

РЕЗЮМЕ

Настоящата Бяла книга е част от стратегията за подготовка на присъединяването на асоциираните страни от Централна и Източна Европа (ЦИЕ), приета от Европейския съвет в Есен през декември 1994 г. Целта ѝ е да помогне на асоциираните страни с препоръки как да се подготвят за работа съгласно изискванията на вътрешния пазар на Европейския съюз (ЕС). Сближаването с вътрешния пазар трябва да се разграничава от присъединяването към ЕС, което означава цялостно приемане на съвкупността от приетото и действащо законодателство в Общността (*acquis communautaire*).

Бялата книга определя ключовите мерки за всеки сектор от вътрешния пазар и предлага последователност, с която да се пристъпи към сближаване на законодателствата. Формалното пренасяне на закони разпоредби обаче не е достатъчно за постигане на желания икономически ефект или за осигуряване ефективното функциониране на вътрешния пазар след по-нататъшното му разширяване. Поради това, не по-малко значение се придава и на създаването на подходящи структури за тяхното прилагане и привеждането им в изпълнение, което може да се окаже по-трудната задача. Възприемането на законодателството в областта на конкуренцията, на социалната и екологичната политика, част от което е изключително важно за функционирането на вътрешния пазар, ще осигури балансиран подход.

Асоциираните страни носят сами главната отговорност за сближаването си с вътрешния пазар и сами трябва да установят своите приоритетни цели за всеки сектор. ЕС вече подпомага тези страни, особено чрез програмата Фар, в усилията им за сближаване на законодателствата, като тази помощ сега трябва да бъде засилена и съобразена с препоръките на Бялата книга.

Допълнителна помощ ще бъде предоставена, по-специално, чрез една нова Служба за обмен на информация по техническата помощ, ръководена от Европейската комисия и подкрепяна от програма по Фар, предназначена за множество страни. Тази служба ще улесни предоставянето на помощ чрез създаване на база данни за сближаването с вътрешния пазар и свързаната с това помощ, която ще бъде достъпна за всички заинтересовани страни и ще действа като разпределителна палата с оглед да отговори на исканията за помощ чрез предоставяне на консултации и експертна помощ от страна на ЕС. Такава помощ ще бъде осигурена от Комисията, от страните-членки и от частни източници. Бялата книга предвижда координиране на помощта и контрол за напредъка при осъществяване на нейните препоръки.

Очаква се сближаването с вътрешния пазар да подсили икономическата реформа и преустройството на индустрията, както и да стимулира търговията и бизнеса. Бялата книга очертава стъпките, които Комисията, асоциираните страни и страните-членки трябва да предприемат, за да се осигури постигането на тези благоприятни резултати.

СЪДЪРЖАНИЕ

Резюме

1. Въведение
2. Вътрешният пазар и периодът, предхождащ присъединяването
3. Законодателство на Общността, отнасящо се до вътрешния пазар
4. Положението в страните от Централна и Източна Европа
5. Специализирана техническа помощ
6. Заключение

ПРИЛОЖЕНИЕ

Комисия на Европейската общност

**ПОДГОТОВКА
НА АСОЦИИРАНИТЕ СТРАНИ
ОТ ЦЕНТРАЛНА
И ИЗТОЧНА ЕВРОПА
ЗА ИНТЕГРАЦИЯ ВЪВ ВЪТРЕШНИЯ
ПАЗАР НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ**

Бяла книга

Брюксел, 3 май 1995 г.

COM/95/163

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Ситуацията, предхождаща присъединяването

1.1. За да помогне на асоциираните страни от Централна и Източна Европа (ЦИЕ) да посрещнат предизвикателствата на подготовката за пълноправно членство в Европейския съюз, Европейският съвет в Есен (декември 1994 г.) прие обширна стратегия за периода до присъединяването. Съветът определи подготовката на асоциираните страни за интегриране във вътрешния пазар като “ключов елемент в стратегията за намаляване на различията” и покани Комисията за изготви Бяла книга. От гледна точка на Съюза, значението на този процес се състои в необходимостта да се създадат условия, които да позволят на вътрешния пазар да функционира правилно и след неговото разширяване, в полза на всички членове.

1.2. Бялата книга представлява само един от елементите на стратегията до присъединяването съгласно заключенията от Есен. Тази стратегия се основава на два главни инструмента: Европейските споразумения и структурираните отношения между асоциираните страни и институциите на Европейския съюз. Асоциирането, установено чрез Европейските споразумения, според договарящите се страни ще помогне на страните от ЦИЕ да постигнат крайната цел пълноправно членство в Съюза. Споразуменията имат за цел постигане на напредък по линия на осъществяването между страните на икономическите свободи, на които се основава Съюзът, и, по-специално, неговият вътрешен пазар. Те предвиждат специфичните усилия, които трябва да се положат за сближаване с ЕС, и включват разпоредби, отнасящи се до сближаване на законодателствата.

1.3. Структурираните отношения с институциите на Съюза допълват двустранните споразумения за асоцииране с многостранна рамка за заздравяване на диалога и консултациите. Европейският съвет в Есен подчерта, че структурираният диалог трябва да помогне за развитието на практическо сътрудничество между страните-членки и асоциираните страни. Това сътрудничество и възможностите за постоянен диалог, които то предлага, ще бъдат важни за подпомагане подготовката на страните от ЦИЕ за интегриране във вътрешния пазар.

Предистория и цел на Бялата книга

1.4. Бяла книга по подготовката за интегриране във вътрешния пазар беше предложена най-напред в две Писма (Communications) на Комисията от юли 1994 г. [13 юли 1994 г. (COM(94)320 final) и 26 юли 1994 г. (COM(94) 361/3)]. Целта беше да се създаде програма за посрещане на задълженията, произтичащи от вътрешния пазар, която всяка асоциирана страна би могла да следва, и която Съюзът да наблюдава. Подчерта се, че това ще става в сътрудничество с асоциираните страни, и че всяка асоциирана страна ще трябва да изработи своя програма от приоритетни цели и разписание по време. Освен това, Комисията подчерта големия обхват на задачата за сближаване и необходимостта от тясно сътрудничество и техническа помощ. Страните-членки биха могли да допринесат със свои експертни знания, като това особено се отнася за страните, които неотдавна преминаха през процеса на сближаване на законите, подготвяйки се за присъединяване към Европейския съюз.

1.5. Задачата за сближаване на законодателствата може да бъде осъществена от асоциираните страни само с техни собствени сили. В стремежа си да им помогне в тази задача, Бялата книга отбелязва напредъка, постигнат вече във всички страни от ЦИЕ, особено под въздействие на импулса, получен от сключените Европейски споразумения. Страните от ЦИЕ създават вече механизмите за координация, които ще тласнат това развитие напред и ще контролират процеса на хармонизиране на законодателството, както и цялостните законодателни стратегии, отразяващи собствените им интереси и приоритети. С оглед да подпомогне планирането и изготвянето на програми, Бялата книга не се задоволява с обикновено изброяване на съответното законодателство. Тя посочва ключовите мерки за всеки сектор и предлага последователността, в която сближаването може да се осъществява. Това е първият специален принос на Бялата книга за улесняване задачата за сближаване на законодателството.

1.6. Когато Европейският съвет подкрепи предложението за създаване на Бяла книга за подготовката на страните от ЦИЕ за интегриране във вътрешния пазар, той си даде сметка, че това налага нещо повече от сближаване на законодателствата. Заключениеята от Есен говорят за “създаване на условия за образуване на единен пазар” и описват задачите, пред които са изправени асоциираните страни, включително установяването на “законодателни и регулативни системи, стандарти и методи за удостоверяване,

съвместими с тези на Европейския съюз”. Следователно, Бялата книга, освен сближаване на законодателствата, разглежда и описва структурите, които ще са необходими за ефективното прилагане на законите. Това е вторият принос на Бялата книга.

1.7. В Есен беше отбелязано също, че страните от ЦИЕ ще се нуждаят от помощ при осъществяването на тази задача. Помощ в областта на сближаване на законодателствата вече се предоставя на асоциираните страни по линия на програмата Фар в рамките на Европейските споразумения. Бялата книга показва по какъв начин тази помощ може сега да бъде разширена и приспособена за подпомагане на процеса, предхождащ присъединяването, както и за отразяване на препоръките на Бялата книга. Тя включва насоки за съдържанието и организацията на интензивна и стройна програма, в която страните-членки ще бъдат поканени да играят пълноценна роля. Това е третият важен принос на Бялата книга.

Правни аспекти

1.8. Като елемент на стратегията за присъединяването, Бялата книга не е част от преговорите по това присъединяване и не предрешава по никакъв начин който и да е аспект на тези преговори, включително възможните преходни споразумения. Преговорите по присъединяването ще покрият изцяло правото и политиката на Европейската общност, докато Бялата книга фокусира вниманието си върху онези мерки в рамките на Общността, които създават и поддържат вътрешния пазар.

1.9. Бялата книга не променя и договорните отношения между Съюза и страните от ЦИЕ, които се основават на Европейските споразумения. Както е предвидено в споразуменията, сближаването на законодателствата се наблюдава от специално създаден Подкомитет. Споразуменията са динамични, като предвиждат някои стъпки към по-нататъшно интегриране да се осъществяват автоматично след определен период от време, и други стъпки, които могат да бъдат предмет на преговори, като, например, двустранни споразумения за взаимно признаване.

Икономически аспекти

1.10. Европейският съвет поставя ударението и върху факта, че последователната макроикономическа политика е от огромно значение за успеха на реформата и стратегията за подготовка за присъединяване. Постепенното сближаване с политиката на Европейския съюз по отношение на вътрешния пазар ще засили конкурентоспособността на икономиките на страните от ЦИЕ и ще увеличи предимствата от прехода, като съответно ще допринесе за постигане и укрепване на макроикономическата стабилност. Необходимо е спешно да се приспособи

последователността и темповете на сближаване на законодателството във всяка асоциирана страна така, че да се подпомогне икономическата реформа.

