 70 млрд. евро като съфинансиране. За периода 2007–2013 г. ЕСФ се включва в рамките на две цели – „Конвергенция" и „Регионална конкурентоспособност и заетост", на Кохезионната политика. Той разполага с обща сума от порядъка на 77 млрд. евро за всички ДЧ. Подкрепата на ЕСФ е посветена на изпреварването и управлението на икономическите и социалните промени и се концентрира в четири значими цели:

– да се подобри адаптивността на работниците и предприятията;

– да се подобри достъпът до работни места и да се увеличи достъпът до пазара на труда;

– да се укрепи социалното включване чрез борбата срещу дискриминацията и чрез улесняване на достъпа до пазара на труда на лица в неравностойно положение;

– насърчаване на партньорствата за реформата в областите на заетостта и на социалното включване.

В ДЧ и региони, срещащи най-големи затруднение в развитието си, ЕСФ се насочва към поощряване на структурното приспособяване, растежа и създаването на работни места. За тази цел в рамките на целта „Конвергенция" и като допълнение към вече цитираните по-горе приоритети ЕСФ поддържа още:

– дейностите, предназначени да увеличават и подобряват инвестирането в човешки капитал, преди всичко за подобряването на образователните системи и системите за квалификация;

– дейностите, предназначени да укрепят институционния капацитет и ефикасността на публичната администрация на национално, регионално и местно равнище.

Създаването на ЕФПГ е решено от Европейския съвет от декември 2005 г. по инициатива на Франция. Той е предназначен да осигурява допълнителна подкрепа на работниците, засегнати от последиците от много

важни структурни промени в конфигурацията на световната търговия, за да им помогне да се включат отново на пазара на труда. Главната цел на ЕФПГ е да окаже финансово съдействие на дейности, целящи професионалното приобщаване на уволнени работници. Като инструмент за преодоляване на специфична криза в европейски мащаб неговото предназначение е да поеме задълженията на предприятията, които са им наложени от националните законодателства. Той е учреден с регламент от 20 декември 2006 г. и може да отпуска максимум 500 млн. евро годишно. Първите две молби за финансова помощ са одобрени от Комисията на 25 юни 2007 г. Те засягат сектора на френското автомобилостроене, поточно подизпълнителите на „Рено" и на „Пежо-Ситроен". Отпуснатите суми достигат съответно 2,6 млн. евро и 1, 3 млн. евро. Двете молби имат за цел да подпомогнат безработни чиновници, загубили работата си вследствие на фалити на предприятия, засегнати от промените на автомобилния пазар, преди всичко децентрализирането на производството и стремглавия възход на азиатските конструктори.

2. Политиката за защита на потребителите

Схващана в началото като съпътстваща общия пазар, за да повиши доверието на потребителите в свободно движещите се стоки между различните ДЧ (2.1.), политиката за защита на потребителите придобива ново значение в резултат на появата на нови санитарни и индустриални рискове (2.2.).

2.1. Съпътстваща политика на общия пазар

2.1.1. Началото на политиката за защита на потребителите

Методите, използвани в ДЧ за гарантиране на правата на потребителите, отразяват различни правни системи, социокултурни традиции, институционен и политически контекст. Още в началото на европейското изграждане става ясно, че някои държави предпочитат нормативен подход и се облягат на завършена административна структура, докато други възприемат по-прагматичен подход, като препоръчват висока степен на саморегулация на пазарите и секторите. Освен това за едни правителства законодателството относно хранителните стоки представлява приоритет, до-

като други се съсредоточават по-скоро в търговските наименования и доставката на стоки и услуги. Съществуването на това нормативно и структурно разнообразие оправдава изработването на политика на общностно равнище, за да могат потребителите да разполагат с достатъчно доверие във функционирането на единния пазар, като се ползват същевременно от високо равнище на защита.

Концепцията за политика в областта на потреблението се появява в средата на 70-те години на XX век, докато Римският договор не предвижда установяването на подобна политика. Тя се появява след **срещата на върха в Париж през 1972 г.** под подтика на държавните и правителствените ръководители. Така Комисията представя първата програма за действие относно защитата на потребителите, покриваща пет категории права, които съставляват рамката на общностното законодателство в тази материя: правото на защита на здравето и на сигурността; правото на защита на икономическите интереси; правото на обезщетение; правото на информация и на образование; правото на представляване.

Тази предварителна програма подчертава всеобхватния характер на политиката за защита на потребителите, като споменатите цели трябва да бъдат включени в специфичните политики на Общността, които могат да засегнат потребителите, като Общата селскостопанска политика, политиката за вътрешния пазар и т. н.Впоследствие се изработват други програми за действие, които обявяват известен брой основни права и принципи. В началото Общността приема мерки относно етикетирането на хранителните стоки, подвеждащата реклама, продажба по домовете и др., но едва **ЕИА и перспективата на големия пазар отбелязват истински напредък в политиката за потребителите**.

2.1.2. Развитието на политиката за потребителите

ЕИА позволява да се въведе понятието „потребител“: чл. 100 А дава разрешение на Комисията да предлага мерки за защита на потребителите, като приема за основа „високо равнище на потребление“. Това понятие не е дефинирано точно.

Въпреки това обаче тази разпоредба представлява първото юридическо признаване в договора на специфична политика, предназначена за потребителите. Така тя се вписва в по-общата политика за осъществяването на вътрешния пазар. Премахването на границите и завършването на общия пазар на 1 януари 1993 г. правят очевидна за пазар с над 340 млн. потребители нуждата от съпътстващи норми. Доверието на потребителите е задължително условие за доброто функциониране на общия пазар. Новите програми за действие поставят ударението върху представителството на потребителите, информацията на потребителите, безопасността на стоките и сигурността на транзакциите. Приемат се директиви по голям брой въпроси, сред които: безопасността на играчките (1988 г.), общата безопасност на стоките (2001 г.), неправомерните клаузи в договорите (1993 г.), дистанционната продажба (1997 г.), качеството на водите за къпане (1975 г. и 2006 г.), защита на правата на пътниците на авиокомпаниите (2000 г.), обозначаването на цените на стоките (1998 г.), информиране на потребителите за всички рискове, свързани с употребата на стоките, и т. н.

Договорът от Маастрихт **издига защитата на потребителите до ранг на истинска общностна политика**. В общите цели се утвърждава, че Комисията се задължава да „допринесе за по-засилена защита на потребителите", новият чл. 129 А (сетне чл. 153) конституира **специфична правна основа** на защитата на потребителите, като по този начин отбелязва важното развитите на тази политика.

За периода **2007–2013 г.** тя е дотирана с общ бюджет от 156,8 млн. евро. Приоритетите, определени през декември 2006 г., целят да укрепят равнището на защита на потребителите срещу рискове и заплахи за сигурността и за икономическите им интереси, както и да увеличат способността на потребителите да защитават интересите си.

Поставени са четири основни цели:

– по-добро разбиране на потребителите и на пазарите: мерките имат за цел мониторинг и оценка на развитието на пазарите и последиците по отношение на интересите на

потребителите, както и изграждането на основа от знания за изработването на политиката за защита на потребителите и интегрирането на интересите на потребителите в другите общностни политики;

– по-добро регламентиране на защитата на потребителите: тази цел следва да бъде постигната чрез подготвянето на подзаконови инициативи или инициативи, насочени към определени сектори. Тя изисква също по-доброто опознаване на националните политики по отношение на потребителите и внимание към мнението на потребителите, което да бъде чуто и взето предвид при изработването на европейските политики;

– подобряване на прилагането на законодателството, мониторинга и правните средства за обжалване: за постигането на тази цел е предвидено да се насърчава координацията на дейностите за наблюдение и проверка на законодателството относно защитата на потребителите. Предвижда се също да продължават мониторингът и оценката за безопасността на нехранителните стоки, на функционирането на системите за извънсъдебно решаване на спорове на потребителите, както и за транспонирането и прилагането на законодателството и националните политиките за защита на потребителите;

– подобряване на информацията на потребителите чрез комуникационни кампании; други мерки предвиждат оказване на помощ за укрепване на капацитета на асоциациите на потребителите.

2.2. Появата на нови цели на общественото здравеопазване

От втората половина на 90-те години на XX век кризата, известна като „луда крава", безпокойствата, свързани с използването на ГМО, и различни други кризи (вирус на ТОРС[5], „птичи грип") поставят продоволствената сигурност, безопасността и качеството на храните сред приоритетите на политиката за общественото здравеопазване и на

[5] ТОРС – тежък остър респираторен синдром (бел. прев.).

политиката за защита на потребителите (2.2.1.). Въпреки реалните постижения намесата на Общността остава подчинена на ограничения (2.2.2.).

2.2.1. Продоволствената сигурност, безопасността и качеството на храните

Продоволствената сигурност, безопасността и качеството на храните се разполагат в пресечното поле на общественото здравеопазване и защитата на потребителите и след многото кризи („луда крава", шап, „птичи грип" и т. н.) са предмет на специално внимание. **От края на 90-те години Комисията преобразува на институционно равнище звената, имащи отношение** към човешкото здраве и продоволствената сигурност, като разделя службите, натоварени съответно с изработването на законодателните текстове, от тези, които осигуряват научните консултации и контрола, подобрявайки същевременно прозрачността и разпространението на информацията. Комисията създава **Европейски орган по безопасност на храните (EFSA)**, който допринася за единството и укрепения професионализъм на разпръснати до този момент структури. Механизмът на приложимата комитология също е рационализиран със създаването на **Постоянен комитет за хранителната верига и здравето на животните**, който замества четири съществуващи преди това комитета, които не разполагат с цялостна концепция.

В **Бялата книга относно безопасността на храните от 1999 г.** се определят принципи, които подчертават необходимостта от политика, основана на солидна научна основа и на модерно законодателство. Това цялостно преработване на общностното законодателство има за цел да възстанови доверието на потребителите и да създаде необходимите условия за управляване на санитарните рискове. Оттогава тези принципи ръководят дейността на Общността и водят до приемането на няколко правни инструмента:

а) Относно ветеринарния контрол, санитарната полиция и хигиената на хранителните продукти

– „Пакет за хигиена“, приет през 1993 г. и ревизиран на няколко етапа между 2002 и 2004 г., основан на пет регламента.

Регламент № 178/2002, приет в началото на 2002 г., съставя **основата на новото общностно законодателство в областта на безопасността на храните**. Той установява общите принципи, учредява EFSA (виж по-горе) и уточнява процедурите, отнасящи се до безопасността на хранителните продукти. Четири регламента от 29 април 2004 г. го допълват относно **хигиената на хранителните продукти** (регламент, определящ целите, които трябва да се постигнат в областта на безопасността на храните и предоставящ на операторите в сектора отговорността по приемането и въвеждането на мерки за сигурност, за да се гарантира безвредността на хранителните продукти), **специфичните хигиенни норми за хранителните продукти от животински произход** (въвеждането на процедура за даване на разрешение на предприятия, преработващи тези продоволствени продукти, информация относно хранителната верига на животните и т. н.), **организационните правила за официален контрол на продуктите от животински произход, предназначени за консумация от хора** (въведен контрол на разрешителните и на съблюдаването на списъка на държави с разрешен внос, санкции в случаите на нарушения и т. н.), и **организационните правила за официален контрол на хранителните продукти за животни** (този регламент, изменен през 2006 г., цели да предотврати, намали или отстрани рисковете за човешкото здраве, които могат да възникнат при употребата на някои продоволствени продукти за изхранването на животните, впоследствие предназначени за консумация от хора).

