

Dziennik Urzędowy

Unii Europejskiej

C 68



Wydanie polskie

Informacje i zawiadomienia

Tom 55

6 marca 2012

Powiadomienie nr

Spis treści

Strona

I Rezolucje, zalecenia i opinie

OPINIE

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny

477. sesja plenarna w dniach 18 i 19 stycznia 2012 r.

2012/C 68/01	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie oferty pomaturalnego kształcenia i szkolenia zawodowego jako atrakcyjnej alternatywy dla szkolnictwa wyższego (opinia z inicjatywy własnej)	1
2012/C 68/02	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zatrudnienia młodych, umiejętności technicznych i mobilności (opinia z inicjatywy własnej)	11
2012/C 68/03	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego we wprowadzenie przyszłej Wspólnoty Energetycznej (opinia z inicjatywy własnej)	15
2012/C 68/04	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Rola Unii Europejskiej w budowaniu pokoju w stosunkach zewnętrznych: sprawdzone rozwiązania i perspektywy”	21

PL

Cena:
4 EUR

(Ciąg dalszy na następnej stronie)

III Akty przygotowawcze

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

477. sesja plenarna w dniach 18 i 19 stycznia 2012 r.

2012/C 68/05	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Jednolity rynek w obszarze praw własności intelektualnej – Wspieranie kreatywności i innowacji celem zapewnienia wzrostu gospodarczego, atrakcyjnych miejsc pracy oraz wysokiej jakości produktów i usług w Europie” COM(2011) 287 wersja ostateczna	28
2012/C 68/06	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Strategiczna wizja w zakresie norm europejskich – Postęp w celu poprawy i przyspieszenia zrównoważonego wzrostu gospodarki europejskiej do roku 2020” COM(2011) 311 wersja ostateczna	35
2012/C 68/07	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych COM(2011) 452 wersja ostateczna – 2011/0202 (COD)	39
2012/C 68/08	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie współpracy administracyjnej w obszarze podatków akcyzowych COM(2011) 730 wersja ostateczna – 2011/0330 (CNS)	45
2012/C 68/09	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego plan wieloletni dotyczący bałtyckich zasobów łososia oraz połowów eksploatujących te zasoby COM(2011) 470 wersja ostateczna – 2011/0206 (COD)	47
2012/C 68/10	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Szósty wspólnotowy program działań w zakresie środowiska naturalnego” – Ocena końcowa COM(2011) 531 wersja ostateczna	52
2012/C 68/11	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie GMO w UE (opinia dodatkowa)	56
2012/C 68/12	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej mechanizm wymiany informacji w odniesieniu do umów międzyrządowych w dziedzinie energii między państwami członkowskimi a państwami trzecimi COM(2011) 540 wersja ostateczna – 2011/0238 (COD)	65

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

OPINIE

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

477. SESJA PLENARNA W DNIACH 18 I 19 STYCZNIA 2012 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie oferty pomaturalnego kształcenia i szkolenia zawodowego jako atrakcyjnej alternatywy dla szkolnictwa wyższego (opinia z inicjatywy własnej)

(2012/C 68/01)

Sprawozdawca: **Vladimíra DRBALOVÁ**

Dnia 20 stycznia 2011 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

oferty pomaturalnego kształcenia i szkolenia zawodowego jako atrakcyjnej alternatywy dla szkolnictwa wyższego.

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 16 grudnia 2011 r.

Na 477. sesji plenarnej w dniach 18–19 stycznia 2012 r. (posiedzenie z 19 stycznia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 208 do 7 – 10 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia*Zalecenia dla Komisji Europejskiej*

1.1 Komitet wzywa Komisję, aby zachęcała państwa członkowskie do osiągnięcia celów długo- i krótkoterminowych określonych w komunikacie z Brugii oraz do **poprawy jakości i skuteczności kształcenia i szkolenia zawodowego w celu zwiększenia ich atrakcyjności i znaczenia**. Partnerzy społeczni na wszystkich szczeblach muszą nadal odgrywać aktywną rolę w procesie kopenhaskim, a także pomagać w realizacji celów krótkoterminowych.

1.2 Komitet wzywa Komisję do zintegrowania obydwu procesów – procesu bolońskiego i kopenhaskiego – w ramach jednego podejścia. Taka synergia pomoże w nabyciu umiejętności niezbędnych do osiągnięcia potencjału w zakresie rozwoju i zatrudnienia.

1.3 Komitet uważa, że Komisja musi pełnić funkcję platformy służącej monitorowaniu – w oparciu o dowody

statystyczne – sytuacji w różnych państwach członkowskich oraz że powinna stworzyć platformę umożliwiającą wymianę sprawdzonych rozwiązań.

1.4 Komitet z zadowoleniem przyjmuje wysiłki Komisji zmierzające do wdrożenia nowych instrumentów i uruchomienia nowych inicjatyw. Niemniej jednak istnieje pilna potrzeba przeprowadzenia przede wszystkim oceny podjętych działań, unikania powielania narzędzi oraz dopilnowania, aby istniejące programy i strategie polityczne były właściwie i w pełni wdrażane.