1.11. Икономическите реформи в страните от ЦИЕ пораждат институциите, които полагат основите на пазарната икономика. Те включват система от правни и търговски норми (например, търговски кодекс, закон за собствеността, за несъстоятелността, за договорите, за потребителите), които гарантират както правната сигурност, така и прозрачност за икономическите субекти. Те включват и такива институции като фирми, пазари и регулиращи органи, които осъществяват децентрализирано финансово посредничество чрез частни субекти. В този контекст е най-важно да се осъществи по-нататъшен напредък в приватизацията. Друг ключов елемент за успеха на икономическата реформа и прехода към пазарна икономика са усилията да бъде създадена по-добре квалифицирана работна ръка.

1.12. Съгласуването със законодателството на вътрешния европейски пазар надхвърля рамките на необходимите икономически реформи за изграждането на пазарна икономика. Целта му е да улесни интегрирането на икономиките на страните от ЦИЕ, които са на различни етапи на развитие, но все още са в преход, с индустриалните пазарни икономики на Съюза. Ще е необходимо повече време както за създаване на законодателство, така и за изграждане на институциите, необходими за осигуряване практическото прилагане на новите закони и за следене на напредъка. Реформата на съдебната система в страните от ЦИЕ е също част от този процес. Без необходимите промени в институциите приемането на законодателството на вътрешния пазар може да доведе до формално пренасяне на нормите. Това не би създавало подходяща основа за взаимно доверие между всички участници, от което зависи вътрешният пазар. Нито пък би постигнало истинските икономически резултати и полза, към които се стремят асоциираните страни.

1.13. Последователността и темповете на стратегията, която всяка страна от ЦИЕ ще възприеме за постепенното си уеднаквяване със законите на вътрешния пазар на Съюза, ще трябва да се преразглеждат периодически, за да се поддържа синхрон с усилията по икономическата реформа. По-прозрачна политика в областта на конкуренцията и търговията, хармонизирана в средносрочен план с тази на Съюза, ще бъде необходима с оглед да се поддържа нарастваща интеграция на икономиките на Европейския съюз и страните от ЦИЕ, и същевременно да се подкрепя икономическата реформа.

Подходът на Бялата книга и нейната структура

1.14 Бялата книга е съсредоточена върху законодателството, което е съществено необходимо за функционирането на вътрешния пазар. Тя представя това законодателство по начин, който разкрива ключовите мерки във всеки сектор, както и мерките, които трябва да се вземат най-напред, но не се опитва да установява приоритети между секторите. Книгата, също така, описва с известни подробности административните и организационни структури, които са необходими за всеки сектор, за да може законодателството да се прилага ефективно.

1.15. Бялата книга е предназначена за шестте страни, които вече имат споразумения за асоцииране (Полша, Унгария, Чехия, Словакия, България и Румъния), и ще се отнася също за онези, които в момента преговарят с Европейския съюз за сключване на подобни споразумения (трите Балтийски републики, които имат парафирани споразумения, и Словения). Бялата книга е общ документ, чиито препоръки не са съобразени с изискванията на която и да е отделна страна. Всяка страна от ЦИЕ ще трябва да определи собствените си приоритети и график на мерките с оглед на своите икономически, социални и политически условия и постигнатото досега.

1.16. Бялата книга е представена в две части. Първата част анализира целта, контекста и същността на това начинание в политически смисъл и посочва какви последващи действия могат да се предприемат. Втората част е под формата на Приложение, в което се съдържа подробно описание на законодателството на Общността в областта на вътрешния пазар.

Глава 1 обяснява общия контекст, обхвата и подхода на Бялата книга.

Глава 2 представя обобщена картина на начинанието. Тя посочва основните характеристики на вътрешния пазар и обяснява неговото значение. Описано е по какъв начин законодателството на Общността е преодоляло различните видове бариери за свободното движение и се обсъжда фундаменталната роля на политиката в областта на конкуренцията във връзка с вътрешния пазар.

Глава 3 описва как законодателството относно създаването и поддържането на вътрешен пазар е било подбрано и подредено по значимост за целите на Бялата книга. Обяснено е как са изготвени схемите по сектори и каква е тяхната цел.

Глава 4 описва общо ситуацията в страните от ЦИЕ по отношение на законодателството и структурите, и определя специфичните трудности, които те срещат при постигане на уеднаквяване с нормите и практиката на Общността.

Глава 5 засяга помощта, която Съюзът ще предостави на страните от ЦИЕ за подкрепа на усилията им при подготовката за вътрешния пазар, и определя нова схема за предоставяне на помощ, в рамките на която съществуващите мерки на Европейския съюз могат да бъдат заздравени, допълнени и по-добре координирани. Специално внимание е отделено на постигането на по-тясна координация с дейността на страните-членки по оказване на техническа помощ.

Глава 6 определя предимствата, които могат да се очакват от следването на препоръките на Бялата книга, и действията, които ще предприемат Комисията, асоциираните страни и страните-членки, за да гарантират действителното постигане на тези предимства.

Приложение

Този обемен материал включва анализ, сектор по сектор, на ключовите норми от съответното законодателство на Общността, обяснявайки неговите цели и развитие във всеки отделен сектор, описвайки структурите, които са необходими за приложението му, и предлагайки последователността, в която то трябва да се приеме във всеки сектор. Комисията е убедена, че поставянето на ударението върху това, как законодателството да бъде прилагано ефективно, е важно послание към асоциираните страни, което ще бъде полезно за тях и, в последна сметка, решаващо за един разширен съюз и за постигане на действително вместо просто формално сближаване.

2. ВЪТРЕШНИЯТ ПАЗАР И ПЕРИОДЪТ, ПРЕДШЕСТВАЩ ПРИСЪЕДИНЯВАНЕТО

Значение на вътрешния пазар за постигане целите на Европейския съюз

2.1 Вътрешният пазар на Общността не е самоцел, а по-скоро е един от главните инструменти за постигането на редица цели: балансирано и прогресивно развитие, съобразено с изискванията за опазване на околната среда, високо равнище на заетостта и социално осигуряване, по-добър жизнен стандарт и качество на живота, както и икономическо и социално единство.

2.2 Вътрешният пазар служи на тези цели, като подобрява икономическите резултати на страните-членки. Той постига това, като насърчава по-ефикасното разпределение на производствените фактори, позволява по-широк мащаб на производството и оползотворяване на реализираните икономии, подобрява икономическите резултати чрез по-силна конкуренция и стимулира инвестициите.

2.3 Икономическата интеграция, постигната в свободния от граници вътрешен пазар, е по-широка от другите форми на сътрудничество, като зоните за свободна търговия, митническите съюзи и общите пазари, при които физическите граници се запазват. По този начин интеграцията постига максимално положителен икономически ефект. Законодателството, което като цяло създава правните рамки за постигането на тези икономически резултати, е, следователно, избрано като област, на която асоциираните страни трябва да обърнат особено внимание, когато се подготвят за присъединяване.

2.4 Вътрешният пазар без вътрешни граници разчита на високо взаимно доверие и на равностойност в регулативните подходи. Всеки съществен пропуск при прилагането на общите правила в която и да е част от вътрешния пазар застрашава останалата част от системата и подкопава нейната цялост. Това е още една причина за специалните усилия, които трябва да се положат, за създаването на необходимите условия за прилагане на това законодателство.

2.5 Целта на сближаването с нормите и практиката на вътрешния пазар не изключва избирателен и постепенен подход, който да отрази условията във всяка страна от ЦИЕ и да подкрепи усилията им за завършване на процеса на икономически преход и постигане на макроикономическа стабилност. Наистина, съществено важно е за асоциираните страни да пригледат темпото на своите програми за законодателно сближаване към процеса на икономическата реформа.

Принципи

2.6. Вътрешният пазар на Съюза е дефиниран в Член 7а на Договора като територия без вътрешни граници, в която е гарантирано свободното движение на стоки, хора, услуги и капитали. Това, също така, е пазар със социални измерения, и такъв, в който се насърчава активната конкуренция. Всички системни механизми за проверка и контрол, необходими за осигуряване изпълнението на нормите, се осъществяват в рамките на пазара, а не при пресичането на националните граници. Договорът установява основните норми, които гарантират постигането на тези условия:

Член 6 забранява всяка дискриминация на базата на националност между страните-членки и техните граждани;

Член 8а установява правото на гражданите да се движат и да пребивават свободно на територията на Общността;

Членове 9 - 12 изискват премахването на митата и данъците с равностоен ефект върху обмена между страните-членки;

Членове 30 - 36 премахват количествените ограничения и мерките с равностоен ефект върху търговията със стоки и установяват условията за изключения;

Член 37 забранява дискриминация от държавните монополи;

Членове 48 - 51 установяват принципите, които гарантират свободното движение на работници. **Членове 52 - 57** осигуряват свобода на движение и свобода на установяване за лица със свободни професии и по **Член 58** - за фирми;

Членове 59 - 66 предвиждат свобода при предоставянето на услуги;

Член 67, по-късно заменен от **Член 73б**, предвижда премахване на ограниченията пред свободното движение на капитали;

Член 85/86 забранява поведение в противоречие с правилата за свободна конкуренция от страна на предприятията, което би могло да повлияе негативно върху резултатите от вътрешния пазар; **Член 90** гарантира, че правилата за свободна конкуренция ще се прилагат по отношение на публичните предприятия и на предприятията, на които са предоставени специални или изключителни права;

Член 92 установява стриктни условия за помощите, предоставени от държавите на техните предприятия с цел защита на единството на вътрешния пазар;

Член 95 установява задължение за страните-членки да не извършват дискриминация в областта на данъчното облагане.

2.7 От основно значение за развитието на правната система на Европейския съюз са и принципите, заложи от Европейския съд в издаваните от него тълкувания по Договора. Един такъв принцип бе установен от Съда с прочутото му тълкувание от

1979 г. по делото *Cassis de Dijon*: принципът на взаимно признаване. Всяка стока, пусната законно в оборот в една от страните-членки, трябва да може свободно да бъде пусната в оборот в която и да е друга част от Общността освен в случаите, когато някоя страна-членка може да докаже, че правилата на страната-членка, от която произхожда стоката, не предоставят равностойна защита на обществения интерес. Прилагането на този принцип осигурява свободното движение на много видове стоки и услуги в рамките на Общността без прибегване към законодателство на ниво на Общността.