Директивата от 12 декември 2002 г. определя условията за пускане на пазара на стоки от животински произход и правилата по отношение на **продукти, произхождащи от трети страни, подлежащи на ограничения от страна на санитарната полиция**.

За осигуряване на **по-добра реактивност на санитарните власти на ДЧ в случай на криза** са въведени други мерки:

системата TRACES[6], създадена на 19 август 2003 г., позволява да се подобри преди всичко мониторингът на движението на животни и продукти от животински произход на територията на Съюза благодарение на регистрацията в единна база данни на цялостната ветеринарната документация, издадена на превозвачите и животновъдите; да се подпомогне вземането на решение; да се установи бързо първоизточникът на дадена зараза; да се предупреди за разпространението ѝ; да се централизира оценката на риска.

Накрая в рамките на вътрешния пазар и на организацията на контрола по външните граници на ЕС се подготвят много важни мерки относно **ветеринарния контрол** на животните, произхождащи от трети страни.

б) Относно етикетирането и опаковането на стоките

– Директивата от 20 март 2000 г., отнасяща се до сближаването на законодателствата на ДЧ относно етикетирането и представянето на хранителните продукти, както и рекламирането им. Този ревизиран и смислово подсилен за последен път през 2006 г. текст има за цел да предпази потребителя от евентуални измами относно характеристиките (съставки, наличието на алергени, произход, трайност и т. н.) или относно въздействието на хранителните вещества (превенция, лечение, излекуване и т. н.). Други текстове гарантират означенията или маркировките, идентифициращи партидата, към която принадлежи даден хранителен продукт (Директивата от 14 юни 1989 г., заменена от по-взискателния Регламент от 28 януари 2002 г.), в случай на опасност за здравето или спор, оправданото присъждане на екологичен знак (Регламентът от 17 юли 2000 г.). Други мерки, предприети за защита на потребителите като първостепенна грижа, също допринасят за по-високото равнище на безопасност на хранителните продукти (виж по-горе).

[6] Експертна система за контрол на търговията (Trade Control and Expert System).

в) Относно използването на ГМО

– ГМО както за човешкото хранене, така и за животинското хранене са описани в регистри от европейското законодателство, което е хармонизирало процедурите по разрешаването им, етикетирането, означенията чрез използването на уникални идентификатори за всеки един ГМО. Освен това всички хранителни продукти и фуражи, съдържащи ГМО, трябва задължително да носят на етикета специфична информация съгласно два регламента от 22 септември 2003 г., които разширяват и укрепват приложното поле на по-стар регламент от 1998 г. Уникалните идентификатори могат да се използват за достъп до специфична информация за ГМО от регистъра и да улеснят тяхната идентификация, откриване и наблюдаване.

Принципите на използване на ГМО се определят чрез три основни инструмента, чиято философия се ръководи от **предохранителния принцип** (виж карето):

Директивата от 23 април 1990 г. относно работа с генетично модифицирани микроорганизми (ГММО) в контролирани условия има ограничителен характер и цели защитата на човешкото здраве, като гарантира специфични предпазни мерки за ограничаване на техния контакт с населението и околната среда, както и за осигуряване на високо ниво на безопасност, за да се ограничи разпространението на ГММО в околната среда (като същевременно позволява използването им преди всичко за научни изследвания). Ревизията на тази директива през 1998 г. позволява да се състави регистър на ГММО, които не излагат на риск човешкото здраве и околната среда и затова са изключени от предишните разпоредби;

– Директивата от 12 март 2001 г. (заменяща Директивата от 1990 г.) относно **преднамерено пускане на ГМО в околната среда**, която се прилага спрямо два типа дейности: експерименталното пускане на ГМО в околната среда (пускането на ГМО в околната среда с експериментална цел, за да се правят практически опити) и пускането на ГМО на пазара, например отглеждането, вноса или превръщането

на ГМО в индустриални продукти. Разрешителната процедура се осъществява единствено в национална рамка, що се отнася до разрешението за експерименталното пускане на ГМО в околната среда, доколкото се предполага, че тя има само ограничено въздействие. Относно пускането на пазара се изисква мнението на всички ДЧ. В случай на разногласия между ДЧ се прилага процедурата за получаване на разрешение с участието на EFSA (виж по-нататък);

– Регламентът от 22 септември 2003 г. относно **генетично модифицираните храни и фуражи**, който управлява пускането на пазара на ГМО, предназначени за човешка и животинска консумация, и хранителни продукти и фуражи, съдържащи ГМО. Когато един продукт е вероятно да бъде използван и като храна, и като фураж, се представя само едно заявление с всичките му възможни начини на използване (отглеждане, трансформиране с оглед на индустриална употреба, използване за човешка консумация и консумация от животни). Разрешението, получено върху основата на този регламент, е с по-широк обхват от разрешението по Директивата от 12 март 2001 г., която се отнася единствено до пускането на ГМО в околната среда, но не и използването им като храна и фураж.

В процедурата за разрешението се включва и EFSA заедно с Комисията. Създаден с Регламента от 28 януари 2002 г., той разполага с юридическа и функционална автономия. Неговата задача е да осигурява научнообосновани становища и научно-техническа помощ във всички области, имащи последици върху продоволствената сигурност и безопасността на хранителните продукти. За тази цел той подлага ГМО на тестове, които трябва да установят последиците за здравето на човека и животните. Върху основата на резултатите от тестовете на EFSA и неговото становище относно оценката на риска Комисията предлага проект за решение на Постоянния комитет за хранителната верига и здравето на животните. Този Комитет съобразно класическите правила на комитологията се произнася с квалифицирано мнозинство. Ако одобрява предложението, Комисията го приема окончателно;

в противен случай предложението се предава на Съвета на министрите. Ако той не се произнесе относно предложението в срок от три месеца или ако не успее да постигне квалифицирано мнозинство, Комисията приема предложението. Евентуалното разрешение за пускане на пазара се издава за срок от 10 години и може да бъде подновено. **EFSA, научен и оперативен стълб на политиката за опазване на общественото здраве, разполага за периода 2007–2013 г. с бюджет от 502 млн. евро, по-висок от този, с който разполага Комисията за целия план за общественото здравеопазване. Това очертава приоритетната роля на научната експертиза като основа на всяко решение.**

Между 1991 г. и 2004 г. бяха разрешени многобройни сортове генетично модифицирани царевица, рапица, соя, карамфил, цикория и тютюн. След 1998 г. обаче Комисията не е издала нито едно разрешение, тъй като някои ДЧ смятат, че е необходимо предварително да се затегнат процедурите на оценяване, мониторинг и проследяване на ГМО. Новите регламенти от април 2004 г. (виж по-горе) позволяват издаването на ново разрешение през май 2004 г. и с това слагат край на фактическия мораториум.

Въпреки това обаче много ДЧ продължават да изтъкват предпазните клаузи, които се съдържат в директивите и регламентите за пускането на пазара на някои ГМО на тяхна територия. Изправена пред разминаващи се национални предпочитания, Комисията все още не успява истински да обедини различните практики.

Предохранителният принцип (precaution principle)

Дефиниция

Позоваването на предохранителния принцип е възможно, когато е необходима спешна намеса пред възможна опасност за човешкото, животинското или растителното здраве или за защитата на околната среда в случай, когато научните данни не позволяват пълно оценяване на риска. Той не може да бъде използван като претекст за протекционистки действия. Този принцип се прилага преди всичко в случаите на опасност за общественото здраве. Той позволява например да се предотврати

разпространението и дори да се изтеглят от пазара продукти, които могат да бъдат опасни за здравето.

ДЕО съдържа недвусмислено позоваване на предохранителния принцип единствено в раздела, посветен на защитата на околната среда. В практиката приложното поле на принципа е много по-широко и се простира до политиката за защита на потребителите и до човешкото, животинското и растителното здраве.

При отсъствието на дефиниция на предохранителния принцип в Договора или в други общностни текстове Съветът иска от Комисията да изработи основните насоки с оглед прилагането на този принцип, което се реализира в съобщение от 2 февруари 2000 г. Комисията анализира в него факторите, които задействат прибягването до предохранителния принцип, и мерките, произтичащи от това. Тя предлага след това основни насоки за прилагане на принципа.

Факторите, задействащи прибягването до предохранителния принцип

Според Комисията позоваването на предохранителния принцип е основателно, когато потенциално опасното въздействие на дадено явление, продукт или способ е установено посредством обективна научна оценка, ако обаче тази оценка позволява достатъчно сигурно да се определи рискът. Позоваването на принципа се вписва в общата рамка на анализ на риска (който включва, извън оценката на риска, неговото управление и възможно най-широкото и най-прозрачното оповестяване на риска).

Позоваването на предохранителния принцип е оправдано само когато трите предварителни условия – идентифициране на потенциално отрицателните въздействия, оценяване на достъпните научни данни и разширяването на научното съмнение, са изпълнени.

Мерките, произтичащи от прибягването до предохранителния принцип

Те могат да са във формата на решение за действие или бездействие. Избраният отговор зависи от политическото решение, функцията на нивото на риск, смятано за „приемливо“ от обществото, което трябва да понесе риска.

Щом подходящият отговор на даден риск е да се действа, без да се чака повече научна информация, по силата на прилагането на предохранителния принцип трябва също да се определи в каква форма трябва да протече тази дейност. Освен приемането на правни актове, подлежащи на съдебен контрол, на разположението на националните или общностните власти е серия от действия (финансиране на изследователска програма, информиране на публиката относно отрицателното въздействието на даден продукт или способ и т. н.).

Прилагането на мерките, произтичащи от предохранителния принцип, трябва да се ръководи от принципа на пропорционалност между взетите мерки и търсеното равнище на защита, недискриминацията в прилагането на мерките и преразглеждането на мерките в светлината на научното развитие.

г) Относно здравето на животните

– Кризата „луда крава" води до приемането през 2001 г. на регламент, установяващ процедура, критерии и категории, позволяващи да се определи опасността в отделните ДЧ и трети страни, който определя природата и обработването на рисковите животински продукти и поставя система за активно следене, както и забрани по отношение на храненето на животните (животински брашна). Що се отнася до борбата срещу инфекциозните заболявания, **оперативните отговорности все пак остават в ресора на ДЧ**. В резултат на епидемията от тежък остър респираторен синдром в Стокхолм през 2004 г. е създаден Европейски център за превенция и контрол на заболяванията, за да се установят, оценят и съобщят заплахите, които някои инфекциозни заболявания могат да представляват за човешкото и животинското здраве. За тази цел той управлява Системата за ранно предупреждение и реагиране и осигурява връзката по сходни проблеми с EFSA и с Европейската агенция по лекарствата. Бюджетът за периода 2007–2013 г. достига 348 млн. евро.