Zalecenia dla państw członkowskich

1.5 Określanie liczby młodych ludzi kontynuujących edukację w szkołach wyższych i stosowanie tego jako jedyne go wskaźnika jest mylące, jeśli chodzi o formułowanie polityki edukacyjnej, ponieważ ma tylko częściowe znaczenie z punktu widzenia potrzeb rynków pracy w zakresie umiejętności. Systemy kształcenia i szkolenia muszą być wyważone.

1.6 Należy dążyć do skutecznego wdrożenia założeń przedstawionych w komunikacie z Brugii oraz w ramach procesu kopenhaskiego, a także wesprzeć realizację głównego celu UE polegającego na podwyższeniu do 40 % wskaźnika wykształcenia na poziomie wyższym lub równorzędnym, **co wiąże się również z podniesieniem poziomu kształcenia i szkolenia zawodowego.**

1.7 Należy opracować finansowe i niefinansowe zachęty zarówno dla przedsiębiorstw, zwłaszcza dla MŚP oraz mikroprzedsiębiorstw i przedsiębiorstw rzemieślniczych, w celu uatrakcyjnienia wstępnego oraz ustawicznego kształcenia i szkolenia zawodowego oraz pobudzenia działalności przedsiębiorstw, jak i dla instytucji oświatowych w celu wsparcia współpracy z przedsiębiorstwami.

1.8 Należy podejmować kompleksowe działania promocyjne, mające na celu systematyczne zwiększanie poziomu społecznego uznania dla pomaturalnego szkolnictwa zawodowego.

1.9 Należy zaoferować skuteczniejsze usługi doradcze, dostosowane do potrzeb rynku pracy oraz młodych ludzi, w tym zindywidualizowane doradztwo dla osób niepełnosprawnych. Istnieje pilna potrzeba poszerzenia horyzontów młodych ludzi, ich rodzin i doradców, którzy zazwyczaj twierdzą, że edukacja wyższa jest kluczem do znalezienia zatrudnienia.

Zalecenia dla organizacji przedsiębiorstw

1.10 Organizacje przedsiębiorstw we współpracy z innymi partnerami społecznymi powinny aktywnie uczestniczyć w systemach doradztwa i poradnictwa, ponieważ są strukturami odpowiednimi do rozpowszechniania informacji na temat kształcenia i szkolenia zawodowego oraz możliwości dostępnych na rynku pracy. Powinny one wspierać instytucje oświatowe w opracowywaniu nowych metod oraz programów uczenia się w kontekście pracy zawodowej.

1.11 Sektory przemysłowe i przedsiębiorstwa muszą udostępnić więcej miejsc przeznaczonych na przyuczanie do zawodu oraz stworzyć możliwości uczenia się w miejscu pracy, a także zachęcać pracowników do dzielenia się wiedzą i doświadczeniem z praktykantami i osobami uczącymi się w miejscu pracy lub nauczycielami dorywczo zaangażowanymi w kształcenie i szkolenie zawodowe.

Zalecenia dla instytucji oświatowych

1.12 Należy zwiększyć zaufanie instytucji oświatowych do nawiązywania stosunków z przedsiębiorstwami oraz uznać potrzebę konstruktywnej współpracy i wartość doświadczenia zgromadzonego w środowisku zewnętrznym.

1.13 Aby pogłębić współpracę z sektorami przemysłowymi i dalej opracowywać zakrojone na szerszą skalę metody uczenia się w kontekście pracy zawodowej, należy uelastyczyć podejście do kształcenia i szkolenia zawodowego.

1.14 Należy zapewnić wysoką jakość pracy nauczycieli i szkoleniowców. Powinni oni znać zmieniającą się specyfikę miejsca pracy. Należy zachęcać do organizowania w przedsiębiorstwach stażów dla nauczycieli i szkoleniowców.

Zalecenia dla partnerów społecznych

1.15 Komitet wzywa organizacje partnerów społecznych do wykonywania swoich obowiązków oraz aktywnego uczestnictwa w procesie wykorzystywania wszelkich metod i narzędzi służących uatrakcyjnieniu oferty pomaturalnego kształcenia i szkolenia zawodowego (rady sektorowe na rzecz zatrudnienia i kompetencji zawodowych itd.).

1.16 Partnerzy społeczni na wszystkich szczeblach powinni należycie wywiązywać się ze zobowiązań wynikających ze wspólnych programów prac oraz powinni wnieść wkład w udostępnianie i wdrażanie na szczeblu krajowym wszelkich unijnych instrumentów związanych z kształceniem i szkoleniem zawodowym.