2.8 Решенията на Съда имат важно значение за тълкуването на някои термини в Договора, като, например, мерки, които имат "равностоен ефект" на количествените ограничения (Чл. 30 и следв.), както и на забраните, ограниченията или пречките за свободно движение, допустими въз основа на различна държавна политика (Чл.36, Чл.48.,т.3 и т.н.). Такива тълкувания улесниха създаването и поддържането на вътрешния пазар без нуждата от допълнително законодателство за голям брой нехармонизирани сектори.

2.9 Прилагането на тези принципи доведе до премахването на физически, технически, фискални и митнически бариери. Самият Договор предвижда, че създаването на вътрешния пазар трябва да бъде постепенен процес. Премахването на физическите проверки по вътрешните граници (което само по себе си още не е завършено, що се отнася до свободното движение на хора) стана възможно едва когато страните-членки се съгласиха да уредят упражняването, с други средства и на други места, на контрол, който в много случаи бе прилаган на самите граници.

2.10. Създаването на условия за свободното движение в Общността на стоки и услуги и, в по-малка степен, на хора и капитали, не можа да бъде изцяло постигнато само чрез прилагането на Договора, на съдебните решения по Договора и на принципа на взаимно признаване. Наложиха се да се създаде по-детайлизирано вторично законодателство там, където големи различия между нормите и практиката в страните-членки се оказаха препятствие за свободното движение. Законодателят на Общността е длъжен да уважава принципа на субсидираност, законодателствайки на равнище на Общността само, когато на национално или регионално равнище не може да бъде постигнат същият или по-добър ефект.

2.11 Националните норми, като цяло, преследват общоприети цели на обществената политика, споделяни от всички страни-членки, като, например, обществена безопасност (включваща борба с престъпността, измамата и незаконната търговия), защитата на здравето и сигурността на хората, на околната среда, на потребителя, запазване на общественото доверие в сектора на финансовите услуги и гарантиране на подходяща квалификация за работа в известни специализирани професии. Тези цели на политиката трябва и занапред да се обслужват, и в повечето случаи националните норми могат да се уеднаквят така, че да се създадат единни норми за Общността или да бъдат сближени до такава степен, че страните-членки да са готови да прилагат принципа на взаимното признаване. Постигането на този ефект чрез законодателство на равнището на Общността означаваше предизвикателство спрямо много национални норми и практики.

2.12. Комисията е задължена, съгласно Член 100а.3 от Договора, когато изготвя предложения за хармонизиране на националните законодателства в областта на здравеопазването, сигурността, опазване на околната среда и защита на потребителя, да

използва за основа най-високата степен на защита. В същото време, някои страни-членки могат да желаят да установят дори по-висок национален стандарт след хармонизирането, и Член 100а.4 позволява това. В този и в други изключителни случаи ограниченията на свободното движение могат да бъдат оправдани при условие, че по този начин не се въвеждат скрити бариери пред търговията, и че ограниченията се прилагат пропорционално и адекватно на техните цели.

2.13. Друга причина за законодателстване на равнище на Общността е необходимостта от създаване и поддържане на еднакви условия за стопанските субекти. Принципът на свободна конкуренция ще бъде нарушен, ако предприятията в една част на Общността понесат по-големи разходи, отколкото тези в други части, както и ще съществува риск от пренасочване на стопанската дейност към райони, където разходите са по-малки. Тези разходи включват такива, наложени от държавните органи и от стопанските субекти чрез мерките за социално осигуряване, защита на околната среда и на потребителите. Въвеждането на висок общ стандарт на защита е сред целите на Съюза и същевременно спомага за гарантирането на еднакви условия за дейност.

2.14. Вътрешният пазар е тясно свързан с други области. Той нямаше да бъде създаден, ако не бяха заздрави, чрез последователни изменения на Договора, нормите, засягащи други важни области. Такъв е случаят за политиката по отношение на заздравяването на икономическото и социално единство и защитата на околната среда и на потребителите. Съсредоточаването върху чисто икономически и пазарни аспекти на интеграцията би създавало небалансирана Общност, неприемлива за мнозинството от страните-членки. Връзката между вътрешния пазар и другите области ще бъде разгледана в Глава 3.

Вторичното законодателство като средство за премахване на бариери

2.15. Законодателство на равнище Европейска общност е било необходимо там, където различията между страните-членки са били прекалено големи, за да е възможно пряко приложение на основните принципи за свобода на движение и взаимно признаване. Тази Бяла книга се занимава основно с представянето и изясняването пред асоциираните страни на обемното вторично законодателство. Начинът, по който това е направено, е описан в Глава 3, а детайлното му представяне е в Приложението.

2.16. В съответствие с разпоредбите на Договора, на които се основава законодателството относно вътрешния пазар, по-голямата част от него е под формата на Директиви (Directives). Директивите са задължителни за страните-членки, които трябва да вземат необходимите мерки за прилагането им на практика. (В случай, че

страните-членки не вземат нужните за прилагане мерки в определените срокове или извършат това по непълен или неподходящ начин, гражданите могат да упражнят правата си, позовавайки се пряко на дадена Директива, при условие, че последната е формулирана достатъчно ясно, за да не остави място за маневриране на страната-членка, съгласно поредица от решения на Съда). Директивите са понякога относително подробни и не оставят много място за маневриране на националния законодател. В други случаи Директивите очертават само общи цели или съществени условия, в резултат на което националните законодатели могат да подхождат различно при включването на техните изисквания в националните закони. Тези способности осигуряват във възможно най-висока степен запазването на установени и предпочитани национални подходи.

2.17. Регламентите (Regulations), които са актове на Общността, пряко приложими в страните-членки, също са част от законодателството по вътрешния пазар, особено в областта на селското стопанство, както и, например, по отношение на координирането на разпоредбите за социалните осигуровки на мигриращите работници. Има и някои Решения (Decisions) - документи, задължителни само за адресатите си.

Законодателство, осигуряващо свободното движение на стоки

2.18. Най-голям е обемът от вторично законодателство по вътрешния пазар, което третира производството и търговията със стоки. Тези закони се отнасят за области, където не е приложим принципът на взаимно признаване поради твърде широките различия в националните закони, което поражда ефект, равностоен на митата или количествените ограничения, т.нар. технически бариери за търговията. По-ранните Директиви имаха тенденцията да установяват подробни системи от норми на Общността, които подменяха националните норми. Напоследък има "Нов подход" към техническо хармонизиране, свързан с установяване на ограничен брой съществени изисквания и предоставяне на други стандартизационни органи задачата да изработват по-подробни норми на доброволна основа.

2.19. В областта на някои продукти, особено храни и лекарства, както и потенциално опасни, но широко използвани изделия, като автомобили, старият подход на пълно уеднаквяване все още се смята за по-подходящ. Този тип законодателство също налага строги изисквания за проверки и удостоверяване, както и мерки за наблюдаване на пазара в някои случаи. Друг проблем, предмет на законодателството на Общността, се отнася до уеднаквяването на различни национални норми по въпроси, като наименованието на някои продукти, етикетването и/или пакетването им.

2.20. Тези норми, заедно с принципа на взаимно признаване, гарантират, че производителят или вносителят във всички части на Общността може да пласира на пазара продукт и да го търгува навсякъде в рамките на Европейската общност без да

нарушава местните норми. Страна-членка, която е част от вътрешния пазар, трябва не само да е в състояние да създаде условия за производството на стоки, които отговарят на стандартите на Общността (това се отнася и за всички държави, които осъществяват износ за Европейския съюз), но и да гарантира, че всички стоки на собствения ѝ пазар отговарят на тези изисквания. Тя трябва да е в състояние да гарантира свободно движение на територията си за всички стоки от другите страни-членки. Следователно, системата изисква не само подходящо законодателство във всички страни-членки, но също цялостна мрежа от технически и други структури, необходими за ефективното приложение на това законодателство. Тези структури, независимо дали са лаборатории, метрологични институти или митнически постове по външните граници на Общността, трябва да спечелят доверието на Общността като цяло, ако ще се прилага принципът на взаимно признаване.

Законодателство, осигуряващо свободното движение на услуги

2.21. Друга важна категория вторично законодателство засяга условията, при които определени услуги могат да бъдат предлагани. То беше необходимо, тъй като законодателството на страните-членки, дори когато не съдържа открито дискриминационни разпоредби по отношение на лица от други държави, беше твърде различно, за да позволява постигане на свободно движение чрез прилагане на принципа на взаимно признаване. Голяма част от това законодателство третира сектора на финансовите услуги, като въвежда целесъобразни изисквания, като например лицензиране на банките и застрахователните компании. То служи също за отваряне на националните пазари в области, които традиционно са доминирани от национални монополи, като телекомуникации и определени части от транспортния и енергийния сектор.

Законодателство, осигуряващо свободното движение на хора

2.22. Член 8а от Договора прогласява широката концепция за “свободно движение на хора и право на пребиваване” като фундаментално право, което не е свързано с икономическите цели, преследвани от гражданина, но е предмет на съответното вторично законодателство. Това законодателство е разделено на норми, които осигуряват хармонично развитие на трудовия пазар и предпазват от деформации на

свободната конкуренция, и такива, които установяват условия за достъп на граждани на другите страни-членки. По-голяма част от релевантното законодателство на Общността се занимава с този последен аспект, уреждайки въпроси като разрешения за пребиваване, право на влизане, ограничения по отношение на екстрадиране и помощи за семейства. (Тази част от *acquis communautaire* не може да се счита за част от настоящото начинание за постепенно сближаване, въпреки че нейното значение за създаване на вътрешния пазар след присъединяването е извън всяко съмнение.)

2.23. Части от законодателството относно свободното движение на хора са тясно свързани със свободата за предоставяне на услуги, особено услугите, които изискват определена минимална професионална квалификация. Както при стоките, Общността започна с търсенето на тясна хармонизация, така че нормите на Общността да могат да заместят националните норми за професии като архитекти, лекари и медицински сестри. Напоследък Директивите подхождат хоризонтално и налагат общи условия, които позволяват да действа принципът на взаимното признаване на дипломи.