Животинското здраве също е предмет на обсъждане от гледна точка на контрола на качеството и хигиената на фуражите. Регламентът от 12 януари 2005 г. налага на операторите във фуражния сектор общи правила за хигиена на фуражите; условия и правила, осигуряващи възможност за проследяването на фуражите и фуражните съставки по цялата фуражна верига; както и условия и правила за регистрация и одобрение на техните предприятия. Този регламент допълва много други регламенти и директиви, отнасящи се до състава на фуражите (освен разпоредбите за използването на ГМО в храната на животните). Целта е да се постигне гарантиране на по-високо равнище на защита на здравето на хора и животни преди всичко чрез използването

на безопасни и доброкачествени фуражи, което налага на ОСП да включи измерението „повишено качество".

g) Относно контрола на евентуални замърсители в храните

– Регламентът от 8 февруари 1993 г. за установяване на общностни процедури относно замърсителите в храните цели установяване на пределно допустими количества за определени замърсители.

2.2.2 Границите на общностните действия в областта на общественото здравеопазване и безопасността на храните

Действията на Общността в областта на политиката в здравеопазването остават според Договора „**допълнение към националните политики**", като изрично се изключва хармонизирането. Позволени са единствено действия за насърчаване и оказване на помощ по координирането на дейността на ДЧ. В областите, където Комисията може да прилага компетентността си по хармонизиране чрез влияние върху функционирането на единния пазар, все още има пропуски. В материята на ГМО например противопоставянето между ДЧ остава силно и консенсусът, който все пак беше постигнат, е близък до най-малкия общ знаменател. Така освобождаването от задължителното етикетиране на стоките, съдържащи ГМО, е толкова широко, че почти лишава от смисъл регламентирането (месото, млякото, яйцата от животни, хранени или обработвани с ГМО, не са подложени на задължително етикетиране поради противопоставяне на някои ДЧ).

Изграждането на доверие също изисква продължителни усилия. Общностното действие в чувствителните области на здравеопазването и безопасността на храните не може да се смята за легитимно, ако не се основава на **научна експертиза** и **строго** спазване на установените процедури. Създаването на независими агенции, дотирани със значителни средства, е израз на тази загриженост.

Глава 24

Европа на културата

Съществено	1. **Съдържанността по отношение на създаването на общностни правомощия в областта на културата обяснява ограниченото поле на първите действия**
Културната политика е област, в която намесата на Общността среща съдържаност и колебание от страна на ДЧ. Очертанията на обща „културна политика“ неизбежно са неясни и се сблъскват с националните особености. Страхът от създаването на твърде обременителна рамка, тласкаща към хармонизиране или превъзходство на някои държави за сметка на европейското разнообразие, обяснява продължителното и белязано от сериозни ограничения изграждане на рамка на общностна намеса в тази област. Общностната намеса и нейната финансова подкрепа са ориентирани към насърчаването на разнообразието от национални и регионални култури, като същевременно се поощрява осъзнаването на общото наследство и ползата от по-доброто взаимно опознаване.	1.1. Границите на общностната намеса в областта на културата 1.2. Директивата „Телевизия без граници“ **2. Създаването на специфична правна основа позволява диверсификацията на културната дейност** 2.1. Програмите „Медия“ 2.2. Програмите „Култура“

1. Съдържанието по отношение на създаването на общностни правомощия в областта на културата обяснява ограниченото поле на първите действия

До 80-те години на XX век намесата на Общността в областта на аудиовизията остава ограничена. Общностна компетентност се развива едва след решение на СЕО за прилагане на понятието „свободно предоставяне на услуги" по отношение на аудиовизуалния сектор и след това с Договора от Маастрихт. Въпреки това обаче ограниченията по отношение на общностната намеса остават съществени (1.1.). Първата мярка в аудиовизуалния сектор се осъществява посредством Директивата „Телевизия без граници" (1.2.).

1.1. Границите на общностната намеса в областта на културата

След края на Втората световна война културното измерение не е напълно забравено в усилията за организиране на нова Европа. То присъства сред компетенциите на Съвета на Европа, създаден през 1949 г. Културната конвенция, подписана в рамките на Съвета на Европа през 1954 г., му позволява да води действия в областта на закрилата на културното наследство, насърчаването на регионалното сътрудничество, подкрепата на творчеството. Създава се фонд „Евроимаж" за подпомагане на копродукции на европейски аудиовизуални продукти. Обхватът на тези инициативи обаче остава ограничен.

В действителност между ДЧ съществува съгласие относно включването на културата в междуправителствена рамка, но общностният модел, създаден през 1957 г., предизвиква колебания. Някои ДЧ не са сигурни дори в употребата на самото понятие „културна политика", дали поради това, че виждат заплаха от загуба на културна идентичност, или защото компетентността в материята на културата е предоставена на регионалните власти, както във Федерал-

на република Германия. Накрая „малките държави“ виждат в създаването на европейска компетентност в областта на културата риск от „империализъм“ на големите страни в тясно свързана с националната идентичност материя.

Ето защо културата дълго време остава обект на инициативи със спорадичен характер. През 1972 г. Комисията публикува Меморандум „За общностното действие в културния сектор“ и скоро след това създава служба, натоварена с „Проблемите в културния сектор“, която предшества бъдещата Генерална дирекция за културата. През 1973 г. ЕП разрешава първите прояви на общностна намеса със създаването на ново бюджетно перо, наречено „разходи за мерки за културата“. Съветът на министрите обаче остава сдържан. Създаването на формат „Култура“ отнема време. Министрите на културата на ДЧ започват да се срещат неформално по инициатива на Италия и Франция едва от 1982 г., а официално – две години по-късно.

Призната късно на институционно равнище, културата много бързо става предмет на общностна намеса. Тя се появява за първи път в официален текст по време на преговорите по Конвенцията от Ломе от 1976 г. През следващата година Комисията започва да финансира действия, които приличат на начална форма на културна политика: подкрепа за прояви, оценени като представляващи европейски интерес; отпускане на студентски стипендии в художествените направления и т. н.

Все пак това зачитане на културата в общностен план първоначално е пряко свързано с програмата на вътрешния пазар. Това се отнася например за приравняването на хората на изкуството с работниците по отношение на свободното движение. Комисията многократно потвърждава, че нейната политика в областта на културата може да бъде само допълнение към дейностите на ДЧ и трябва освен това да се свежда единствено до икономическите и социалните аспекти на културата, за които Договорът предоставя компетенции на Общността.

Културата е изрично призната като общностна компетентност през 1992 г. с Договора от Маастрихт в чл. 128 (нов чл. 151). Формулировката обаче отново изразява недоверието на ДЧ, които вменяват на тази политика грижата за „разцвета на културите на ДЧ при зачитане на националното и регионалното многообразие, като същевременно се подчертава общото наследство". Освен това изрично се изключва хармонизирането на законовите и подзаконовите разпоредби на ДЧ, а всеки акт на Съвета се приема с единодушие.

Така културата е една от много редките области, в които се прилага най-тежката процедура за вземане на решение, изискваща едновременно съвместно решение с ЕП и единодушие в Съвета. Така първоначалните колебания продължават да намират отражение в приеманите разпоредби; освен това принципът на субсидиарност предлага на ДЧ средство за ограничаване на общностното действие. Накрая финансовите средства, отделяни за културата, са ограничени и страдат от разпиляването им в голям брой проекти, което често ги лишава от критична маса.

1.2. Директивата „Телевизия без граници"

Директивата, наречена „Телевизия без граници" (ТБГ) от 3 октомври 1989 г., установява общата нормативна рамка за упражняването на дейности по телевизионно радиоразпръскване в границите на ЕС. Тя е изменена през 1997 г. Директивата ТБГ, основана на чл. 47, § 2 и чл. 55 от ДЕО, отнасящи се до свободното движение на услуги, цели да примири разбиранията за понятието „културно многообразие" и да осъществи вътрешния пазар в тази област. **Прилага се по отношение на телевизионните дейности**, независимо от използваните предавателни технологии (херцова, кабел, сателит, ADSL, Интернет), аналогово или цифрово телевизионно излъчване. **Радиото е изключено от приложното ѝ поле**. По време на ревизията през 1997 г. става дума за присъединяването на „нови услуги" (открита линия, видео по поръчка и т. н.), но това предложение се отхвърля. Директи-

вата ТБГ осъществява минимално хармонизиране на законодателствата на ДЧ, като поставя следните принципи:

– Един радиопредавател е в **юрисдикцията само на една ДЧ**. Тя пък се определя според принципа на мястото – по местонахождение на предавателя, съобразно серия от юридически и икономически критерии (седалище, адрес на управление на излъчвателната дейност, административно седалище) и/или съобразно технически критерии (преди всичко държава, осигуряваща честота или сателитна връзка);

– **ДЧ не могат да попречат на приемането на тяхна територия на програми, излъчвани от предаватели, които са под юрисдикцията на друга ДЧ**, освен в един случай, когато се налага силно ограничение, защото програмата нарушава по очевиден, сериозен и тежък начин правилата относно закрилата на малолетни и/или зачитането на обществения ред. Държавата на приемане може да преустанови временно предаването на инкриминираната програма, при условие че спазва много стриктно контролирана процедура;

– Събитията с голямо значение за обществото трябва да се разпространяват по **некодирани безплатни канали**. ДЧ организират зачитането на този принцип и определят национален списък с важни събития (това са предимно спортни събития);

– Прилагат се **квоти на излъчване и производство**: разпространителите запазват по-голямата част от времето на излъчване за европейски произведения; посвещават най-малко 10% от времето на излъчване или 10% от бюджета им за програмиране на европейски произведения, дело на независими продуценти;

– Въведени са **правила, отнасящи се до рекламата**, телешопинга, спонсорството: определяне на начините и режима на излъчване; контрол на рекламите на алкохол и лекарства; забрана за рекламиране на тютюн.

Директивата съдържа мерки за закрила на малолетните: програмите, които могат да навредят сериозно на малолетните, особено тези, които съдържат порнографски сцени или сцени на крайно насилие, са забранени; излъчването на други

програми, които биха могли да навредят на малолетните, се контролира чрез избора на подходящо време за излъчване и на технически мерки за защита (обозначения). Тези правила са минимални, ДЧ са свободни да предвидят по-строги и по-подробни мерки. Френското право например съдържа по-ограничителни разпоредби, отколкото директивата.