Zalecenia dla osób indywidualnych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego

1.17 Ludziom trzeba uzmysłowić, że studia wyższe niekoniecznie dają gwarancję zatrudnienia, a więc powinni zastanowić się nad skutecznymi rozwiązaniami alternatywnymi. Muszą zatem wziąć na siebie odpowiedzialność za przemyślane wybieranie studiów i kursów szkoleniowych. Ostatecznie powinni być w wystarczającym stopniu przekonani co do udziału w pomaturalnym kształceniu zawodowym.

1.18 Preferencje studentów i oczekiwania ich rodzin należy zestawić z potrzebami pracodawców. W przyszłości mogliby oni korzystać z nowo powstałej unijnej panoramy umiejętności oraz prognoz dotyczących podaży kompetencji i potrzeb rynku pracy.

2. Europejskie ramy polityczne

2.1 W czerwcu 2010 r. na wiosennym szczycie UE przyjęto nową strategię UE na rzecz wzrostu i zatrudnienia „Europa 2020”. Opiera się ona na siedmiu inicjatywach przewodnich i dokumentach strategicznych mających na celu wzmocnienie rynku wewnętrznego UE (Akt o jednolitym rynku).

2.2 Główną inicjatywą przewodnią jest Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia, który skupia się na pomocy w zdobywaniu umiejętności niezbędnych dla zatrudnienia oraz na dostosowywaniu podaży kwalifikacji do potrzeb rynku pracy i tworzy synergie z pozostałymi inicjatywami (polityka przemysłowa, agenda cyfrowa, Unia innowacji, mobilna młodzież, europejska platforma współpracy w zakresie walki z ubóstwem itd.).

2.3 Cele strategii „Europa 2020” wzmocnią zaproponowane **wieloletnie ramy finansowe** ⁽¹⁾. Budżet przewidziany na realizację strategii „Europa 2020” przyczyni się do inwestowania w wiedzę Europejczyków poprzez zwiększenie środków przeznaczonych na edukację, szkolenia, badania i innowacje.

⁽¹⁾ Budżet z perspektywy „Europy 2020”, COM(2011) 500 wersja ostateczna, cz. I i II, z 29 czerwca 2011 r.

3. Kształcenie i szkolenie zawodowe – aktualne postępy i wyzwania

3.1 Rozwój europejskich rynków pracy jest obecnie uwarunkowany kryzysem finansowym i gospodarczym, globalizacją, presją demograficzną, nowymi technologiami i wieloma innymi czynnikami.

3.2 Pięć celów horyzontalnych określonych w strategii „Europa 2020” obejmuje:

- cel polegający na osiągnięciu 75-procentowego wskaźnika zatrudnienia osób należących do grupy wiekowej 20–64 lata;
- cel edukacyjny ukierunkowany na zmniejszenie wskaźnika przedwczesnego kończenia nauki z 15 % do 10 %;
- dążenie do zwiększenia do 2020 r. odsetka osób w wieku 30–34 lat posiadających wyższe wykształcenie lub jego odpowiednik z 31 % do co najmniej 40 %.

3.3 Wraz z deklaracją kopenhaską z dn. 29–30 listopada 2002 r. („proces kopenhaski”) zainicjowano europejską strategię pogłębiania współpracy w kształceniu i szkoleniu zawodowym.

3.4 Strategiczne ramy Europejskiej współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia („VET 2020”) zostały przyjęte przez Radę 12 maja 2009 r.

3.5 Komunikat KE pt. „Nowy bodziec do europejskiej współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia zawodowego służący wspieraniu strategii „Europa 2020”⁽²⁾ zawiera główne aspekty, które należy uwzględnić w celu ponownego uruchomienia procesu kopenhaskiego oraz podkreślenia kluczowej roli kształcenia i szkolenia zawodowego w uczeniu się przez całe życie i mobilności.

3.6 W komunikacie z Brugii przyjętym w grudniu 2010 r. przez unijnych ministrów odpowiedzialnych za kształcenie i szkolenie zawodowe oraz europejskich partnerów społecznych mowa jest o zdecydowanym zaangażowaniu. Komunikat ten zawiera przegląd priorytetów w zakresie współpracy UE w dziedzinie kształcenia i szkolenia zawodowego; określa się w nim także cele w tej dziedzinie, które należy osiągnąć do 2020 r.:

- rozwój pomaturalnego kształcenia i szkolenia zawodowego oraz podwyższenie poziomów kształcenia i szkolenia zawodowego w ramach europejskich ram kwalifikacji (EQF);
- przenikanie się kształcenia i szkolenia zawodowego oraz szkolnictwa wyższego, a także otwarcie ścieżek między obydwojema systemami;

— sporządzenie dokumentu politycznego na temat znaczenia doskonałości zawodowej dla inteligentnego i zrównoważonego wzrostu.

3.7 Aby móc wykorzystać zobowiązania zapisane w komunikacie z Brugii, Komisja opracowuje program na rzecz doskonałości w kształceniu i szkoleniu zawodowym, który koncentruje się zarówno na wstępnym, jak i ustawicznym kształceniu i szkoleniu zawodowym. Proces ten powinien się zakończyć wydaniem przez Radę konkluzji (pod koniec 2012 r.).