2.24. Законодателство е необходимо и за да се осигури възможността за даден работник, който се придвижва в рамките на Общността, да продължи да се радва на пълни социални права. Това не означава само право на парични вземания, но и права в областта на образованието и на здравеопазването. Системите за социално осигуряване на страните-членки не са уеднаквени, но по силата на Член 51 от Договора те трябва да бъдат координирани, така че работниците-мигранти да не бъдат лишавани от придобитите си права поради преместването си.

2.25. Под тази глава попада и дружественото право. Член 58 от Договора изисква фирмите да бъдат третирани по същия начин, както физическите лица, за целите на свободното придвижване. Законите на Общността изглаждат някои от по-големите различия между отделните национални законодателства относно учредяването и управлението на фирмите. Правото на Общността обаче все още не осигурява пълно "свободно движение" на фирми по такива въпроси, като трансгранични сливания и придобивания, както и прехвърляния на седалището.

Законодателство, осигуряващо свободното движение на капитали

2.26 Свободното движение на капитали е не само оправдано икономически, но е и необходимо условие за свободното движение на финансови услуги и хора. Пълната либерализация обаче на движението на капитали бе постигната едва неотдавна в рамките на Общността, тъй като контролът беше досега инструмент на макроикономическата политика на повечето страни-членки. Членове 67-73, които регулираха тази материя до края на 1993 год., са редактирани с по-предпазлив език от другите разпоредби за свободно движение, а Чл. 73 предвижда механизъм за защита в случай на смущения на капиталовия пазар. Вторичното законодателство позволи

прогресивното премахване на контрола в страните-членки. От 1994 г. насам Членове 73-В до 73-Г, налагащи по-широка забрана върху ограниченията, заместват първоначалните разпоредби и се прилагат директно.

Политика в областта на конкуренцията

2.27 Политиката в областта на конкуренцията е основен елемент от създаването на вътрешния пазар. Без “въвеждането на система, която осигурява конкуренция без деформации в общия пазар” /Чл.3-Г/, вътрешният пазар не би могъл да функционира.

2.28. Премахването на бариерите за търговия изисква установяването и прилагането на нови прозрачни норми за регулиране на конкуренцията. При отсъствие на такива правила желаното оптимално разпределение на ресурси ще бъде осуетено от антиконкурентно поведение. Правилата за конкуренцията са необходими за регулиране на поведението на стопанските субекти и държавата в четири основни области:

- Когато националните бариери пред търговията бъдат премахнати, стопанските субекти могат да бъдат изправени пред изкушението да разпределят помежду си пазарите и да сключат други ограничителни споразумения или да злоупотребят с доминиращото си положение, за да отстранят конкуренцията. Това би лишило икономиката от предимствата на свободната търговия и активната конкуренция. Предимствата на бариерите, които преди са ползвани от държавата (например, чрез вносни мита), сега се получават от частните партньори по споразумението. Следователно, от значение са ефективните правила за предотвратяване на подобно поведение на предприятията.

- Вътрешният пазар поставя нови предизвикателства пред търговските субекти, които могат да бъдат по-лесно посрещнати чрез сключване на стратегически съюзи във формата на сливания и вливания. Тъй като това по принцип е правомерна търговска стратегия, трябва да се направи необходимото пазарните структури да останат конкурентноспособни. Отсъствието на регулиране може да доведе до създаване и злоупотреба с доминиращи позиции, което намалява общото благоденствие.

- Където границите са отворени, държавите могат да се изкушат да предоставят държавни помощи за защита на собствената си индустрия срещу нарастващата конкуренция. Когато се предоставят държавни помощи за осъществяване на общи цели, като изследователска и развойна дейност, опазване на околната среда или осигуряване на регионалното единство, те могат да бъдат приети до степен, в която направената инвестиция създава положителен ефект за обществото, който не може да се присвои от отделния стопански субект. Трябва да се осъждат и други форми на подпомагане, които могат да нарушат свободната конкуренция, без да са придружени с положителен ефект. Това оправдава строгия контрол във вътрешния пазар по отношение на предоставянето на държавни помощи.

- Държавните монополи от търговски характер, публичните предприятия и предприятията със специални или изключителни права също представляват риск за свободната и откритата конкуренция. Съществува умишлено създаване на благоприятни икономически условия за някои стопански субекти, което се обосновава с предположението, че предимствата ще бъдат използвани за предоставяне на обществени услуги или ще създадат приход за държавата. Докато това като цяло е неоспоримо, много деликатна задача е да се ограничат пазарните деформации до степен, която е строго необходима за общия интерес, например, с цел да се предоставят услуги в отдалечени райони.

2.29. Активната политика за защита на конкуренцията спомага за създаването на здрави икономически структури и за избягване на ненормално високи печалби. Това е от съществено значение за създаването на вътрешен пазар в такива важни сектори като енергетика, транспорт и телекомуникации. По отношение на политиката в областта на конкуренцията, както и в други области, изискванията не са единствено за приемане на законодателство и изграждане на институции. Трябва да има продължаващо усилие за приложение на политиката в тази област, за разясняването и приемането ѝ, както и за създаване на очакване, че тя ще бъде прилагана. Само по този начин пазарът ще реализира своя истински потенциал.

Осъществяване и приложение

2.30 На равнище на Общността отговорност на Комисията и Съда е да осигурят привеждането в изпълнение на законите на Общността, но фактическото им прилагане, независимо дали са пряко приложими в страните членки или са пренесени в националното законодателство, се основава на съществуването на подходяща правосъдна и административна система в страните-членки. По конституция страните-членки са правови държави, като разделението на властите гарантира независимостта на съдебната система. Тази система трябва да гарантира на отделния гражданин достъп до правосъдие, особено що се отнася до решенията на административните органи. Децентрализираната икономическа система, която е характерна за пазарните икономики, също изисква достъпът до правосъдие да бъде разумно бърз. Осигуряването на ефективното приложение на законите на Общността също зависи от голям брой специфични административни структури, както и от технически и професионални органи в частния сектор.

Заклучение

2.31 Принципите, управляващи вътрешния пазар, са по същество прости, но необходимите норми и структури, които трябва да ги превърнат в действаща реалност, са многобройни и сложни. Те премахват бариерите пред свободното движение, осигуряват при това да не бъдат пренебрегвани други важни цели на обществената политика, предотвратяват създаването на нови пречки, и осигуряват щото нито административните органи, нито частни лица да не прибягват към недалновидни или егоистични действия, които биха пречили на лоялната и активна конкуренция. Макар че общата картина, която се получава, все още носи белези на несъвършенство, Европейският съюз се е посветил на доизграждането и доброто функциониране на вътрешния пазар.

3. ЗАКОНОДАТЕЛСТВО НА ОБЩНОСТТА, ОТНАСЯЩО СЕ ДО ВЪТРЕШНИЯ ПАЗАР

3.1. Приложението към тази Бяла книга изчерпателно и подробно представя действащото законодателство на Съюза, свързано с вътрешния пазар. Последователно са изследвани двадесет и три области на законодателна дейност. Настоящата глава обяснява използвания от Комисията подход и насочва вниманието върху някои аспекти на представянето на информацията в Приложението.

3.2. Представянето от страна на Комисията на подробното законодателство, посочено в Бялата книга, се основава на четири принципа:

- Бялата книга трябва да се съсредоточи върху вътрешния пазар, а не да направи опит да покрие цялото *acquis communautaire*.
- В избраните области законодателството не бива да се представя като единен списък или блок, а да се покаже кои мерки са първостепенни и кои от тях, следвайки логиката, трябва да бъдат предприети на първо място.
- Бялата книга трябва да служи като документ за справки за настоящите и бъдещите асоциирани държави и нейните препоръки да не бъдат съобразени с нуждите на отделна държава.
- Законодателството трябва да бъде представено на страните от ЦИЕ по начин, който изяснява необходимите мерки и структури, за да бъде то ефективно.

Определяне границите на законодателството за вътрешния пазар

3.3. При подготовката на Бялата книга беше необходимо да се определят границите на вътрешния пазар от гледна точка на законодателството. Както бе обяснено в предходната глава, успешното функциониране на вътрешния пазар не зависи единствено от наличието на цялостна и подробна нормативна уредба за отстраняване на формалните бариери, а предполага и изпълнение на широк обхват от основни икономически условия. Те включват, в частност, съществуването на открита и лоялна конкуренция между стопанските субекти. Това зависи от въвеждането на формални и ясни правила за конкуренция и от обща уредба, приложима на цялата територия на Съюза, която гарантира минимални стандарти на социално осигуряване и адекватна закрила на околната среда.

3.4. Самият Договор представлява внимателен баланс между различни цели и политики, в резултат на който нито една част от *acquis communautaire* не може на

практика да бъде отделена от останалите. Договорът изрично подчертава тази взаимозависимост, като, например, в Чл.130-г, който предвижда изискванията за екологична защита да бъдат вградени в определянето и прилагането на другите политики на Общността. Евентуални преговори за присъединяване със страните от ЦИЕ ще обхванат цялото законодателство на Общността. Ето защо са много важни усилията за сближаване на законодателствата по целия спектър въпроси. Европейските споразумения вече предвиждат сближаване и набелязват голям брой области, включващи политиката в областта на конкуренцията, защита на околната среда, социална политика и защита на потребителя, на които трябва да се обърне специално внимание.

3.5. Бялата книга възприема фокусиран подход при описването на съответното законодателство. Членовете на Договора и вторичното законодателство, споменати в Приложението, са тези, които пряко засягат свободното движение на стоки, услуги, хора или капитали. Това е законодателство, без което препятствията пред свободното придвижване биха продължили да съществуват или биха се появили отново. Друга нормативна уредба, която непряко засяга функционирането на единния пазар, например, като урежда конкурентното положение на фирмите, не се разисква в подробното изложение.

3.6. Този подход предлага практически предимства, особено предвид обема на съответното вторично законодателство. Той би позволил сближаването да стане по-системно в рамките на стройна работна програма при условията на специализирана техническа помощ. Сближаването в други области ще продължи да бъде предмет на отделни инициативи в рамките на стратегията, предшестваща присъединяването.

3.7. При набелязването на законодателството, необходимо за функционирането на вътрешния пазар, се наложи да бъдат разгледани много отблизо социалната и екологичната политика, за да се постигне добър баланс. И в други области разделителната линия налага известно изясняване.