Ревизията, започната през 2005 г., трябва да допринесе за разширяването на приложното поле на директивата и включването на нови области, въвеждането на по-гъвкави правила за контрол по отношение на рекламата, засилване значението на разпоредби, имащи за цел да насърчават културното многообразие. Прилагането на директивата е представено в двегодишен доклад, позволяващ да се подчертаят областите, които се нуждаят от напредък в действащите разпоредби.

2. Създаването на специфична правна основа позволява диверсификацията на културната дейност

След 1992 г. Договорът от Маастрихт посвещава за първи път отделен текст на културата, който разкрива потенциално много широко поле за действие: „подобряване на познаването и на разпространението на културата и на историята на европейските народи; запазване и съхраняване на културното наследство от европейско значение; некомерсиален културен обмен; художествено и литературно творчество, включително в аудиовизуалния сектор".

Осъществяването на първата Програма „Медия" изпреварва с малко Договора от Маастрихт. Тя първоначално се основава на съдебната практика с разширителното прилагане на принципите на вътрешния пазар. Програмите МЕДИЯ позволяват на сектора на киното да се възползва от общностната подкрепа (2.1.). Програмите „Култура" впоследствие допринасят за секторното разширяване на културна-

та политика на Общността, като по този начин отразяват новите разпоредби на Договора (2.2.).

2.1. Програмите „Медия“

2.1.1. Програмите „Медия“ от 1990 г. до 2006 г.

Програмите „Медия“ създават механизми за подкрепа на европейската филмова индустрия и на телевизионни програми, за да направят тази индустрия по-конкурентоспособна и повече в състояние да задоволява нуждите на телевизионните канали. Първата Програма „Медия“ е приета от Съвета през декември 1990 г. и получава дотация от 200 млн. екю за период от четири години (1991–1995 г.). При изтичането на програмата Съветът създава на 10 юли 1995 г. върху основата на новия чл. 128 от Договора Програмата „Медия II“ (1996–2000 г.). По-малко еклектична от „Медия I“, която предлага деветнадесет програми, „Медия II“ обединява приоритетите си в три сектора на програмната индустрия: подготовката, развитието и разпространението на европейски филми и програми. Бюджетът на тази програма достига 310 млн. евро.

От януари 2001 г. новата Програма „Медия Плюс“ заменя „Медия II“. Дотирана с бюджет от 400 млн. евро за периода от 1 януари 2001 г. до 31 декември 2005 г., тя съдържа две направления. **„Медия Плюс“ – Обучение** засяга на първо място професионалното обучение (чл. 150 от ДЕО) с цел да укрепи конкурентоспособността на европейската аудиовизуална индустрия, като допринася за качеството на професионалната подготовка в сектора (прилагане на нови технологии за производството на аудиовизуални програми; икономическо, финансово и търговско управление, приложено към производството и разпространението на аудиовизуални програми; техники на писане на сценарии, позволяващи да се направи контакт с възможно най-много хора).

Три четвърти от наличните средства се дават на направлението **„Медия Плюс – Развитие, разпределение и промоция“**. То се основава на чл. 157 от ДЕО с цел да подобри конкурентоспособността на аудиовизуалната индустрия на

Европа, на нейните вътрешен и външен пазар, като поддържа развитието, разпределението и промоцията на европейските аудиовизуални произведения.

В действителност една от слабостите на европейската аудиовизуална индустрия се дължи на слабото движение на филми и наднационални аудиовизуални филми и програми. Тя затруднява рентабилността на тези произведения и реализирането на доходи, които могат да бъдат реинвестирани в производството на нови произведения.

Тази програма има за цел да улесни приемането на стратегия за международно развитите от операторите по цялата верига на създаването, от първоначалния замисъл до разпространението; от писането на сценария до международното разпространение на произведението (чрез финансова подкрепа преди всичко за европейските разпространители; подкрепа за издателите, която има за цел да насърчи създаването на каталози с европейски произведения). За всичко това в периода 2001–2006 г. са осигурени 350 млн. евро.

2.1.2. Програмата „Медия 2007 г.“

С Решение от 15 ноември 2006 г. на Съвета се въвежда нова Програма „Медия 2007 г.“ за периода на новата финансова рамка за 2007–2013 г., с дотация от 755 млн. евро. Като продължение на линията, начертана от програмите „Медия – Образование“ и „Медия Плюс“, тя преследва три основни цели. От една страна, съхраняване и изтъкване на европейското културно и езиково разнообразие и европейското кинематографско и аудиовизуално наследство; гарантиране на достъпа му до публика и улесняване на междукултурния диалог. От друга страна, увеличаване на мобилността и аудиторията на европейските аудиовизуални произведения вътре и извън ЕС. Накрая укрепване на конкурентоспособността на европейския аудиовизуален сектор в рамките на открит и конкурентен пазар, стимулиращ заетостта.

За постигането на тези цели „Медия 2007 г.“ се намесва на етапа, **предшестващ аудиовизуалното производство**, за да благоприятства усвояването и усъвършенстването на уме-

ния и развитието на европейските аудиовизуални произведения (фази на предпродукция). Тя се намесва също на етапа, **следващ аудиовизуалното производство**, за да подпомогне разпространението и промоцията на европейските аудиовизуални произведения (фази на постпродукция).

Програмата се съсредоточава в насърчаването на творческия процес, както и в познаването и разпространяването на европейското кинематографско и аудиовизуално наследство. „Медия 7" подкрепя приоритетно проектите, които допринасят за намаляване на диспропорцията между страните с голям капацитет за аудиовизуална продукция и страните и регионите с малък капацитет и с редки езици от гледна точка на разпространение и употреба. Тези приоритети съответстват на необходимостта да се съхранят и укрепят културното разнообразие и културният диалог в Европа. Освен това се насърчава използването на новите възможности, предоставени от цифровите технологии. Накрая програмата цели укрепването на структурата на европейския аудиовизуален сектор преди всичко за малките и средните предприятия.

2.2. Програмите „Култура"

2.2.1. Програмата „Култура 2000"

„Култура 2000" е първата рамкова програма за културата, която обхваща периода от 1 януари 2000 г. до 31 декември 2006 г. Този финансов инструмент от 236,5 млн. евро, основан на чл. 151 от ДЕО, позволява да се отпускат субсидии на проекти за културно сътрудничество в областта на изкуствата и културата (сценични изкуства, пластични и визуални изкуства, литература, културно наследство, културна история и т. н.). Тя има за цел да изтъкне европейското културно пространство, характеризиращо се едновременно с многообразие и общо наследство, като благоприятства сътрудничеството между операторите на културата от различните ДЧ. Осъществяването на тези цели на програмата се постига посредством следните действия:

– специфични, новаторски и/или експериментални действия, включващи оператори на културата от най-малко три страни. Тези действия целят преди всичко възникването и развитието на нови форми на културно изразяване, подобряването на достъпа до културата, особено на младите хора и на хората в неравностойно положение, както и разпространението чрез пряко предаване на културни събития благодарение на новите технологии на информационното общество;

– интегрирани действия, попадащи в рамките на структурни, многогодишни, транснационални споразумения за културно сътрудничество. Тези споразумения, сключени между оператори на културата от най-малко пет държави, имат за цел да осъществят за период с максимална продължителност от три години структурирани културни действия, които допринасят за постигане на цел с предварително фиксирано културно значение, представляващо интерес. Споразуменията за сътрудничество засягат или задълбочаването на дадена културна област, или интегрирането на няколко културни сектора;

– специални културни събития с европейско или международно измерение.

2000-та година е първата от въвеждането на програмата. Тази програма замества предишните програми „Рафаел", „Ариана" и „Калейдоскоп" (виж карето) и представлява отговор на молба на ЕП и Съвета, които през септември 1997 г. искат Комисията да предложи „глобален и прозрачен подход за осъществяване на културната политика, включително, между другото, установяване на единен инструмент за програмиране и финансиране".

Старите културни програми „Калейдоскоп", „Ариана", „Рафаел"

След признаването на общностната компетентност в сферата на културата с Договора от Маастрихт политиката на ЕО в областта на културата се организира в три общностни програми, обхващащи различните културни области: „Калейдоскоп", „Ариана" и „Рафаел".

„Калейдоскоп" подкрепя финансово творчеството, художественото и културното сътрудничеството в областта на **сценичните изкуства** (театър, музика, танц, опера), **визуалните изкуства** (живопис, скулптура,

гравюра и т. н.) и **приложните изкуства** (архитектура, фотография, промишлен дизайн…). Приета за период от три години (1996-1998 г.) и дотирана с бюджет от 26,5 млн. евро, тя е продължена с една година, през 1999 г., с бюджет от 10,2 млн. евро. Финансирани са общо 518 проекта.

„Ариана" е програма, насочена към **книгата и четенето**. Одобрена за период от две години (1997–1998 г.), с бюджет от 7 млн. евро, тя е продължена за период от една година, през 1999 г., с бюджет от 4,1 млн. евро. Подкрепени са общо 767 различни проекта: проекти за преводи на литературни произведения от XX в., на театрални произведения и справочна литература в хуманитарните науки, както и проекти за подпомагане на превода и разпространението в Европа на автори, пишещи на редки и слабо разпространени езици. Тя подпомага също и проекти за сътрудничество между библиотеки, културни дружества и други професионалисти и отпуска стипендии за усъвършенстване на преводачи. Накрая всяка година награждава един автор и един преводач с наградите „Аристейон".

„Рафаел" подкрепя проекти относно **културното наследство** в неговите разнообразни области: движими вещи, недвижимо имущество, археология и т. н. Одобрена за период от четири години през 1997 г. и осигурена с бюджет от 30 млн. евро, тази програма позволява да се финансират общо около 360 проекта за опазване и оценяване по достойнство на културното наследство, обединяващи усилията на повече от 1500 културни оператора.

В коментара си по равносметката относно тези три програми ЕК отбелязва, че волята те да обхванат широко поле на действие, но по начин, който го парцелира, води до **практики на раздробяване**, което трябва да се избегне с обединяването им в програмата „Култура 2000".

2.2.2. Програмата „Култура" за периода 2007–2013 г.

След приключването на Програмата „Култура 2000" Парламентът и Съветът приемат на 12 декември 2006 г. решение да я заменят с Програмата „Култура" (2007–2013 г.), дотирана с бюджет от 400 млн. евро за целия период на финансовата рамка. По примера на предходните програми тя има за цел да развива транснационалното културно сътрудничество между културни оператори, произхождащи от ДЧ на ЕС или от трети страни. Програмата се организира около три цели за насърчаване на транснационалната мобилност на работещи в културния сектор, за улесняване на движението на произведения на изкуството, на културни и художествени продукти и за насърчаване на междукултурния диалог. За да

бъдат постигнати тези цели, се открояват три равнища на намеса в отговор на конкретни нужди.