4. Podstawa dowodowa dla procesu pogłębiania współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia zawodowego

4.1 Zgodnie z prognozami Europejskiego Centrum Rozwoju Kształcenia Zawodowego (CEDEFOP) dotyczącymi przyszłych potrzeb w zakresie kwalifikacji, do 2020 r. zwiększy się zapotrzebowanie na średnie i wysokie kwalifikacje, natomiast zmniejszy zapotrzebowanie na pracowników o niskich kwalifikacjach. Niemniej jednak 78 mln Europejczyków w wieku produkcyjnym nadal ma niskie kwalifikacje.

4.2 Czwarte sprawozdanie CEDEFOP-u poświęcone europejskim badaniom w zakresie kształcenia i szkolenia zawodowego („Modernizacja kształcenia i szkolenia zawodowego”) zawiera podstawę dowodową dla procesu pogłębiania współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia zawodowego. Wyznaczono w nim również priorytety dotyczące reformy kształcenia i szkolenia zawodowego ukierunkowanej na wniesienie wkładu w realizację strategii UE na rzecz wzrostu i zatrudnienia.

4.3 Modernizacja kształcenia i szkolenia zawodowego jest pilna, zważywszy na rosnącą konkurencję światową, starzejące się społeczeństwo, naciski na rynku pracy oraz cel polegający na dążeniu do zwiększenia spójności społecznej w Europie.

4.4 CEDEFOP bada również możliwości poprawy wizerunku oraz uatrakcyjnienia kształcenia i szkolenia zawodowego. Ogólne wrażenie płynące z analizy wskaźników związanych z atrakcyjnością kształcenia i szkolenia zawodowego w UE jest negatywne. Niektóre badania umożliwiły wyodrębnienie najważniejszych grup czynników wpływających na atrakcyjność ścieżek edukacyjnych:

- a) treści edukacyjne i kontekst kształcenia: wybiórczość ścieżek edukacyjnych, reputacja instytucji oświatowych, monitorowanie programów;
- b) perspektywy kształcenia i zatrudnienia studentów: dostęp do dalszego kształcenia (zwłaszcza na poziomie szkolnictwa wyższego), perspektywy zatrudnienia;
- c) czynniki gospodarcze: pomoc finansowa, zachęty podatkowe lub opłaty za naukę.

⁽²⁾ Komunikat KE COM(2010) 296 wersja ostateczna.

4.5 W swojej publikacji „Most do przyszłości” CEDEFOP skupił się ponadto na postęпах w zakresie opracowywania i wdrażania wspólnych europejskich zasad (doradztwo i poradnictwo, identyfikacja i weryfikacja kształcenia pozaformalnego i nieformalnego) i instrumentów ⁽³⁾ (europejskie ramy kwalifikacji, europejski system transferu osiągnięć w kształceniu i szkoleniu zawodowym, europejskie ramy odniesienia na rzecz zapewniania jakości w kształceniu i szkoleniu zawodowym, Europass). Celem tych zasad i instrumentów jest pomoc w zwiększaniu mobilności pracowników, uczniów i szkoleniowców pomiędzy różnymi systemami kształcenia i szkolenia oraz między państwami. Opracowywanie i wdrażanie wymienionych zasad i instrumentów przyczynia się do ewolucji wyników uczenia się w odniesieniu do wszystkich rodzajów oraz wszystkich poziomów kształcenia i szkolenia w celu wsparcia uczenia się przez całe życie.

4.6 Z nowego opracowania CEDEFOP-u ⁽⁴⁾ poświęconego kształceniu i szkoleniu zawodowemu na wyższych poziomach kwalifikacji w 13 państwach i 6 sektorach wynika, że poglądy oraz koncepcje w zakresie kształcenia i szkolenia zawodowego oraz europejskich ram kwalifikacji na poziomach 6–8 są uzależnione od kontekstu krajowego.

4.7 Europejska Fundacja Kształcenia podkreśla pilną potrzebę udostępnienia informacji na temat różnych sektorów zawodowych, a także potrzebę sformułowania opartych na dowodach strategii politycznych w celu połączenia sektora edukacji z sektorami zawodowymi. Aby uatrakcyjnić ofertę pomaturalnego kształcenia i szkolenia zawodowego, Europejska Fundacja Kształcenia zaleca:

- uznawanie dyplomów za pośrednictwem ścisłego partnerstwa ze środowiskiem przedsiębiorstw;
- integrację pomaturalnego kształcenia i szkolenia zawodowego (lub wyższego kształcenia zawodowego) z systemem szkolnictwa wyższego;
- stworzenie możliwości edukacyjnych i możliwości uczenia się przez całe życie;
- ustanowienie międzynarodowych partnerstw na rzecz wyższego kształcenia zawodowego;
- określenie odpowiednich proporcji edukacyjnych: 20 % wykładów, 40 % seminariów i 40 % warsztatów;
- włączenie w skład kadry nauczycielskiej zarówno pracowników akademickich, jak i ekspertów ze środowiska przedsiębiorstw.