3.8. Социалното измерение е съществен елемент от политиката на вътрешния пазар. Това е изрично подчертано в Договора. Освен това, голяма част от социалното законодателство е мотивирано от аргументи, свързани с вътрешния пазар. Един небалансиран подход в националното законодателство по отношение на правата на работниците или мерките за здравеопазването и безопасността им на работното място може да доведе до несъразмерни разходи за стопанските субекти и да застраши конкуренцията с деформации. По тази причина голяма част от социалното законодателство, прието преди 1985 г., правно се основава на Член 100 от Договора.

3.9. В същото време определени норми на социалното законодателство не си поставят за цел единствено постигане на еднакви условия за дейност. Високата степен на социална закрила е фундаментална цел на Съюза. Тя се обслужва, наред с други неща, от икономическите предимства на вътрешния пазар. Представянето на законодателството, свързано с вътрешния пазар, включва тези части на социалното законодателство, които се отразяват върху функционирането на вътрешния пазар, или които са необходими за реализацията на други мерки, определени като ключови, и по-конкретно в областта на дружественото право. Предходни заседания на Европейския съвет изясниха, че сближаването в социалната област не бива да се пренебрегва от

асоциираните страни, и че то формира съществена част от подготовката им за присъединяване към Съюза.

3.10. Подобни са съображенията по отношение на законодателството в областта на околната среда. Политиката за опазване на околната среда и вътрешният пазар се поддържат взаимно. Договорът цели постигане на стабилен растеж и висока степен на защита на околната среда и предвижда изискванията за опазване на околната среда да бъдат включени при определянето и приложението на политиката в другите области. Единният подход, който ще позволи по-стабилно социално и икономическо развитие, е жизненоважен не само за околната среда, но и за дългосрочния успех на вътрешния пазар.

3.11. Бялата книга включва законодателство, което пряко засяга свободното движение на стоки и услуги, без да се занимава със законодателство, което е свързано със замърсяване от стационарни източници и което се отнася до процеси, а не до продукти, и по тази причина засяга само косвено вътрешния пазар. Резултатът е, че по-голяма част от законодателството по околната среда не е обсъдено. Важни норми, засягащи стандартите за качеството на въздуха и водата и защитата на природата, въобще не са включени, а стратегията по отношение на отпадъците е засегната в ограничена степен. Следователно, настоящото начинание, касаещо вътрешния пазар, трябва да бъде допълнено с по-мощен подход в областта на опазването на околната среда, което е важна цел сама по себе си.

3.12. Що се отнася до енергийния сектор, сближаването в тази област не може да се отдели от приложението на правилата за конкуренция. Нормативната уредба на Общността, например, засягаща държавната помощ, е от съществено значение, за да се избегнат отклонения от свободната конкуренция в единния енергиен пазар. Законодателството, осигуряващо прозрачност на ценообразуването, също трябва да бъде придружено от прилагане на правилата за лоялна конкуренция, включително санкции. Енергийната политика е тясно свързана и с политиката по отношение на околната среда, както и с политиката в други области. Ще има затруднения в случаите на внос на електричество, ако производството на електроенергия в страната-износител не се придържа към същото ниво на опазване на околната среда или на ядрена безопасност.

3.13. Селското стопанство е друга важна област както по отношение на степента на нормативно регулиране, така и по значението си за икономиките на много страни от ЦИЕ. Много аспекти на политиката и нормативната уредба в областта на селското стопанство не са засегнати в Бялата книга, защото са свързани по-скоро с мерки за подкрепа на пазара, отколкото със свободното движение на стоки. Въпреки че степента и средствата за подкрепа за селското стопанство имат влияние върху вътрешния пазар на селскостопански продукти, те не са съществени по отношение целите за постигането и поддържането на свободно движение. Комисията ще представи до края на тази година отделен материал върху селското стопанство в светлината на стратегията, предшестваща присъединяването към Съюза. По тази причина Бялата книга засяга областта на ветеринарния и фитосанитарния контрол, контрола върху храненето на животните, както и изискванията за продажба на отделни стоки. Целта на такава нормативна уредба е да защити потребителите, общественото здраве и здравето на животните и растенията.

Представяне на законодателството относно вътрешния пазар, включено в Приложението

3.14. Информацията за съответното законодателство на Общността се съдържа в редица анализи под 23 раздела от Приложението. Някои раздели представляват обширни области, които се разделят на подраздели. Всяка област се предшества от общ увод за сектора, описващ основните цели и методология на законодателството. В него се обяснява защо законодателството е необходимо и, в повечето случаи, как се е развивало с течение на времето. Обяснено е също съотношението между националното законодателство и законодателството на Общността.

3.15. По-подробното изложение в отделните сектори цели да насочи асоциираните страни при планирането на тяхната стратегия за постъпателно сближаване със законодателството на Общността и с неговото прилагане и привеждане в изпълнение. По-специално, всеки анализ съдържа насоки за *последователността, с която асоциираните страни биха могли да осъществят сближаването*, и един раздел *по необходимите условия за прилагане на законодателството*.

Насочващи приоритети при сближаването

3.16. Въпреки че всяка част от законодателството на Общността е принципно важна, и въпреки че присъединяването към Съюза може да се постигне единствено чрез възприемане на цялостната система на законодателство на Съюза, Комисията счита, че е целесъобразно във фазата на подготовката по присъединяването да предложи последователността, в която асоциираните страни биха могли да възприемат законодателството във всяка отделна област. Ресурсите за осъществяване на това сближаване са ограничени както от страна на Общността, така и от страна на ЦИЕ по отношение на правни и технически експертни знания, парламентарно време или възможности за обучение. Тези ресурси трябва да бъдат насочени в области, където имат най-голям ефект.

3.17. Поради тази причина Комисията е представила законодателството във всяка отделна област по начин, който позволява разграничаване на “ключовите” от всички други приложими мерки, и който след това дава разделение на ключовите мерки в два етапа. Разделението на мерки в I и II етап показва насочващите приоритети,

основаващи се на логиката на нормативната уредба, и дава на асоциираните страни насоки за най-ефективната последователност на техните работни програми за сближаване, приемане и прилагане на законодателството.

3.18. Мерките за първия етап обикновено се определят чрез използването на един или няколко от следните критерии:

- разглежданите мерки създават цялостна рамка за по-подробно законодателство;
- разглежданите мерки се отнасят до фундаментални принципи или установяват основните процедури за управление на съответния сектор;
- мерките са предпоставка за ефективно функциониране на вътрешния пазар в конкретния сектор.

В някои области мерките за първия етап включват и такива, които изискват по-дълъг период от време за постигане на ефективно приложение.

3.19. Следните общи съображения трябва също да бъдат взети под внимание, що се отнася до подхода на Комисията. Първо, ключовите мерки в дадени сектори обхващат мерки, все още неприети от Общността, но които са вече предмет на законотворческия процес. Освен това, много от мерките, някои от които са включени в I етап, са приети съвсем неотдавна. Фактът, че Общността е приела тези мерки или ще ги приеме на относително късен етап от еволюцията на вътрешния пазар, не намалява непременно тяхното значение за страните от ЦИЕ. Мерките в процес на приемане вероятно ще бъдат включени в *acquis communautaire*, който ще бъде приет от бъдещите страни-членки.

3.20. На второ място, критериите, използвани за установяване на препоръчаната последователност за сближаване във всяка една област от законодателството, са основани на самото законодателство, без да се свързват с икономическите загуби или изгоди от възприемането им. Всяка асоциирана страна ще трябва да прецени сама за себе си икономическите измерения, когато разработва стратегията си за сближаване.

3.21. На трето място, насочващите приоритети са съществена част от всеки анализ или област на законодателството. Не е правен опит за създаване на общ ред на приоритетите, включващ оценки за смисъла от бързи действия в различни области на законодателството. Това до известна степен е логическа последица от подхода, описан в предходния параграф. При липсата на общ икономически анализ не съществува очевиден набор от обективни критерии, които биха могли да се използват за определяне на приоритетите между секторите. Част от законодателството обаче, обсъждано в настоящото начинание, като, например, основните търговски закони, трябва да се смята като съществен сбор от "градивни елементи" за управлението на една пазарна икономика, и по тази причина асоциираните страни са се занимали с него на по-ранни етапи от своя икономически преход. Приоритетът, който страните от ЦИЕ придават на различните отрасли, ще зависи от политическата и икономическата ситуация във всяка отделна асоциирана страна. Изборът трябва да се извърши по-скоро от тези страни, отколкото от Съюза.

3.22. На четвърто място, в ограничен брой области не е възможно да се установят отчетливо етапите, понеже съответното законодателство представлява едно цяло и възприемането на която и да било отделна негова част не може да бъде от никаква полза без останалите части.

3.23. На пето място, трябва да се отбележи, че законодателството е изброено независимо от постигнатото от асоциираните страни, дори в случаите, когато всички те може да смятат, че са въвели необходимото законодателство. Този подход отговаря на решението на Комисията да издаде общ документ за ползване от всички потенциални страни-членки. Освен това, Бялата книга не си поставя задача да преценява съответствието на отделно национално законодателство.

3.24. На последно място, не са поставени срокове. Това ще бъде решено от всяка асоциирана страна в светлината на собствената ѝ ситуация и стратегия.

Условия, необходими за приложението на законодателството

3.25. Основното предизвикателство за асоциираните страни при въвеждането на законодателството относно вътрешния пазар не е в сближаването на законодателните текстове, а в адаптирането на техните административни механизми и техните общества към условията, необходими, за да бъде законодателството работещо. Това е сложен процес, изискващ създаването и адаптирането на необходимите институции и структури, включително фундаментални промени в отговорностите на националните административни и съдебни системи и на възникващия частен сектор. За подпомагане на страните от ЦИЕ в осъществяването на тази задача, във въведението към Приложението е направено обобщение на различните видове структури, които осигуряват ефективното прилагане на законодателството на Общността. Всеки анализ определя релевантните национални (или международни) структури в съответния сектор въз основа на опита на Съюза.