На първо място става дума за подкрепа под формата на **съфинансиране на културни действия**, осъществена на основата на покани за представяне на проекти (проекти за дългосрочно сътрудничество, целящи създаването на мрежи между най-малко шест културни оператора от поне шест страни; действия за краткосрочно сътрудничество с по-ограничен обхват, имащи за цел да благоприятстват даденo нововъведение или конкретно творческо изобретение, първообраз на евентуални по-трайни отношения; специални действия с емблематична стойност и особен резонанс, които допринасят за осъзнаване едновременно на културното многообразие и принадлежността към една общност, като проектите „Европейски столици на културата“).

Втората ос на Програмата е подкрепата **за организации, действащи в областта на културата на европейско равнище**. Тази помощ се предоставя на организации, имащи реално културно присъствие в границите на ЕС, и предполага участието най-малко на седем европейски страни. Организациите се подкрепят при условие, че разпространяват информация, с която работят за насърчаването на културното сътрудничество на общностно равнище или участват в проекти за културно сътрудничество и действат като „посланици“ на европейската култура. Селекцията се осъществява след публикуването на обява за набиране на предложения. Голям брой музеи и музейни обединения получават по този начин субсидия за функционирането си.

Накрая програмата оказва подкрепа **за анализи и събиране и разпространяване на информация в областта на културното сътрудничество, както и за оптимизиране на влиянието на проектите в областта на културното сътрудничество и политическото развитие.** Това направление има за цел да увеличи обема и качеството на информацията и количествените данни относно културното сътрудничество и развитието на културните политики в европейски мащаб, както и да допринесе за разпространението им.

То цели също да помогне за целевото разпространение на практическа информация за програмата на местно ниво. За тази цел в ДЧ са създадени контактни центрове „Култура“. Тяхната роля е да осигурят информация за програмата и да поощрят участието в нейните мерки на възможно най-голям брой работещи в културната област, както и да се осигури ефикасна връзка с различните институции с принос в областта на културата в ДЧ.

Управлението на програмата е поверено на изпълнителна агенция (Агенция „Образование, аудиовизия и култура“), създадена с Решение на Комисията от 14 януари 2005 г. Създаването на подобна агенция има за цел да позволи на Комисията да се съсредоточи в приоритетните си дейности и функции, без обаче да губи ръководството, контрола и отговорността за действията, управлявани от Агенцията. Мисията на Агенцията се състои единствено в изпълнението на проекти, които изискват определено ниво на техническа и финансова експертиза и редовен мониторинг, но не предполагат вземането на решения от политическо естество. Тази Агенция е отговорна впрочем за частичното или цялостното управление на няколко други общностни програми, преди всичко на програмите „Медия“ и програмите в областта на образованието („Сократ“, „Леонардо да Винчи“ и т. н.).

Глава 25

Общностната политика за училищното и университетското образование

Компетентността в сферата на образованието е сравнително нова. Образованието не присъства в Римския договор и едва през 1976 г. е обявено за сфера на сътрудничество с две основни цели: улесняване на мобилността на студентите и хармонизиране на образователните системи. По това време ЕК лансира множество програми за секторно сътрудничество, сред които „Еразъм“ (за междууниверситетски обмен), „Петра“ (професионално образование за младежи до 28 г.) и „Темпус“ (сътрудничество със страните от Централна и Източна Европа). Програма „Еразъм“ позволи финансирането на университетски обмен на общо 3 млн. студенти.

Общностната компетентност в сферата на образованието е уредена с Договора от Маастрихт. В чл. 12 се предвижда, че ЕС допринася за развитието на качествено образование, като насърчава сътрудничеството между ДЧ. Европейският съвет от Лисабон през март 2000 г. откри втория етап от изграждането на европейска образователна политика. Воден от намерението да направи ЕС до 2010 г. „най-конкурентната икономика, основана на знанието“, Европейският съвет открито постави образованието и професионалната квалификация в самия център на общностните политики. Европейският съвет от Барселона през март 2002 г. определи целите на хармонизацията на образователните системи: взаимно признаване на дипломите, обучение през целия живот, чуждоезиково обучение.

Най-засегнат от общностната хармонизация е секторът на висшето образование. При честването на 900-годишнина-

та на Университета на Болоня на 18 септември 1988 г. ректорите на представените университети подписаха **„Магна харта университарум“,** която призовава за увеличаване на финансирането на висшето образование. По повод 800-годишнината на Университета на Париж Германия, Франция, Италия и Обединеното кралство приеха на 25 май 1998 г. „Декларацията от Сорбоната“, която цели хармонизиране на архитектурата на европейската система за висше образование.

Процесът от Болоня бе включен в целите на Лисабонската стратегия. След 1999 г. той налага в срок до 2010 г. конвергенция на системите за висше образование чрез осъществяването на системата LMD (licence – master – doctorat[7]) и европейската система за трансфер на кредити (ECTS).

ЕК от своя страна създаде работна програма „Образование и обучение“ с главна цел всички граждани по време на целия си живот да придобиват знания и умения. След 2000 г. се наблюдава тенденция на увеличаване на разходите за образование във всички ДЧ. Средният размер в ЕС достига 5,3% през 2006 г. срещу 4,9% през 2000 г.

Дефицитът на инвестиции във висшето образование обаче е очевиден. Като цяло ЕС инвестира значително по-малко във висшето образование, отколкото САЩ, които харчат близо два пъти повече за един студент. По отношение на БВП европейците заделят за образование средно около 1,1%, срещу 2,3% в САЩ.

На този фон програмата „Сократ“ цели насърчаването на Европа на знанието и подкрепа за обучението през целия живот. Нейното осъществяване трябва да допълни политиките на ДЧ, а ЕК следи дейностите по програмата да са съобразени с другите програми на ЕС и по-специално с програмите „Еразъм“ и „Коменски“ (за засилване на европейското измерение и насърчаване на изучаването на езици).

През 2005 г. Съветът създаде **Изпълнителна агенция за образование, аудиовизия и култура** със седалище в Брюксел. Нейната задача е да управлява множество общностни про-

[7] Бакалавър – магистър – доктор съгласно българското съответствие (бел. ред.).

грами за професионално образование и за сътрудничество с трети страни.

Във **финансовите перспективи за 2007–2013 г.** образованието и професионалното обучение са включени в единната програма „Обучение през целия живот". Това е първата европейска програма за финансиране, покриваща всички въпроси на образованието и професионалното обучение. Програмата за образование и професионално обучение през целия живот е продължителка на програмите „Сократ", „Леонардо да Винчи" и „e-Learning" и правната ѝ основа е приета на 15 ноември 2006 г. от ЕП и Съвета. Тази програма разполага с бюджет от 6,17 млрд. евро, разпределени в 5 направления:

– програмата „Коменски" (13 %) относно предучилищното и училищното образование;

– програмата „Еразъм" (40 %) относно висшето образование и високата професионална квалификация;

– програмата „Леонардо да Винчи" (25 %) относно обучението през целия живот, извън университетското;

– програмата „Грундвиг" (4 %) относно обучението на възрастни;

– една цялостна програма (5, 3 %), която покрива насърчаването и усвояването на чужди езици.

Програмата за образование и обучение през целия живот беше лансирана през май 2007 г. по време на конференция в Берлин.

Глава 26

Политика за околната среда

Съществено	1. Бавното създаване на политиката за околната среда
Преди да бъде институционализирана в Договорите, политиката за околната среда се разгръща от 70-те години на XX век по чисто прагматичен начин. Нейните цели и обхват са широки от самото начало, а с Договора от Амстердам добиват всеобхватно измерение за всички политики на ЕС. Осъществяването ѝ става чрез европейска правна уредба и европейско бюджетно финансиране. Тя обаче изисква и ангажиране на ДЧ, тъй като нерядко предвижда „централни“ мерки, а и ангажиране на регионалните власти, частния бизнес и гражданите. Това комплексно ангажиране, отражението ѝ върху условията на живот и върху стопанските отношения обясняват трудностите при осъществяването на политиката за околната среда.	1.1. Институционна рамка на политиката за околната среда 1.2. Инструменти на политиката за околната среда **2. Междинната равносметка** 2.1. Трудностите по прилагането на Общностното право на околната среда 2.2. Трудното постигане на цялостен ефект на ПОС

1. Бавното създаване на политиката за околната среда

Политиката за околната среда (ПОС) първоначално се създава без изрична правна основа, преди да бъде институционализирана и разширена след ЕЕА (1.1.). ПОС се основава на правна уредба и финансов ресурс (2.2.).

1.1. Институционна рамка на политиката за околната среда

Политиката за околната среда получава правна основа повече от 10 г. след предприемането на първите мерки в тази област. След това тя бива записана сред целите на ЕС (1.1.1.). Нейните цели и обхват от самото начало се поставят в много широк и глобален контекст (1.1.2.).

1.1.1. Създаването на специална правна основа

Общностните мерки в областта на околната среда започват още след **срещата на върха в Париж през октомври 1972 г.** Държавните и правителствените ръководители подчертават в заключителната си декларация значението за Общността на ПОС и приканват Комисията да изготви програма за действие с конкретен график.

Тъй като няма изрична правна основа, правните актове на ЕО се приемат на основата на **чл. 308 от ДЕО** в рамките на **многогодишните планове за действие** за околната среда, определящи минимални норми, по-специално в материята на управлението на отпадъци, замърсяването на водата и въздуха и защитата на хората и животинските видове. Влизането в сила на **ЕЕА през 1987 г.** създаде правна основа на ПОС, като добави изричен дял в ДЕО. **Договорът от Маастрихт** отмени изискването за единодушие и подчини материята на правилата за квалифицирано мнозинство и на процедурата за съвместно приемане на решения. Той добави сред целите на ЕО „устойчив и неинфлационен растеж при опазване на околната среда“ и „политика в областта на околната среда“. **Договорът от Амстердам** обявява „равновесното и устойчиво развитие“ за една от целите на ЕС и закрепва принципа за **включване на изискванията за защита на околната среда при дефинирането и осъществяването на политиките и действията на Общността.** ПОС е предмет на уреждане в Дял XIX, чл. 174-176 от ДЕО.

1.1.2. Широките цели

ЕЕА закрепи целите на ПОС на общностно равнище, а с договорите от Маастрихт и Амстердам те бяха прецизирани и последователно разширени: **опазването, защитата и подобряването на качеството на околната среда; защитата на здравето на хората; предпазливото и рационално използване на природните ресурси.** Договорът от Маастрихт допълни **насърчаването в международен план на мерки за справяне с регионални или световни проблеми на околната среда.** Новият договор включва в стария чл. 174 от ДЕО „особената нужда от борба с климатичните промени чрез мерки на световно равнище".

Осъществяването на тези цели се основава на принципите на предпазливост и превантивност, на предотвратяване, приоритетно още при източника, на всяко замърсяване и на принципа „замърсител-платец".