4.8 Ekspertyza zlecona przez KE, która koncentruje się na identyfikacji i analizie przyszłego zapotrzebowania na umiejętności w mikroprzedsiębiorstwach i przedsiębiorstwach rzemieślniczych ⁽⁵⁾, zawiera zalecenie dotyczące włączenia na większą skalę do programów szkoleniowych przyszłych tendencji

⁽³⁾ EQF (europejskie ramy kwalifikacji), ECVET (europejski system transferu osiągnięć w kształceniu i szkoleniu zawodowym), EQUAVET (europejskie ramy odniesienia na rzecz zapewniania jakości w kształceniu i szkoleniu zawodowym), EUROPASS (portfolio dokumentów wspierających mobilność zawodową i geograficzną).

⁽⁴⁾ Opracowanie CEDEFOP-u nr 15, Kształcenie i szkolenie zawodowe na wyższych poziomach kwalifikacji.

⁽⁵⁾ Sprawozdanie końcowe w sprawie identyfikacji przyszłego zapotrzebowania na umiejętności w mikroprzedsiębiorstwach i przedsiębiorstwach rzemieślniczych do 2020 r., FBH (Forschungsinstitut für Berufsbildung im Handwerk an der Universität zu Köln, styczeń 2011 r.).

i kierunków rozwoju umiejętności. Należy opracować, w tym na szczeblu europejskim, programy edukacyjne, które w większym stopniu będą opierały się na pracy zawodowej, oraz środki służące uznawaniu wiedzy praktycznej zdobytej nieformalnie.

4.9 Na nieformalnym posiedzeniu ministerialnym OECD poświęconym kształceniu i szkoleniu zawodowemu, które odbyło się w Kopenhadze w styczniu 2007 r., uznano istotny wzrost znaczenia kształcenia i szkolenia oraz rozpoczęto prace analityczne, które doprowadziły do przedłożenia w 2010 r. sprawozdania końcowego pt. „Uczenie się dla pracy” (ang. Learning for jobs) ⁽⁶⁾. Pod koniec 2010 r. rozpoczęto przegląd, który skupia się na pomaturalnym kształceniu i szkoleniu zawodowym i dotyczy umiejętności nabytych poza szkołą.

5. Kształcenie i szkolenie zawodowe z perspektywy rynku pracy

5.1 Zmiany demograficzne w połączeniu z przewidywanym zapotrzebowaniem na pracowników o wyższych kwalifikacjach oznaczają, że pomimo kryzysu gospodarczego Europa musi zmierzyć się ze spadkiem liczebności siły roboczej i niedoborami pracowników w niektórych sektorach.

5.2 Strukturalne niedobory wykwalifikowanej siły roboczej w UE są faktem. Bezpośrednimi konsekwencjami takich niedoborów dla przedsiębiorstw europejskich są niewykorzystane możliwości wzrostu i zwiększenia wydajności. Brak wykwalifikowanej siły roboczej będzie w nadchodzących latach jedną z najważniejszych przeszkód utrudniających wzrost gospodarczy.

5.3 Ekologizacja miejsc pracy i rozwój „srebrnej gospodarki”, łącznie z usługami społecznymi i usługami opieki medycznej, przyczyniają się do tworzenia nowych, godnych miejsc pracy dla wszystkich grup wiekowych oraz do zwiększenia konkurencyjności i potencjału rozwoju całej gospodarki europejskiej. Poza tym aspekty te zwiększają zapotrzebowanie na nowe zawody oraz zaktualizowane i udoskonalone kompetencje.

5.4 Kształcenie i szkolenie zawodowe może przyczynić się do osiągnięcia wyżej wymienionego głównego celu strategii „Europa 2020” poprzez: 1) umożliwienie przejścia z kształcenia i szkolenia zawodowego na specjalistyczne szkolenia i wyższą edukację, 2) rozwój kształcenia i szkolenia zawodowego na wyższych poziomach europejskich ram kwalifikacji w oparciu o solidne systemy kształcenia i szkolenia zawodowego na poziomie ponadpodstawowym, 3) udział w formułowaniu odpowiednich zasad dotyczących weryfikacji i uznawania wyników edukacji pozaformalnej na wszystkich poziomach oraz 4) opracowywanie programów szkolenia zawodowego, które zakładają wkład dorosłych w sukces młodych ludzi.

⁽⁶⁾ Analiza OECD projektu „Uczenie się dla pracy” (projekt koncentruje się na kształceniu i szkoleniu zawodowym), <http://www.oecd.org/dataoecd/41/63/43897561.pdf>.