3.26. Съществуването на необходимите административни органи за приложение на законодателството е от жизнено значение за създаване на сигурност в другите страни-членки за стриктно приложение на законодателството. Правилното функциониране на тези административни и съдебни структури или структури на частния сектор, от своя страна, зависи от осигуряването на възможности за обучение и квалификация на съответния персонал. Предоставянето на такова обучение и предаването на опита на Общността в тази област ще бъде една от основните задачи на проекта за сближаване и се разглежда по-нататък в Глава 5.

Заклучение

3.27. Приложението съдържа комплект от подробни препоръки, отправени до асоциираните страни, за това как да работят за сближаване на законодателството и прилагането във всяка област на правото на Общността, регулиращо вътрешния пазар. Препоръките не са задължителни. Може да има множество причини от политически, икономически или търговски характер за всяка отделна асоциирана страна да използва различен подход относно последователността, в която ще се осъществи сближаването на законодателството. При всички случаи анализите ще бъдат полезни, за да се посочат ключовите мерки, които трябва да се предприемат, и какво е необходимо, за да имат те ефективен резултат.

4. ПОЛОЖЕНИЕТО В СТРАНИТЕ ОТ ЦЕНТРАЛНА И ИЗТОЧНА ЕВРОПА

Увод

4.1. При подготвянето на Бялата книга Комисията поддържаше редовни контакти с асоциираните страни. Тя свика отначало среща на шестте страни от ЦИЕ през ноември 1994 г., на която обясни замисления подход и получи изложения от всяка асоциирана страна за това, как върви процеса на сближаването, както и коментари по подхода, който да бъде избран за Бялата книга. През февруари и март тази година, в съответствие със заключенията на Есенската конференция, Комисията се консултира на двустранна основа със страните от ЦИЕ. Официални представители на Комисията посетиха всяка столица и проведеха разговори по всеки отделен сектор, като същевременно информираха съответните институции на страните от ЦИЕ за състоянието по подготовката на Бялата книга. При обсъжданията бе обърнато специално внимание на мерките от първия етап и нуждата от създаването на структури за прилагането им.

4.2. Освен това, Комисията поддържа непрекъснат диалог с всяка от асоциираните страни чрез Подкомитетите за сближаване на законодателствата в рамките на Европейските споразумения. Те дават възможност за събиране на информация по постигнатия напредък в страните от ЦИЕ. Независимо от тези контакти информацията, с която Комисията разполага, остава непълна. Голяма част от новото законодателство не е преведено на нито един от езиците на Общността. Обхватът му често не съвпада със съответните закони на Общността и това затруднява сравненията. По тези причини настоящата глава няма да се опитва да представя подробен анализ на законодателството, вече действащо във всяка отделна страна.

4.3. При планиране на бъдещата техническа помощ в тази насока обаче е нужно да се разбере, в общи линии, до каква степен страните от ЦИЕ са успели да хармонизират своето законодателство с това на Общността и да създадат структурите, необходими за прилагането на това законодателство, и какви са проблемите им. Настоящата глава представя именно такъв обзор.

Напредъкът в сближаването на законодателството

4.4. Асоциираните страни са в процес на подготвяне и приемане на голям брой нови закони и главната им цел е те да са в съответствие със законите на Общността. Наистина, тези страни са задължени, по силата на Европейските споразумения, да

“положат всички усилия за постигането на тази цел”. Всяка отделна страна от ЦИЕ обаче е избрала свои собствени приоритети за сближаване на законодателството си.

4.5. Техният избор отразява икономическата и политическата обстановка и, в частност, разширяващите се търговски взаимоотношения между страните от ЦИЕ и Съюза, както и преценката им, кое законодателство е важно в контекста на икономическия преход и/или подготовката за присъединяване към Съюза. Те са отговорили и на списъка от приоритети за сближаване, изрично посочени в Европейските споразумения. Някои от тях са се обвързали с други международни задължения, които се отразяват върху техните приоритети. Нещо повече, определени асоциирани страни са започнали процеса на сближаване на законодателството с цел членство в Общността много преди останалите. Крайният резултат е, че съществуват съществени различия между страните от ЦИЕ по отношение на обема и вида законодателство, което е било прието, и по отношение на последователността, в която тези страни са действали за постигане на целта.

4.6. Във всички случаи страните от ЦИЕ са започнали изготвянето на програми за сближаване на законодателството, за установяване на приоритети и проверка за съответствие с правото на Общността. Повечето страни вече са изградили координационни механизми в рамките на своите администрации. Те също се намират в различни стадии на изготвяне на работните програми и определяне на приоритетите. В повечето страни се наблюдава някаква степен на очертаване на националните приоритети още преди публикуването на Бялата книга. Насочващите приоритети в Приложението към този документ трябва да доведат до процес на сравнение и преоценка във всяка отделна асоциирана страна.

4.7. Общата картина показва, че старото законодателство, което понякога датира от много години назад, съществува паралелно с новото. В малък брой сектори новото законодателство е почти завършено, докато в други сектори се предвижда приемане на такова законодателство, но то още не е изготвено. Огромен брой нормативни актове са в процес на изготвяне или се очаква приемането им от националните законодателни органи. Степента на напредък в някои области не е задължителен показател за тяхното икономическо значение.

4.8. В някои области страните от ЦИЕ съзнават, че приетото или подготвеното законодателство не е в пълно съзвучие със съответните текстове на законодателството на Общността, било защото това е съзнателен избор (сближаване стъпка по стъпка) или в резултат от измененията, внесени в процеса на приемане на законодателството от законодателния орган. В някои случаи се предприема целенасочено задържане на новото законодателство в очакване да се приеме ново или да се измени законодателството на Общността в съответната област.

4.9. В повечето области страните от ЦИЕ са потърсили външна експертна помощ, много често по линия на програмата Фар. Тенденцията е те да се интересуват от съществуващите модели в една или повече страни-членки. Експертната помощ при подготовката и изготвянето на законодателство понякога се предоставя от служители на Общността и от национални институции, а много често и от консултанти.

4.10. В повечето, но не във всички асоциирани страни, програмите на законодателните органи са претоварени и се получават закъснения. Законодателният товар е голям,

промените са често радикални, предметът понякога е непознат, предлаганите изменения на нормативните текстове са огромен брой и напредъкът е бавен. Нещо повече, в страните от ЦИЕ, както и в други страни, правителствените и политическите приоритети се променят, което също може да доведе до усложняване и забавяне на процеса на сближаване.

Сближаването на законодателството и икономическата реформа

4.11. Асоциираните страни все още не са напълно разрешили един сложен проблем: как да пригледат своите програми за сближаване към нуждата от консолидиране на икономическите реформи. Трудността, пред която са изправени страните от ЦИЕ, може да се онагледява с няколко примера:

- в областта на финансовите услуги законодателството на вътрешния пазар поставя по-високи изисквания за дейност и води до по-дерегулирани пазари. Тази промяна в регулирането, ако бъде въведена твърде рано, може сериозно да отслаби финансовите институции в ЦИЕ, тъй като повечето от тях все още са принудени да се справят с наследство от лоши дългове;

- в данъчната област темпото на хармонизиране на данъците трябва да се свързва с разработването на различни данъчни основи и може да се наложи да се вземе предвид нуждата от временни данъчни насърчения, които да коригират наследени случаи на разпределителни деформации;

- либерализацията на капиталовите потоци ще бъде в зависимост от постигането на обща макроикономическа стабилност, за да се избегне опасността от некомпенсирано изтичане на капитали и трудности в платежния баланс. Естествено тази стабилна макроикономическа среда е тясно свързана с няколко ключови аспекти на преходния процес, като стабилността на държавните финанси или успеха в процеса на реструктуриране.

Специфични сектори

4.12. Намерението не е да се разгледат всички сектори, но някои специфични постижения или проблеми заслужават внимание.

4.13. Всички страни от ЦИЕ са приели основни положения на дружествено право в рамките на своя преход към пазарна икономика. Това обикновено е станало по модел на една или друга от страните-членки и, следователно, в общи линии отговаря на изискванията на Общността, но в повечето случаи покриването е непълно. В повечето

случаи недискриминационното отношение към чужденци и чуждестранни фирми е уредено по задоволителен начин, предвид интереса от привличането на чуждестранни инвестиции. Картината е горе-долу същата при финансовата отчетност; там са изпълнени изискванията на трите главни Директиви на Съюза, но задачата не е довършена.

4.14. По същите причини е дадено предимство на въвеждането на основно законодателство в сектора на финансовите услуги. Банковото дело, общо взето, е по-напред от застрахователното, но развитието му в страните от ЦИЕ ще бъде ограничено дотогава, докато ограниченията върху движението на капитали остават необходими по макроикономически съображения и банките остават натоварени с несъбрани дългове от миналото. Голямо количество закони в този сектор са в процес на изготвяне.

4.15. Две области, в които е постигнат значителен напредък, са косвените данъци и митата. Всички страни от ЦИЕ въведоха данък добавена стойност, като в някои случаи нормативната уредба е в голямо съответствие с изискванията на Общността. Този сектор може да се използва като пример, където е било постигнато повече, просто защото системата е имала предимството да започне от нищото. По отношение на акцизите в повечето страни от ЦИЕ обхватът на облагаемите стоки съвпада с обхвата на законодателството на Общността. Размерът на някои ставки ще трябва да бъде намален, но това ще се обмисли внимателно поради съображения за приходите в държавните бюджети.

4.16. В областта на митата сближаването следва бързото развитие на търговията с Европейския съюз. Бяха приети национални номенклатури, основани на Хармонизираната система, и по-тясното сближаване с Комбинираната номенклатура на Общността се извършва постепенно в рамките на Европейските споразумения. Установени са тесни контакти между митническите органи както под егидата на Подкомитетите за митническо сътрудничество по Европейските споразумения, така и в резултат на дейностите за оказване на техническа помощ по програмата Фар. Не е необходимо постигане на пълно уеднаквяване преди присъединяването.