Принципът „замърсител-платец"

Този принцип е закрепен в чл. 174 от ДЕО. Обсъждането на условията за търсене на отговорност на съюзно равнище за замърсяване на околната среда започва още през 80-те години, като през 1993 г. Комисията публикува Зелена книга, а през 2000 г. – Бяла книга. И двата документа бяха резултат от много широки консултации с гражданското общество и всички засегнати страни. След това през януари 2002 г. Комисията изготви проект за директива за отговорността, която ЕП и Съветът приеха на 21 април 2004 г., а ДЧ трябваше да транспонират до 30 април 2007 г., но само три от тях спазиха този срок.

Директивата очертава рамката на усилията за предотвратяване и обезщетяване на замърсяването на околната среда. Има се предвид засягане на защитените естествени видовете в общностен мащаб, сред които дивите птици съгласно една директива от 1979 г., естествените видове съгласно директива от 1992 г., водните ресурси съгласно рамкова директива за водата, както и почвите. Специално внимание се отделя на дейности, отделящи тежки метали във водата или въздуха, опасни химически производства и др.

Директивата не задължава операторите сами да поемат риска от своята дейност, а оставя на органите на ДЧ важната роля да уредят режима на отговорността. Те са длъжни да направят така, че замърсяващите оператори да осъществят или да финансират осъществяването на необходимите мерки за превенция или поправяне на щетите.

Три години след влизането в сила на директивата ЕК приема доклад за общото положение, а през 2014 г. трябва да изготви общ доклад за прилагането щ.

Чл. 95 от ДЕО предвижда между другото, че „в своите предложения относно здравето, сигурността, защитата на околната среда и закрилата на потребителите приема за основа високо равнище на закрила, като отчита по-специално всяко ново развитие, основаващо се на научни факти. В рамките на своите правомощия Европейският парламент и Съветът също се стремят да постигнат тази цел". Съгласно принципа на субсидиарност обаче Общността действа в материята на околната среда само когато целите на предвиждането действие не могат да бъдат достатъчно добре постигнати от ДЧ и могат поради обхвата или ефекта на предлаганото действие да бъдат постигнати по-добре на общностно равнище. Въпреки усилията на ДЧ чрез този принцип да ограничат интензивността и ритъма на общностното законодателство не може да се каже, че материята на защитата на околната среда е сред тези, в които той е най-стриктно спазван. Всъщност много от проблемите на ПОС изискват мерки, далеч надхвърлящи възможностите или просто територията на отделните ДЧ.

Шестата програма за действие относно околната среда, приета през юли 2002 г., определя приоритетите на ЕС до 2012 г. Определени са 4 приоритетни сфери на дейност: климатичните промени, биоразнообразието, околната среда и здравето и управлението на природните ресурси и отпадъците. Тази програма се основава на седем тематични стратегии относно засягането на въздуха, морската среда, устойчивото използване на ресурсите, превенция и рециклиране на отпадъците, качеството на почвите и градската среда.

1.2. Инструменти на политиката за околната среда

ПОС е както политика на правната уредба (1.2.1.), така и политика на действието (1.2.2.).

1.2.1. Правна уредба на околната среда

За да постигне заложените в Договора цели в сферите, определени за приоритетни с отделните рамкови програми за действие, ЕС използва пътя на **хармонизация на законодателствата.** Както изрично посочва чл. от 176 от ДЕО, „приетите предпазни мерки не са пречка ДЧ да запази или въведе по-строги защитни мерки. Тези мерки трябва да са съобразени с Договора и съобщени на Комисията".

ПОС се осъществява в множество направления съгласно приоритетите, определени в различните програми за действие:

– Относно **управлението на отпадъците** ПОС се основава на три принципа въз основа на рамковата директива от 1975 г.: превенция на създаването на отпадъци, намаляването на създаването на отпадъци и на нарастването на техния обем най-вече чрез подобряване на изискванията към продуктите; разгръщане на рециклирането и повторната употреба на отпадъците; подобряване на условията за окончателно ликвидиране, по-специално чрез намаляване на замърсяването при изхвърлянето и чрез разглеждане на изхвърлянето в природата като последен способ. Третирането на отпадъците е оставено изцяло в компетентност на националните власти, но законодателството еволюира в посока на търсене на отговорност на производителя (директиви от 2000 и 2002 г. относно автомобилите извън движение и старите електрически и електронни уреди). През 2005 г. Комисията предлага изменение на директивата за отпадъците, одобрена от Съвета през юни 2007 г. Новата директива замества старата рамкова директива, директивата за опасните отпадъци и директивата относно използваните масла;

– Борбата срещу **замърсяването на водите** беше един от първите приоритети: приети бяха множество директиви с цел налагане на специфични норми относно използването на водата (питейната вода, водата за домашна употреба, водата за напояване и водата за риболов). Общностните мерки от 80-те години акцентират върху намаляване на замърсяващите емисии (директиви срещу замърсяване с нитрати, директива за третирането на градските води). След 1995 г.

ЕО започна да следва по-глобален подход за управление на водите, довел до рамковата директива от 2000 г., насърчаваща устойчивото използване на водните ресурси и единството на политиките в тази материя. Може да се каже, че тази директива е сърцевината на действащото законодателство относно управлението и опазването на водите;

– Защитата на биоразнообразието (флора и фауна) стана постоянна цел чрез създаването на мрежа на защитени територии, известна като „Натура 2000“;

Целите на „Натура 2000“

Създаването на мрежата „Натура 2000“ цели опазването на видовете от общностно значение в добро състояние. Основата ѝ се състои в две директиви: за птиците (1979 г.) и за видовете на флората и фауната (1992 г.), които създават правната основа за създаването на европейска екологична мрежа, като определените въз основа на двете директиви области съставляват мрежата „Натура 2000“.

Директивата за птиците предлага дългосрочното опазване на дивите видове и посочва 181 застрашени видове и подвидове, които изискват специално внимание. Повече от 3000 зони са определени от ДЧ като „специални зони за защита“ (СЗЗ). Така 5% от европейската територия са предназначени за защита и опазване на птиците.

Директивата за видовете на флората и фауната създава правна рамка за мерки по защита на дивите видове на флората и фауната и изброява повече от 200 животински и 500 растителни вида от общностен интерес, изискващи специална защита. СЗЗ са повече от 15 000 за 12% от европейската територия.

Годишната стойност на тази защитна мрежа през 2004 г. се изчислява на 6,1 млрд. евро на година за ЕС-25. По силата на споразумението от 27 март 2007 г. относно финансовия инструмент „LIFE +“ той ще покрива разходите само частично, а основната и занапред ще се поема от фондовете FEDER и FEADER.

– Борбата срещу замърсяването на въздуха и климатичните промени обхваща други две важни оси на ПОС на ЕС. През 2002 г. ЕС ратифицира Протокола от Киото, а сетне едностранно се ангажира с още по-съществено намаляването на емисиите на газ със серен ефект (виж Глава 15 „Енергийна политика“). Последователно се разработват мерки за намаляване на замърсяването от автомобили (катализатор-

ни гърнета на ауспусите, технически контрол), подкрепа за намаляване на разхода на гориво (подкрепа за изследванията на производителите), оценяване и управление на качеството на въздуха (директиви относно разрешените емисии и др.). Тези мерки – задължаващи или стимулиращи – най-често са свързани и с други общностни политики. Те са обединени в стратегията за климатичните промени, която през 2005 г. беше обновена на основата на ангажиментите, поети от ЕК за намаляване на емисиите на газ със серен ефект;

– В материята на природните и технологичните бедствия през 2001 г. се създаде механизъм за сътрудничество за аварийни действия, който цели по-добра координация на аварийните служби на ДЧ в случай на природно, технологично, радиологично или друго бедствие (включително замърсяване в морето), било на територията на ЕС, било извън нея. Механизмът разчита на определянето на човешкия и техническия ресурс, който може да бъде предоставен на всяка ДЧ, когато се нуждае. През 1999 г. се задейства и общностна програма за гражданска защита за подкрепа и допълване на усилията на ДЧ на национално, регионално или местно равнище с оглед защитата на хората, благата и заедно с това на околната среда в случай на природно или технологично бедствие.

Механизмът за сътрудничество и програмата за действие бяха преразгледани с решение на Съвета от 5 март 2007 г., с което се създаде финансов инструмент за гражданска защита. То запазва съществуващата уредба, засилва условията за сътрудничество между ДЧ основно чрез подобряване на възможностите за достъп до засегнати райони, като дава на Комисията и правомощия за действие в подкрепа на ДЧ в случай на нужда.

Накрая в отговор на потенциалните проблеми във връзка с ГМО ЕО прие две директиви относно разпространението на ГМО в природата и тяхната употреба, както и регламент относно трансграничното движение на ГМО (виж Глава 23 „Социални политики и защита на потребителите“).

1.2.2. Средства за действие

Извън фондовете, посветени на Общата селскостопанска политика, рубрика 2 на финансовите перспективи „Опазване и управление на природните ресурси" обхваща голямата част от финансовите средства за ПОС.

Така например иновативните мерки за околната среда, финансирани до 2006 г. от финансовия инструмент „LIFE", вече са включени в обхвата на програмата за иновации и конкурентоспособност в **подрубрика 1А „Конкурентоспособност за растеж и заетост".** Аспекти на околната среда са взети предвид и в мерките по структурните политики (**подрубрика 1В „Сближаване за растеж и заетост"**) в рамките на FEDER.

В рамките на рубрика 2 ПОС се подкрепя по два начина. От една страна, ос 2 на FEADER („Подобряване на околната среда в земеделието") осигурява отчитането на екологичните предизвикателства, по-специално управлението на земеделските зони във връзка с прилагането на директивите за птиците и за видовете. От друга страна, основният инструмент за финансиране на ПОС е наречен „LIFE +". Той замества съществуващите преди това финансови програми и разполага с бюджет от 1,95 млрд. евро за периода 2007-2013 г., постигнат в резултат на сложни преговори между Съвета и ЕП, приключили в края на март 2007 г.

Програмата „LIFE +"

Програмата „LIFE +" има три елемента:

– „LIFE + природа и биоразнообразие": засяга прилагането на директивите за опазването на дивите птици и други видове в рамките на „Натура 2000", както и за подобряване на познанието, необходимо за развитието, оценката и контрола на общностната политика и нормативната уредба в материята на биоразнообразието;

– „LIFE + изпълнение и управление": цели да насърчи създаването на мрежа за обмен на добри европейски практики и да подкрепя екологичните НПО;

– „LIFE + информация и комуникация": цели да подобри разпространяването на информация и повишаването на чувствителността към проблемите на околната среда чрез подкрепа на комуникационни кампании, обучения и др.

Последните два елемента позволяват осъществяване в ДЧ на операции с допълнително финансиране от „LIFE +“ до 50% и дори до 75% за елемента „Природа и биоразнообразие“. Най-малко 50% от общия бюджет на „LIFE +“ за запазени за този елемент и 15% са предназначени за трансгранични проекти.