5.5 Dla zwiększenia konkurencyjności przedsiębiorstw europejskich kluczowe znaczenie ma to, aby Europa dysponowała mobilną siłą roboczą, której zdolności i umiejętności odpowiadają aktualnemu zapotrzebowaniu na rynku pracy. Przedsiębiorstwa potrzebują przejrzystych i wspólnych kwalifikacji; sposób ich nabycia nie jest przy tym istotny.

5.6 Opracowywanie systemów punktowych i systemów kwalifikacji w oparciu o faktyczne efekty kształcenia ułatwi ocenianie indywidualnych zdolności. Przyczyni się to do lepszego dostosowywania podaży do popytu na europejskich rynkach pracy. Pracodawcy cenią sobie nie tyle kwalifikacje, co wyniki pracy. System edukacji również powinien w coraz większym stopniu doceniać faktyczne efekty nauki, a nie skupiać się na przykład na liczbie tygodni trwania kursu.

5.7 Możliwości kontynuacji kształcenia i szkolenia zawodowego na poziomie szkolnictwa wyższego są ważne i można by je ułatwić poprzez zwiększenie przejrzystości efektów kształcenia. Europejskie ramy kwalifikacji mogłyby okazać się pomocne w zwiększaniu przenikania się kształcenia i szkolenia zawodowego oraz punktowego systemu szkolnictwa wyższego, ponieważ pełnią one funkcję konwertera osiągnięć edukacyjnych na jednostki na równoważnym poziomie kwalifikacji.

5.8 Pomaturalnego kształcenia i szkolenia zawodowego nie można umieścić w szarej strefie pomiędzy ponadpodstawowym kształceniem i szkoleniem zawodowym a szkolnictwem wyższym. Pomaturalne kształcenie i szkolenie zawodowe ma strategiczne znaczenie w ramach strategii „Europa 2020”, gdyż pozwala zwiększyć atrakcyjności kształcenia i szkolenia zawodowego jako opcji kariery dla młodych ludzi oraz wspierać rozwój umiejętności i poprawę osiągnięć edukacyjnych. Z perspektywy małych i średnich przedsiębiorstw europejskich można powiedzieć, że poczynione zostały pewne postępy w kierunku zwiększenia znaczenia i atrakcyjności kształcenia i szkolenia zawodowego, w tym na poziomie szkolnictwa wyższego. Istnieje jednak potrzeba podjęcia dalszych działań na wszystkich szczeblach – europejskim, krajowym, regionalnym, lokalnym i sektorowym – w celu zróżnicowania kształcenia i szkolenia zawodowego na wyższych poziomach szkolnictwa, zwiększenia przenikania się, zreformowania systemów kształcenia i szkolenia zawodowego oraz stworzenia zachęt finansowych, tak aby zachęcić zarówno przedsiębiorstwa, jak i jednostki do organizowania kształcenia i szkolenia zawodowego na wyższych poziomach szkolnictwa oraz korzystania z niego.

5.9 Jakość i doskonałość kształcenia i szkolenia zawodowego ma decydujące znaczenie dla uatrakcyjnienia oferty kształcenia i szkolenia zawodowego. Niemniej jednak wysokiej jakości kształcenie i szkolenie zawodowe nie jest tanie i MSP muszą stawić czoła konkretnym wyzwaniom: po pierwsze są największymi podmiotami prowadzącymi wstępne kształcenie i szkolenie zawodowe, a po drugie muszą zaktualizować kompetencje wszystkich pracowników, nie tylko tych najbardziej wykwalifikowanych. „Szkolenia w miejscu pracy” mają kluczowe znaczenie dla aktualizacji kwalifikacji pracowników MSP.

5.10 Transgraniczna mobilność edukacyjna jest kluczowym obszarem od dawna wspieranym przez przedsiębiorstwa – zwłaszcza mobilność młodych ludzi korzystających z usług

kształcenia i szkolenia zawodowego oraz mobilność praktykantów. Poziom mobilności pracowników, uczniów i nauczycieli zaangażowanych w kształcenie i szkolenie zawodowe w Europie jest obecnie niewystarczający. Ich mobilność można jednak zwiększyć wyłącznie w przypadku, gdy znają oni dobrze co najmniej jeden język obcy.

6. Powody braku atrakcyjności oferty kształcenia i szkolenia zawodowego, w szczególności oferty pomaturalnego kształcenia i szkolenia zawodowego

6.1 Termin „szkolnictwo wyższe” jest często używany jako synonim akademickiej edukacji uniwersyteckiej. Szkolnictwo wyższe jest często zestawiane z kształceniem zawodowym, przy czym kształceniu zawodowemu przypisuje się niższy poziom.

6.2 W strategiach politycznych ukierunkowanych na rozwój i poszerzanie szkolnictwa wyższego poświęca się zbyt mało uwagi kształceniu i szkoleniu zawodowemu. Kształcenie i szkolenie ukierunkowane na wykonywanie zawodu (lub na rynku pracy) jest już ważną, mimo że „niewidoczną”, częścią szkolnictwa wyższego.