4.17. Усилията за сближаване в областта на индустриалните стандарти бяха насърчени по търговски съображения. Оказва се, че законодателните изисквания в тази област са добре известни и във всички страни от ЦИЕ е започнал процес на възприемане на стандартите на ЕС, но много често начинът за постигане на това е посредством съществуващите механизми, първоначално предназначени за изработване на задължителните технически норми вместо доброволни стандарти. Предстои още много работа, особено в самата индустрия, за постигане на пълно съответствие. В много случаи процесът се забавя от опити за уреждане на широк обхват обществени отношения с един единствен нормативен акт. В допълнение, значителните празноти, съществуващи все още относно преценката за съответствие, пречат на усилията за уеднаквяване. Възможността за сключване на договори за взаимно признаване, предвидена в Европейските споразумения, ще насърчи по-нататъшните усилия в тази област. (По-нататъшното разглеждане на тази област е представено в секция по-долу, посветена на напредъка при създаването на структури за приложение на законодателството).

4.18. Напредъкът в областта на селското стопанство (където законодателството на вътрешния пазар се отнася до ветеринарния контрол, здравето на растенията, храненето

на животните и селскостопанските стоки - предмет на специфични търговски стандарти, например, виното) отразява значението на този сектор за икономиката на асоциираните страни, като се следват тясно техните специфични интереси по отношение на някои продукти. В няколко асоциирани страни въпроси като поземлената реформа са спешни приоритети, въпреки че сближаването на законодателството, което ще се отрази върху условията за търговия, също се приема за приоритет от първостепенно значение. Започната е приватизацията във всички страни на ЦИЕ, включително в свързаните със селското стопанство дейности, но тя трябва да бъде завършена. Повечето страни от ЦИЕ подкрепят своето селско стопанство, но степента на закрилата по границите е все още малка. Това може да се промени, когато Общото споразумение за митата и търговията (ГАТТ) започне да се прилага. Всички страни от ЦИЕ в различна степен са провеждали разговори с Комисията с цел сключване на споразумения в областта на ветеринарния контрол, контрола върху здравето на растенията и храненето на животните. Въпреки че ще бъдат далеч от изискванията в контекста на свободния вътрешен пазар, тези споразумения ще отбележат важен напредък в правилна посока. Общността води преговори за адаптирането на Европейските споразумения към разширяването на Съюза и резултатите от Уругвайския кръг.

4.19. В транспортния сектор особен тласък бе даден от Европейските споразумения. На Съвета бяха предоставени специални пълномощия да договаря на двустранна основа с някои страни от ЦИЕ в един или друг транспортен сектор и в един от случаите се стигна до сключване на договор. Тези договори ще открият перспективи за достъп до пазарите и ще наложат правилата, които да се спазват при предлагането на международни транспортни услуги. По този начин ще се създаде силна заинтересованост за сближаване на законодателството преди присъединяването. Участието на страните от ЦИЕ в различни международни договори донякъде подпомага процеса на сближаване.

4.20. В енергийния сектор картината е различна за различните страни, но общо взето сериозно преобладават монополи на държавния сектор. Независимо че голям брой закони са набелязани или подготвени за приемане, остава да се извърши още много работа, като преустрояването на съществуващите правни и производствени структури ще бъде свързано със сериозни икономически и социални последици.

4.21. Това важи в много по-малка степен за телекомуникациите, където са създадени отделни регулиращи органи и вече е въведена известна степен на либерализация, поне в някои от асоциираните страни. Практиката на инвеститори, които търсят и в много случаи постигат държавни гаранции за заеми, както и щедри правителствени уверения за продължителността на специални или изключителни права, би могла да наруши първоначалното спазване на правилата на Общността в областта на конкуренцията. Усилията за постигане на съзвучие със законите на Общността често се подпомагат от участието в международни органи. Подобен напредък към сближаване на законодателството бе отбелязан и в аудиовизуалния сектор.

4.22. Политиката в областта на конкуренцията е от особено значение през периода на икономически преход. Основните правила са заложени в Европейските споразумения. Тези споразумения съдържат и крайните срокове за договаряне на правилата по прилагането и предвиждат задължения за асоциираните страни все повече да пригаждат законите си за конкуренцията към законите на Съюза. В този контекст страните от ЦИЕ

са задължени да възприемат принципите на политиката на Общността, но могат да създадат такива структури за надзор и привеждане в изпълнение, които най-добре да обслужват техните нужди. При присъединяването им някои от задачите, които засега остават отговорност на асоциираните страни, ще бъдат поети от Комисията.

4.23. В областта на интелектуалната собственост постигнатото е неравномерно, макар че страните от ЦИЕ проявяват интерес към развитието на нормативната уредба в Европейския съюз и се стремят да модернизират законодателствата си. Значителен напредък е постигнат по закрилата на индустриалната собственост, по-специално по патентите и търговските марки. Извършена е и известна работа по законите за авторското право и сродните му права.

4.24. Цялостната картина на законодателството по околната среда е много неравномерна и асоциираните страни са достатъчно наясно по вероятните разходи за привеждането на техните стандарти за защита в съответствие с тези на Общността. Но в някои случаи, включително по определени продукти, подготвителната работа по нови закони е доста напреднала.

4.25. В областта на социалната политика, асоциираните страни вярват, че по-голяма част от законодателството им се приближава до стандартите на Европейския съюз, като впечатлението е, че те придават особено значение на този сектор. В повечето страни от ЦИЕ ударението се поставя върху законодателството, регулиращо здравеопазването и безопасността на труда. Въпросът за разходите е още веднъж решаващият фактор и остава да се види до каква степен дори законодателството, което е вече прието, ще бъде прилагано ефективно.

4.26. Всички страни от ЦИЕ съзнават, че защитата на потребителите изисква законодателна намеса като част от прехода към пазарна икономика. Функционирането на вътрешния пазар е свързано, поне частично, със сближаването на законодателството в тази област. Нещо повече, това ново признание за правата на потребителите, осигуряващо тяхното участие при вземането на решения, се счита и за принос към консолидирането на демократичните общества в асоциираните страни. Специфично законодателство за защита на потребителите вече е прието или е в процес на подготовка във всички страни на ЦИЕ, като някои въпроси на политиката за защита на потребителя са уредени в законодателството, регулиращо отделните сектори, или в хоризонталното законодателство.

Структури за приложение

4.27. Особена трудност представлява получаването на пълна картина за напредъка, постигнат от страните от ЦИЕ по отношение на създаването на необходимите структури за приложение на нормативната уредба. Комисията постави в значителна степен ударението върху този аспект на процеса за подготовка за присъединяване в своите контакти с асоциираните страни. Разширяването на познанията в тази насока ще бъде важна част от целите, които се поставят след публикуването на Бялата книга и в контекста на предоставянето на съответния пакет техническа помощ.

4.28. Следователно, на този етап е възможно единствено да се посочат някои общи неща за това, какво са постигнали страните от ЦИЕ до този момент и какви трудности са срещнали. Като цяло, процесът на създаване и функциониране на необходимите административни органи изостава от законодателния процес. Ситуацията е различна в отделните асоциирани страни, както и в различните сектори, но съществува обща необходимост от полагане на повече усилия в тази насока.

4.29. Специфичната трудност, пред която са изправени страните от ЦИЕ и която не е съществувала пред настоящите страни-членки, е преходът към пазарна икономика. В развитите пазарни стопанства много от структурите, които гарантират, че задълженията, породени от законодателството на Общността, ще бъдат изпълнявани напълно, вече съществуват. Гражданите са като цяло запознати със своите права и е гарантирана възможността за достъп до правосъдие. От асоциираните страни, от друга страна, много често се изисква създаване на нови структури или приспособяване на съществуващите, включително извършване на някои промени в съдебната система.

4.30. Що се отнася до гражданите елементи на пазарната икономика, всички страни от ЦИЕ започнаха в началото на 90-те години да въвеждат нови структури. Конституционните промени създадоха независима съдебна власт, а цялата правосъдна система е в процес на преустройство. В някои случаи се налагат по-нататъшни промени, за да се осигури независимостта и качеството на назначените съдебни магистрати, като всички страни от ЦИЕ са изправени пред проблема за недостиг на ресурси за съдебната власт, в резултат на което съдилищата, вкл. и административните, са много претоварени и далеч не може да се осигури бърз достъп до правосъдие. Съдебните органи в асоциираните страни са също изправени пред нови задачи. Интелектуалната собственост често се споменава като област, която ще създаде нови изисквания както за обучение, така и за приспособяване на съдебния процес с оглед казусите да стигат по-бързо до съда. Някои администрации в страните от ЦИЕ също си дават сметка, че се налага да променят своите правила относно достъпа до съдилищата и да създадат закони в такива сфери, като защитата на потребителя.

4.31. Що се отнася до основните икономически структури, всички страни от ЦИЕ водят публични регистри на фирмите и публикуват официални вестници с информация за фирмите. Някои имат и органи за надзор над банките, служби за регистриране на права върху интелектуалната собственост и т.н., но картината не е еднаква и дори там, където самите институции са създадени, те не могат винаги да намерят обучен персонал за работа в тях. Общо взето, те неизбежно страдат от липса на опит. В този контекст ще им бъде оказана помощ за развиването на необходимите умения чрез ТЕМПУС, дейността на Европейската фондация за обучение и участие на държавите от ЦИЕ в програмите ЛЕОНАРДО и СОКРАТЕС.

4.32. В някои случаи могат да бъдат използвани съществуващите структури. Типичен случай са инспекциите за ветеринарен и растителен контрол. В това отношение някои от асоциираните страни са сравнително добре поставени. Но и тук има нужда от модернизиране на съоръженията и службите, и превръщането им в общонационални. Съществуват и лаборатории за изпробване и измерване на промишлени изделия, но и те често изпитват нужда от по-модерни съоръжения. С оглед на съществуващия износ за Европейския съюз, някои структури вече получиха одобрение като отговарящи на стандартите на Общността: например, кланици за износ на месо и месни изделия.

Подготовката за интеграция във вътрешния пазар обаче означава всички структури да бъдат доведени до изискваното равнище.

4.33. В областта на индустриалните стандарти промяната от задължителна към доброволна система, основана на законодателство, постановяващо основните изисквания, може да причини трудности, а това е възможно също и при схемите, които изискват от производителите на своя отговорност да докажат съответствие с изискванията. Тези промени налагат не само нови структури, но и ново мислене. Промените ще останат формални и няма да имат нужното въздействие, ако не се промени отношението както сред регулиращите органи, така и сред икономическите субекти.