Все повече се използват т. нар. „нови икономически инструменти“. Те целят насърчаването на отчитането чрез пазарни механизми на екологичната цена на икономическата активност и поставяне на цените в зависимост от тяхното „екологично отражение“ (замърсяване, свръхпотребление на природни ресурси и др.). Най-развити в това отношение са механизмите за обмен на квоти за емисии на газ със серен ефект след 2003 г. (виж Глава 15 „Енергийна политика“) и „евровинетката“, създадена през 1999 г. и изменена през 2006 г., която вкарва в крайните цени екологичната „цена“ на превоза с тежкотоварни камиони.

През юли 2007 г. Комисията проведе консултации за Зелена книга относно пазарните инструменти за опазване на околната среда. Тя ще бъде основа за евентуални предложения за създаване на нови инструменти за интернационализирането на екологичните мерки. Европейския съвет от юни 2007 г. насърчи създаването на такива инструменти, които са по-леки, по-евтини и по-ефикасни от традиционните.

2. Междинната равносметка

Политиката за околната среда се осъществява на общностно равнище повече или по-малко благодарение на съзнанието за значението на предизвикателствата и чрез нарастващата съпричастност на Европейския парламент. Въпреки това обаче осъществяването ѝ се натъква на изключителни трудности в отделните ДЧ (2.1.), като в същото време нейният всеобхватен характер все още понякога поражда проблеми в отделните други политики (енергетика, защита на потребителите и др.) (2.2.).

2.1. Трудностите по прилагането на Общностното право на околната среда

По повод междинния анализ на програмата Европейският съвет от юни 2007 г. отбеляза „забележителния напредък в ПОС след приемането на програмата", но и изрази тревога, че „състоянието на околната среда не се е подобрило чувствително". Той настоя необходимите мерки „да се вземат както на европейско, така и на национално равнище".

Много силно е обаче желанието на ДЧ в тази материя стриктно да се спазват принципите на субсидиарност и пропорционалност, поради което прилагането на общностните разпоредби е относително слабо (2.1.1.), а Франция е ярък пример в това отношение (2.1.2.).

2.1.1. Нарушения на Общностното право на околната среда

В сектора на околната среда се констатира **най-големият брой дела за нарушаване на Общностното право от ДЧ пред СЕО.** През 2005 г. в тази материя са заведени 1/4 от всички дела срещу ДЧ. Това може да се обясни и с недостатъчното съзнание за екологичните предизвикателства от част от ДЧ, за които други политики на ЕС изглеждат по-важни. Друго обяснение може да се намери в твърде комплексните условия за изпълнение на общностното законодателство в материята, което изисква съгласуване на действията на множество участници (държавата, местните власти, НПО, частния бизнес и т.н.) и в области, които засягат много широко гражданите, условията на живот, стопанската дейност. Поради това ДЧ трябва да проявяват особена съпричастност и ангажираност в материята.

Недостатъчното изучаване на последиците и проблемите на прилагането на Общностното право на околната среда е предмет и на парламентарен доклад от 2006 г. Подобряването на изследването на последиците от действието на законопроектите е и една от целите на междуинституционното споразумение „За по-добър законодателен процес" от октомври 2003 г., в който се акцентира на значението за предварително изчисляване на административните и фи-

нансовите последици на общностните правни актове. Във Франция инструкциите от 27 септември 2004 г. относно транспонирането във вътрешното право на директивите и рамковите решения, приети от европейските институции, предвиждат, че „всяко министерство осигурява в своята област транспонирането на европейското право. Действията за това трябва да започват веднага след приемането от Съвета на дадена директива. Отражението върху вътрешното право и евентуалните затруднения или проблеми, които могат да произтекат, трябва да бъдат предвидени и взети предвид още в стадия на изработването на съответния акт от европейските институции".

Въпреки всичко прилагането на Общностното право на околната среда остава недостатъчно в сравнение с другите политики.

През 2001 г. Комисията предлага санкциониране на някои на нарушения в материята на околната среда (незаконно третиране, транспортиране, износ или внос на отпадъци, вкл. опасни отпадъци; незаконна търговия или използване на субстанции, разширяващи озоновата дупка). Това са нарушения, които могат да имат тежки последици за околната среда и за човешкото здраве, а представляват и сериозно неизпълнение на общностното законодателство в материята. Съобразно такива аргументи ЕК предложи директива за наказателноправна защита на околната среда на основата на разпоредбите в ДЕО относно ПОС. Съветът обаче не одобри проекта и на негово място през 2003 г. прие рамково решение на основание разпоредбите относно Третия стълб на ЕС (полицейско и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси). ЕК поиска от СЕО отмяната на това рамково решение с мотива, че правното му основание е негодно. На 15 септември 2005 г. СЕО го отмени и потвърди, че **Общността е компетентна да приема наказателноправни мерки относно защитата на околната среда, когато това е необходимо, за да се гарантира ефективното осъществяване на политиката по околната среда.**

За ЕК това решение имаше голямо значение във връзка с потвърждаването на общностната компетентност в материята, което позволява занапред да се прилага процедурата за съвместно вземане на решения и в Съвета да е достатъчно квалифицирано мнозинство, а самата ЕК да има правомощия по изпълнението. Обратно, рамковото решение щеше да лиши ЕК от такива правомощия и щеше да остави всичко в ръцете на Съвета, при това по правилата за единодушие и без участието на ЕП.

Така ЕК можа отново да представи предложение за директива през февруари 2007 г. В нея се предвижда, че ДЧ ще са длъжни да дадат наказателноправна квалификация и съответно да преследват цяла серия действия (съгласно споменатия по-горе списък), които Правото на ЕС забранява. За особено тежките нарушения ДЧ трябва да гарантират налагането на максималните наказания от 5 г. лишаване от свобода и глоба минимум 750 000 евро за юридическите лица. Става дума най-вече за нарушения, довели до смъртта или тежки телесни повреди на хора или довели до тежко замърсяване на въздуха, водата или почвата, на флората или фауната. Директивата предвижда и допълнителни или алтернативни наказания, като възстановяване или почистване на околната среда или евентуално прекратяване на дейността на виновното предприятие.

Предложените мерки целят евентуалните нарушители да не могат да се възползват от съществуващите различия в националните наказателни законодателства. Така те биха **допринесли съществено** за зачитането на Общностното право на околната среда.

2.1.2. Френският опит

Франция се срещна с подобни на другите ДЧ трудности по прилагането на Общностното екологично право. Именно в тази сфера тя показва **най-съществено изоставане при транспонирането на директиви.** В последните години обаче се положиха съществени усилия и броят на нетранспони-

раните към 1 януари директиви намаля от 28 за 2002 г. на 23 през 2003, 2004 и 2005 и сетне бе свит до 13 за 2006 г.

Много голямо значение обаче продължават да имат съдебните производства в тази материя. С решението на СЕО от 12 юли 2005 г. относно „маломерните риби" (известно още като делото „Мерлушон") за първи път една ДЧ (Франция) е осъдена да заплати едновременно и двете санкции, предвидени в чл. 228 от ДЕО за неизпълнение на решението за констатиране на нарушение – еднократна глоба от 20 млн. евро и периодична санкция от общо 57, 8 млн. евро. Това решение беше прецедент с огромно значение за ДЧ. В своето съобщение от декември 2005 г. относно прилагането на чл. 228 от ДЕО Комисията извлече от него съществени изводи и определи правилата, които самата тя смята да прилага от 2006 г., когато предлага вида и размера на санкции по делата пред СЕО срещу ДЧ[8]. По отношение на Франция тези правила, засягащи всяко нарушение, не само в материята на околната среда, предвиждат **за всяко дело минимална глоба от 10,9 млн. евро и периодична санкция между 13 000 и 785 900 евро за всеки ден закъснение.**

Това прави **повече от очевидно нарастващото значение на финансовите последици на делата срещу ДЧ, особено в материята на околната среда,** при това на фона на втвърдяване на позицията на ЕК. Тя обяви, че възнамерява от 2007 г. винаги да прибягва до налагането на санкции, дори в случай на прекратяване на нарушението от съответната ДЧ след завеждането на делото и преди произнасянето на СЕО по чл. 228. Чрез осъществяването на репресивна политика (постоянно преследване на нарушенията, намаляване на срока на процедурата[9]) ЕК цели да подобри ефективното прилагане на директивите и да изпълни изцяло ролята си на „пазител

[8] Най-общо основаващи се на тежестта на нарушението и размера на БВП на държавата-нарушител (бел. ред.).

[9] ЕК обяви, че ще спазва срок до 6 месеца между изпращането на мотивирано становище съгласно чл. 228 и сезирането на СЕО. В същото време обаче между решението за установяване на нарушение и второто решение за налагане на санкции минават обикновено две години… (Източник: MEDD).

на Договорите" в сфера, ползваща се с все по-голямо внимание. Размерът на санкциите, които можеха да бъдат наложени към началото на 2007 г., се оценяваше на 1, 8 млрд. евро, а възможността за завеждане на нови дела предполага дори по-голяма сума. В края на юни 2007 г. например ЕК заяви, че смята да сезира СЕО за незачитане от Франция на директива от 1975 г. относно качеството на водата поради неполагането на достатъчни усилия за борба срещу нитратите във водите в района на Бретан. Исканата от ЕК глоба бе 28 млн. евро, а санкцията за всеки ден продължаващо нарушение – 118 000 евро. Франция реагира на тази „опасност" и прие необходимите разпоредби. През септември ЕК реши да прекрати делото пред СЕО срещу обещанието за доклад на всеки три месеца относно напредъка по изпълняването на новоприетите национални норми.

2.2. Трудното постигане на цялостен ефект на ПОС

Въпреки силната воля грижата за околната среда да бъде интегрирана в осъществяването на другите политики на ЕС (2.2.1.) положението остава незадоволително (2.2.2.).

2.2.1. Околната среда и устойчивото развитие: всеобхватни проблеми

Договорът от Амстердам засили значението на ПОС. Всъщност преамбюлът на ДЕС беше изменен и вече включва **отчитането на принципа на устойчивото развитие и на защитата на околната среда във всички политики на ЕС.** Чл. 2 от ДЕС също възлага на ЕС целта „да постигне равномерно и устойчиво развитие". ПОС в нейния най-широк смисъл също стана **всеобхватна политика,** засягаща всички останали политики на ЕС. Чл. 6 от ДЕО също предвижда, че „изискванията за опазване на околната среда следва да бъдат включени при определянето и осъществяването на политиките и действията на Общността, по специално с цел насърчаване на устойчивото развитие".

Европейският съвет в Кардиф от юни 1998 г. поиска различните формати на Съвета да подготвят стратегии за ин-

тегриране на ПОС в съответните области. Така след 1998 г. бяха изготвени 9 секторни стратегии (земеделие, транспорт, енергетика, индустрия, вътрешен пазар, развитие, риболов, икономика и финанси, общи въпроси). Качеството и амбициите на стратегиите варираха в зависимост от секторите. ЕК се задължи редовно да изготвя анализ на този процес.