6.3 Systemy kształcenia i szkolenia zawodowego są bardzo zróżnicowane w całej Europie. Różnorodność rozwiązań instytucjonalnych wprowadza zamieszanie. W niektórych krajach praktycznie nie ma sensu nazywać kształcenia i szkolenia zawodowego systemem.

6.4 Krajowe systemy kształcenia i szkolenia zawodowego same w sobie są nieprzejrzyste; poza tym istnieje niski poziom przenikania się różnych ścieżek edukacyjnych. Pomaturalne kształcenie i szkolenie zawodowe oferuje wiele różnych podmiotów: uniwersytety, instytucje oferujące kształcenie i szkolenie zawodowe na poziomie szkolnictwa wyższego, szkoły średnie, instytucje oświatowe dla dorosłych, partnerzy społeczni i firmy prywatne.

6.5 Kwalifikacje zdobyte w ramach kształcenia i szkolenia zawodowego niekiedy są trudne do zrozumienia, a ponadto występują trudności z ich uznawaniem w innych państwach. Programy kształcenia i szkolenia zawodowego są niezgodne z trzypoziomowym modelem bolońskim (studia licencjackie, magisterskie i doktoranckie). Nadal brakuje jasnej wizji tego, w jaki sposób i na którym poziomie należy zaklasyfikować kwalifikacje zawodowe w krajowych ramach kwalifikacji lub europejskich ramach kwalifikacji.

6.6 Nie ma powiązania między kwalifikacjami i umiejętnościami nabytymi na studiach a krajowymi systemami klasyfikacji zawodów.

6.7 Już sam wizerunek przemysłu jest nadszarpnięty w związku z wizją przekazywaną przez media oraz z obecnym kryzysem. Prowadzi to do coraz większej nieufności przedsiębiorstw europejskich.

6.8 Piętnowanie i niskim poziom uznania społecznego osób, które ukończyły kształcenie i szkolenie zawodowe, zniechęca wiele młodych ludzi do wyboru takiej ścieżki szkoleniowej.

6.9 Niski poziom umiejętności matematycznych w szkołach podstawowych skutkuje niechęcią młodych ludzi do skupiania swoich planów zawodowych na takich dyscyplinach jak nauka, technologia, inżynieria i matematyka lub na studiach o charakterze praktycznym.

6.10 Niski poziom zdolności reagowania na ciągle zmieniające się zapotrzebowanie na umiejętności wynika z nagłych zmian w dziedzinie ICT oraz stopniowego przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną.

6.11 Zauważa się brak perspektyw kształcenia i zatrudnienia w takich dziedzinach jak dostęp do dalszego kształcenia, zwłaszcza na poziomie szkolnictwa wyższego, perspektywy zatrudnienia, zarobki, zadowolenie z wykonywanej pracy oraz znalezienie właściwego połączenia pracy z edukacją.

6.12 Brakuje informacji i wsparcia dla młodych ludzi i ich rodzin w momencie, gdy zaczynają rozmyślać nad przyszłą karierą. Doświadczenia życiowe i ścieżki kariery rodziców są często głównymi czynnikami warunkującymi ostateczny wybór szkoły i przyszłej pracy. Poradnictwo zawodowe jest nader często fragmentaryczne, reaktywne i niezwiązane z praktyką.

6.13 W niektórych państwach członkowskich brakuje finansowych i niefinansowych zachęt dla pracodawców, udostępnianych przez rządy na potrzeby inwestowania w kształcenie i szkolenie zawodowe oraz udziału w kształceniu i szkoleniu zawodowym.

6.14 Ramy współpracy między przedstawicielami przedsiębiorstw i instytucjami oświatowymi są niewystarczające, aby móc opracowywać programy, które zapewniają równowagę pomiędzy uczeniem się w praktyce a kompetencjami zawodowymi. W szkołach lub na uniwersytetach cały czas panuje brak zaufania do nawiązywania stosunków z przedsiębiorstwami. W instytucjach oświatowych nie docenia się wartości doświadczenia zdobytego w środowisku zewnętrznym.

6.15 Obecna siła robocza starzeje się. W wielu państwach występują niedobory nauczycieli i szkoleniowców zaangażowanych w kształcenie i szkolenie zawodowe. Niektórym nauczycielom i szkoleniowcom brakuje również świeżego doświadczenia zawodowego.

6.16 Nie docenia się roli kształcenia i szkolenia zawodowego w eliminowaniu nierówności społecznych. Osoby znajdujące się w niekorzystnej sytuacji społecznej częściej przedwcześnie kończą naukę.

6.17 Na atrakcyjność kształcenia i szkolenia zawodowego, w szczególności pomaturalnego, wpływają panujące ze względu na płeć stereotypy, które odciskają się na przyszłym rozwoju kariery.