4.34. Осигуряването на широко разбиране за новите ангажименти и споразумения може да се окаже важна част от предизвикателството в някои области. В областта на държавните доставки, например, пазарите все още не са практически отворени въпреки съществуването на общо законодателство, защото фирмите все още не са осъзнали, че имат уникалната възможност да получат договори, а, от друга страна, старите монополисти все още не приемат, че могат да загубят договори. И в двата случая те не участват в търгове. По подобен начин е започнато приемане на законодателство за защита на потребителя, но има тенденция то да остане неразбрано послание, ако потребителите не разберат предоставените им права и/или не съществуват механизми за упражняването на тези права.

Заключение

4.35. Всички асоциирани държави полагат сериозни усилия за организирането на процеса на сближаване на законодателствата и прилагането на законите, особено в областта на вътрешния пазар. Задачата пред тях е дългосрочна и сложна, и ще изисква изключително усилие за координация и пълно отдаване. Има място за укрепване на ролята на създадените различни междуведомствени механизми за координация и за още по-активен подход при изготвянето на програми и приоритети.

4.36. Съюзът следва да адаптира и засили техническата помощ, за да отговори на предизвикателството, свързано с подготовката на страните от ЦИЕ за интегриране във вътрешния пазар. Специално за тази цел на Общността ще ѝ е необходимо да подобри познанията си за положението на място. Това ще изисква координирани усилия, основаващи се на целия спектър от източници от страните от ЦИЕ, от Комисията и от страните-членки. Тези въпроси се разглеждат по-нататък в следващите глави.

5. СПЕЦИАЛИЗИРАНА ТЕХНИЧЕСКА ПОМОЩ

Увод

5.1. Специалният принос на тази Бяла книга, чрез изложението ѝ по съществените части от законодателството на Общността, е, първо, да даде ръководни насоки по организирането на законодателните задачи, и, второ, да опише и обясни функциите на структурите, необходими за ефективното прилагане на националното законодателство. Това ще помогне на страните от ЦИЕ да фокусират по-добре своята подготовка за интегриране във вътрешния пазар и да осигурят действително въздействие на законодателните промени върху икономиката. Асоциираните страни изразиха желание да вземат предвид препоръките на Бялата книга при уточняване на националните си стратегии за приравняване към изискванията на вътрешния пазар и при определяне на своите приоритети.

5.2. Друг принос на Бялата книга, както е посочено в Глава 1, е, че тя дава ръководни насоки за техническата помощ, нейното съдържание и организация. Предметът на тази глава е да осигури привеждането в действие на аналитичния принос на Бялата книга чрез стройна и ефективна техническа помощ, която да покрива както законодателството, така и структурите, в отговор на нуждите, възникващи от националните стратегии на страните от ЦИЕ.

Стратегии за асоциираните страни

5.3. Задачите за приемане, прилагане и привеждане в изпълнение на законите, с които се отговаря на изискванията на вътрешния пазар, могат да бъдат осъществени единствено от самите асоциирани страни. Отделни работни програми за приемането и прилагането на закони за вътрешния пазар се разработват от асоциираните страни в рамките на техните стратегии за сближаване на законодателството в периода преди присъединяването. Такива работни програми трябва да отговарят на икономическата политика и програмата за реформи на всяка отделна страна и на другите аспекти на стратегията за присъединяване. Те трябва да взимат предвид препоръките на Бялата книга, да обхващат всички сектори, имащи връзка с функционирането на вътрешния пазар, и да обърнат внимание на административните и организационни страни на прилагането и привеждането на законите в изпълнение.

5.4. Отговорността на всяка асоциирана страна е да координира исканията си за помощ и да предоставя информация за постигнатия напредък при прилагането на Бялата книга така, че да си осигури от Съюза, страните-членки и други органи помощ, която да бъде последователна и взаимно укрепваща.

Координиран отговор на Съюза

5.5. Основната цел на Съюза трябва да бъде да организира техническата помощ в тази широка и разнообразна област по начин, който да позволява максимално използване на ограничените ресурси. Финансовите възможности са ограничени, а експертните знания, от които страните от ЦИЕ се нуждаят, са съсредоточени в ограничен кръг държавни служители и практикуващи експерти, основно от страните-членки. Съюзът вече е предоставил техническа помощ, изключително по линия на програмата Фар, която сега трябва да се разшири и приспособи към препоръките на Бялата книга. Другите програми на Общността, отворени за асоциираните държави, както и помощта от страните-членки или от частни организации, също могат да имат полезен принос. Специално внимание трябва да се отдели за осигуряването на взаимна координация и правилно насочване на тези усилия. Подобряване на обмена на информация и създаване на прозрачност по отношение както на развитието в асоциираните държави, така и на предлаганата помощ, ще помогнат за уравнивяване на търсенето и предлагането и за предоставяне на общи услуги там, където има обща необходимост.

Специализирана техническа помощ

5.6. Техническата помощ от Съюза трябва да покрие изготвянето на законодателна програма и на законодателство, както и неговото приложение. Помощта може да включи следното:

- подпомагане при оценка на отрицателните и положителните страни на различните видове последователност при сближаването;
- пряк и бърз достъп до пълните и осъвременени текстове на законодателството на Европейския съюз и юриспруденция, както и предоставяне на преводачески услуги;
- един “разпределителен пункт” на Съюза, до който могат да се адресират искания за оказване на помощ по различни проблеми, свързани със законодателството и неговото приложение;
- консултации от юридически и административни експерти върху правната система на Съюза и върху тълкуването на отделните нормативни текстове, сектор по сектор, както и при изготвянето на национално законодателство;
- информация, засягаща механизмите за приложение на нормативната уредба в страните-членки, и опит “от първа ръка” по тяхното функциониране чрез участие в програми за обмен;

- достъп до административно, езиково и специализирано техническо обучение;
- информация относно функционирането на вътрешния пазар, предназначена за стопанските субекти в отделните сектори и за обществото като цяло.

Мерките за помощ трябва да отчитат необходимостта те да достигнат до националните парламенти, както и до държавните администрации. Парламентаристите и висшите парламентарни служители изискват информация за структурите, необходими за прилагането и привеждането в изпълнение на новите закони, както и за законите на Общността, които трябва да се възприемат.

5.7. Би било също подходящо за Съюза да осигури съществуващите програми на Общността, които са специално предназначени за подсилване функционирането на вътрешния пазар, като, например, КАРОЛУС (предвиждаща обмен на посещения на официални лица, отговорни за прилагане на законите на Общността), МАТЕУС (подобна програма, засягаща митниците), МАТЕУС ТАКС (занимаваща се с непреки данъци) и други, да бъдат открити за участие на страните от ЦИЕ. Точните условия за това и отраженията върху бюджета ще бъдат указани в отделни предложения на Комисията. Проектите за обучение, разработени в рамките на програмата ЛЕОНАРДО и Европейската фондация за обучение, също ще допринесат за подготвянето на страните от ЦИЕ за вътрешния пазар.

Механизми за осъществяване Национални програми

5.8. За всяка асоциирана страна програмите за сближаване на законодателството в областта на вътрешния пазар могат да бъдат изработени по начин, че да се осигури взаимно допълване между всички програми на Фар, свързани с целите на Бялата книга.

5.9. Във всяка асоциирана страна тези национални програми трябва да бъдат подчинени на една институция, отговаряща за подпомагането и координирането в рамките на стратегията за подготовка за присъединяване. Редовни доклади за работата по националните програми трябва да се представят на Съвета по асоцииране и на компетентните структури по Европейските споразумения.

5.10. Програмата Фар за петгодишния период, започващ от настоящата 1995 година, е вече в доста напреднал стадий. Комисията ще покани всяка асоциирана страна да обсъди с нея Бялата книга колкото се може по-скоро след публикуването ѝ с оглед да помогне за изясняването на програмите и приоритетите за всяка страна в светлината на Бялата книга. Съществуващите програми в национален мащаб за реформи и сближаване на законодателството също трябва да бъдат съответно пригодени.

Служба за обмен на информация по техническата помощ

5.11. Някои потребности за подпомагане са общи за всички асоциирани държави. За да отговори на тези потребности, Комисията възнамерява да учреди Служба за обмен на информация по техническата помощ, която ще се финансира чрез специална програма по Фар, предназначена за множество страни. Службата ще се намира в Брюксел и ще се управлява от Комисията. Тя ще подпомага обмена на информация и ще осигурява адекватно предоставяне на услуги на асоциираните държави. Тя ще улеснява предоставянето на възможно най-висококачествена помощ по най-ефективен начин от множество държавни и частни институции.

5.12. Помощта, с която ще се занимава тази служба, ще включва законодателство на Общността, възприемането му от националните законодателства, правна терминология, преводи, обучение и обмен, включително краткосрочен стаж в Комисията и съответните органи на страните-членки. В допълнение, службата ще служи като “разпределителен пункт”, до който ще се отправят заявки за оказване на експертна помощ чрез изпращане на консултанти.

5.13. Службата ще бъде център за консултации и експертни становища върху законодателството и структурите за неговото приложение, основно по линия на рамково споразумение по Фар, като се създаде група от експерти от Комисията и страните-членки с познания в различните сектори. Нейните услуги ще могат да ползват и програмите, предоставяни на национално ниво.

5.14. Ще бъде създадена база данни, включваща информацията, която постъпва от Комисията, страните-членки, асоциираните държави и частния сектор с цел постигане на прозрачност и избягване на дублиране на усилията. До нея ще имат достъп всички заинтересовани страни.

5.15. Чрез базата данни Комисията ще осигури достъп до информацията относно предоставяната помощ по линия на програмата Фар и на другите европейски програми, предназначени за страните от ЦИЕ. Комисията ще захрани базата данни с информация за напредъка на страните от ЦИЕ по прилагането на Бялата книга най-вече в областите, където се предоставя техническа помощ. Комисията отправя покана към асоциираните страни, страните-членки и другите осигурители на техническа помощ също да предоставят такава информация.

Делегация на Европейската комисия в България

Интерпред/Световен търговски център

бул. "Драган Цанков" № 36, София 1056

тел.: 73 98 41

факс: 83 93 95

Първо издание

Формат 175/250/9

София 1995 г.

Български превод:

Център за изследване на демокрацията

Предпечат и печат: ; тел./факс:80 90 88

ISBN 954-477-015-1