Приемането на **стратегията за устойчивото развитие на ЕС** от Европейския съвет в Гьотеборг през 2001 г. потвърди изискването за включване на опазването на околната среда във всички политики и за постигането на приоритетните цели относно околната среда. Така той всъщност добави екологичен стълб в Лисабонската стратегия. Специално се възлага на Съвета да допълни и разшири секторните стратегии, за да включи опазването на околната среда във всички сфери на общностната политика, за да се постигне възможно най-бърз резултат.

2.2.2. Границите на възможно приобщаване на ПОС в другите политики

Анализът на ЕК от 2004 г. например показва действителните усилия в някои сфери. Съществен принос например има предварителният анализ на въздействието за всички големи оперативни предложения на ЕК след 2002 г. Този механизъм трябва да подпомага вземането на решения при избора между секторни съображения. ЕК показа множество примери на включване на проблемите на околната среда и на устойчивото развитие: ограничаване на риболова за най-застрашените видове; ангажиментите за намаляване на емисиите на газ със серен ефект; последователното преориентиране на Общата селскостопанска политика и др.

Равносметката на ЕК обаче разкри и твърде съществени слабости. Някои формати на Съвета например не са взели всички необходими мерки за изпълняване на указанията от Кардиф относно секторните стратегии. Някои стратегии са съпроводени с цяла серия подробно разписани ангажименти, със срокове, механизми и контрол, докато други не са в такъв вид, а дори някои формати на Съвета са се

задоволили с декларации за намеренията. Все още грижата за околната среда често остава на второ място, изпреварена от секторни приоритети или влияния на отделни ДЧ.

Трудностите по постигането на съгласие относно намаляването на емисиите на газ със серен ефект са пример за трудното включване на ПОС в другите политики. Наистина беше постигнато съгласие за намаляване с поне 20% на емисиите на газ със серен ефект до 2020 г. в сравнение с 1990 г., но предложението на ЕК за увеличаване на дела на възобновяемите енергийни източници в енергийния букет на ЕС до 20% до 2020 г. (срещу 7% сега) срещна значителна съпротива. То засегна суверенитета на ДЧ, запазили за себе си правото на избор на „енергийния букет", свързан с основни политически разделителни линии. Франция например се бори за утвърждаването на ролята на **енергията от атомни електроцентрали** при изпълнението на изискването за използване на енергоизточници, които отделят минимално въглерод, а не толкова за възобновяемите източници.

Накрая трябва да се отбележи, че Договорът от Ница добави в § 2 на чл. 175 от ДЕО клауза, която ограничава при приемането на някои мерки, имащи отношение към околната среда, прилагането на процедурата за съвместно приемане на решения и квалифицираното мнозинство. По изключение от общата процедура Съветът се произнася с единодушие и след просто консултиране с ЕП, когато приема при осъществяването на ПОС разпоредби от данъчен характер или засягащи организацията на територията, количествените ограничения относно водните ресурси, почвите, избора на енергоизточници и общата структура на енергийното снабдяване. **Така като че ли става ясно, че ДЧ искат да запазят „правото на вето" над определени деликатни мерки, необходими за осъществяването на политиката за околната среда.**

СЪДЪРЖАНИЕ

Част I. Общностната система **11**

Встъпителна глава. Обединена Европа – прагматична конструкция в търсене на ново вдъхновение **12**

1. Европа: конструкция, постоянно движеща се между прагматизъм и идеализъм 13
2. Конструкция, изчерпала своята логика,която изглежда поразена от инертност 24

Глава 1. Основните институционни принципи на ЕС **32**

1. Единна правна рамка на ЕС и ЕО 33
2. Различната роля на институциите в отделните стълбове 40

Проектът на Лисабонския договор **43**

1. Правните разпоредби 45
2. Институционните разпоредби 46
3. Другите нововъведения 47

Раздел 1. Вътрешното функциониране

Глава 2. Институционният триъгълник **48**

Европейската комисия **49**

1. Комисията: дълбоко оригинална институция в сърцето на европейската конструкция 49
2. Институция, чиято сила е поставена под въпрос 57
3. Незаобиколима институция на общностната конструкция 66

Съветът на ЕС **76**

1. Съветът обединява ДЧ и защитава националните интереси 76
2. Гласуването с квалифицирано мнозинство бележи влиянието на общността върху националните интереси 77
3. Съветът е носител на законодателната власт съвместно с ЕП 82

Европейският парламент **84**

1. Бавното завоюване на реални правомощия от ЕП 84
2. Съвместен законодател, вече натоварен с тежки отговорности 96

Глава 3. Процесът на вземане на решения **104**

1. Процесът на вземане на решения почива върху взаимодействието между трите полюса от институционния триъгълник 105
2. Външните влияния върху триъгълника за вземане на решения имат все по-голямо значение 112

Раздел 2. Външното функциониране **121**

Глава 4. Европейският съюз и държавите **122**

1. Европейският съюз постепенно придоби правомощия в по-широк кръг от области 123
2. Съюзът не е суверенна държава 128
3. ЕС изглежда обречен да остане конструкция *sui generis* **133**

Глава 5. ЕС и гражданите 144
1. Предприемането на институционни реформи се обуславя от липса на интерес от страна на гражданите към европейското изграждане 145
2. Критиката за все още съществуващия значителен „демократичен дефицит“ 153

Раздел 3. Векторите на действие на Общността 163
Глава 6. Съдът на Европейските общности и Общностното право 164
1. СЕО, който заема централно място в общностната методика, допринася за превръщането на Европейските общности в „правова общност“ 165
2. Като тълкува Договорите в посока на нарастваща интеграция, СЕО постепенно се превръща в Общностен конституционен съд 184

***Съветът на Европа и Европейският съд по правата на човека* 196**
1. Съветът на Европа не се превърна в център на политическа Европа ... 196
2. ЕС по правата на човека и защитата на основните права 197

Глава 7. Бюджетът на ЕС 200
1. Приемането на общностния бюджет: между стремеж към власт и необходимо сътрудничество 201
2. Характеристиките на общностния бюджет 212
3. Бюджет със задължително ограничени амбиции 223

Част II. Общностните политики* *238
Раздел 1. Регулацията 238
Глава 8. Вътрешният пазар 239
1. От общия към вътрешния пазар 240
2. Вътрешен пазар, който престана да се задълбочава 248
3. Перспективите на вътрешния пазар 250

Глава 9. Политика за конкуренцията 264
1. Политиката за конкуренцията – политика в сърцевината на европейската конструкция 265
2. Инструментите на политиката за конкуренцията 270
3. Политика, подложена на ожесточена критика заради нейния мощен ефект върху икономиката 284

Глава 10. Търговската политика 291
1. Утвърждаването на Европа като търговска сила е съпътствано от много интегрирана търговска политика 291
2. Европейската търговска политика се стреми да поощрява овладяна и регулирана либерализация на обмена 302

Раздел 2. Секторните политики 317
Глава 11. Кохезионната политика 318
1. Кохезионната политика е политика на общностна солидарност 319
2. Кохезионната политика, която съставя един от стълбовете на Лисабонската стратегия, трябва да посрещне предизвикателството на разширяването 332

Глава 12. Общата селскостопанска политика 336
1. Общата селскостопанска политика: политика без аналог в общностното изграждане 337
2. Политика, изправена пред необходимо предефиниране 347

Глава 13. Транспортна и космическа политика 357
1. Заложена в Римския договор като пряко свързана с общия пазар, транспортната политика днес е дълбоко променена 359
2. Космическата политика на ЕС, която до 90-те години на XX век се развива успешно, днес изостава спрямо САЩ 371

Глава 14. Политиката в областта на изследванията и технологиите..... 379
1. Характерните черти на общностната политика в областта на изследванията..... 380
2. Общностната политика в областта на изследванията има за цел да засили конкурентоспособността на Европейския съюз, като координира усилията на държавите-членки и изпълнява ролята на лост 383

Глава 15. Енергийната политика..... 391
1. Политика, която първоначално се свежда до създаването на вътрешен енергиен пазар 392
2. Появата на нови предизвикателства: околната среда и сигурността на снабдяването 401

Раздел 3. Макроикономическите политики 412
Глава 16. Координацията на икономическите политики в ЕС 413
1. Координацията на икономическите политики в ЕС днес достига предела на възможностите си 414
2. Растежът в ЕС минава през по-добра координация на конюнктурните и структурните политики 429

Глава 17. Европейският съюз и данъчната система 442
1. Трудният напредък на европейската данъчна хармонизация..... 443
2. Подобряването на координацията между данъчните политики вече се предпочита пред хармонизацията..... 453

Част III. Постепенното утвърждаване на европейския политически проект 461
Раздел 1. Външната политика 462

Глава 18. Външните отношения на ЕС 463
1. Средствата, предназначени за външните отношения, са концентрирани предимно в Първия стълб..... 464
2. Политиките за развитие и за хуманитарна помощ представляват непознати лостове на външната дейност на Съюза 471

Глава 19. Общата политика по външните работи и сигурността 481
1. Създаването на ОПВРС позволи на ЕС да играе нарастваща роля на международната сцена 482

2. Характерните черти на ОПВРС 486
3. Равносметката на ОПВРС е скромна въпреки относително ефикасната за близките до ЕС държави европейска политика на съседство 497

Глава 20. Разширяването на ЕС 505
1. Разширяването постепенно се разделя от задълбочаването на ЕС..... 506
2. Разширяването продължава да бъде политическо и икономическото предизвикателство за ЕС 517

Глава 21. Европейската политика за сигурност и отбрана 530
1. Постоянната неспособност на Европа да се сдобие с политика по отбраната, изглежда, може да бъде преодоляна 531
2. В края на 90-те години на миналия век и началото на 2000 г. се забелязва създаването на интегрирани структури за отбрана, които съставляват началото на европейската политика за сигурност и отбрана..... 540
3. Политиката за обща сигурност и отбрана остава крехка..... 548

Раздел 2. Вътрешното измерение на европейския политически проект 557
Глава 22. Пространството на свобода, сигурност и правосъдие
1. Общата политика в областта на правосъдието и вътрешните работи се създава постепенно поради резервираността на ДЧ..... 558
2. Създаването на пространство на свобода, сигурност и правосъдие е ускорено след атентатите в САЩ на 11 септември 2001 г. 572

Глава 23. Социалните политики и политиката за защита на потребителя.....583
1. Деликатната намеса на Общността в полето на социалните политики .. 584
2. Политиката за защита на потребителите 598

Глава 24. Европа на културата..... 611
1. Сдържаността по отношение на създаването на общностни правомощия в областта на културата обяснява ограниченото поле на първите действия..... 612
2. Създаването на специфична правна основа позволява диверсификацията на културната дейност 616

Глава 25. Общностната политика за училищното и университетското образование 624

Глава 26. Политика за околната среда..... 627
1. Бавното създаване на политиката за околната среда 627
2. Междинната равносметка 635