6.18 Transgraniczna mobilność edukacyjna jest dużym problemem w dziedzinie kształcenia i szkolenia zawodowego oraz przyuczania do zawodu. Poziom mobilności uczniów i nauczycieli zaangażowanych w kształcenie i szkolenie zawodowe pozostaje w Europie zbyt niski.

6.19 W celu umożliwienia i uatrakcyjnienia mobilności niezbędna będzie lepsza znajomość języków obcych.

6.20 Szkolnictwo wyższe, a zwłaszcza pomaturalne kształcenie i szkolenie zawodowe, jest w niewystarczającym stopniu postrzegane jako wyzwanie globalne. Należy wesprzeć udział w globalnym obiegu wiedzy.

7. Uatrakcyjnienie kształcenia i szkolenia pomaturalnego

7.1 Odsetka studentów na uniwersytetach nie można już postrzegać jako jedynej miary nowoczesności i postępu. Same uniwersytety nie są w stanie zapewnić wzrostu gospodarczego i rozwoju społecznego. Należy zidentyfikować i wypromować wszelkie alternatywne ścieżki edukacyjne.

7.2 Proces kopenhaski, którego celem jest zapewnienie przejrzystości i jakości kwalifikacji zawodowych, należy ściśle połączyć z reformą szkolnictwa wyższego. Zintegrowanie obydwu procesów – procesu bolońskiego i kopenhaskiego – w ramach jednego podejścia ma kluczowe znaczenie dla skutecznej i zrównoważonej integracji młodych ludzi na rynku pracy.

7.3 Należy również poprawić reputację przemysłu europejskiego. Potrzebne jest świeże podejście do polityki przemysłowej, ponieważ ma ona istotne znaczenie dla wzrostu i tworzenia miejsc pracy, a także dla rozwoju innowacji. Takie podejście wspierałoby przemysł poprzez promowanie zrównoważonego rozwoju, innowacji i umiejętności ludzkich niezbędnych do utrzymania konkurencyjności przemysłowej UE na rynkach światowych.

7.4 Usługi mają kluczowe znaczenie dla gospodarki europejskiej. Generują 70 % PKB UE oraz tworzą około dwóch trzecich wszystkich miejsc pracy. Dziewięć na dziesięć nowych miejsc pracy powstaje w sektorach usługowych. Sektory te tworzą nowe możliwości z perspektywy pomaturalnego kształcenia i szkolenia zawodowego.

7.5 Europa, która boryka się z niedoborami siły roboczej w wielu zawodach, musi w większym stopniu skoncentrować się na zapewnieniu równowagi między systemami kształcenia i szkolenia, a także na znalezieniu właściwego połączenia kształcenia ogólnego, zawodowego i akademickiego. Pomaturalne kształcenie i szkolenie zawodowe stanowi pod tym względem wyzwanie. Celem pomaturalnego kształcenia i szkolenia zawodowego jest pełne wykorzystanie miejsca pracy jako cennego środowiska edukacyjnego.

7.6 Ramy kwalifikacji mogą być bardzo przydatne z punktu widzenia systemów kształcenia i szkolenia zawodowego. Mogą ponadto przyczynić się do harmonizacji systemu kształcenia i szkolenia oraz zwiększenia przejrzystości, aby studenci, pracodawcy i inne zainteresowane podmioty mogły lepiej dostrzec wartość różnych kwalifikacji, oraz by ułatwić uczenie się przez całe życie i poprawić powszechny dostęp do szkolnictwa wyższego. Prace nad ramami kwalifikacji wywołały kolejną

debatę na temat profilu i statusu kształcenia i szkolenia zawodowego oraz tego, w jaki sposób należy zdefiniować i pojmować kształcenie i szkolenie zawodowe.

7.7 Prawdziwą współpracę między instytucjami oświatowymi, przedstawicielami przedsiębiorstw i MŚP należy rozwijać w oparciu o wzajemne zaufanie i zrozumienie. EKES popiera niedawno zaproponowane „przymierze wiedzy” ⁽⁷⁾, tj. przedsięwzięcia skupiające przedsiębiorstwa i sektor edukacji/szkoleń w celu opracowania nowego programu uwzględniającego luki w umiejętnościach w zakresie innowacji oraz dostosowanie do potrzeb rynku pracy. Wniosek Komisji dotyczący utworzenia w 2012 r. pierwszego forum biznesowego poświęconego kształceniu i szkoleniu zawodowemu jest pod tym względem obiecującą nową inicjatywą.

7.8 Sektory i przedsiębiorstwa przemysłowe same muszą zainwestować w szkolenia wewnętrzne, zaoferować więcej możliwości dla praktykantów i osób pragnących dokształcać się w miejscu pracy, umożliwić zainteresowanym pracownikom spełniającym określone kryteria prowadzenie szkoleń na miejscu dla praktykantów i osób przyuczających się do zawodu, zwiększyć zainteresowanie pracowników spełniających określone kryteria dorywczą pracą na stanowisku nauczyciela kształcenia i szkolenia zawodowego, umożliwić pracownikom udział w kształceniu i szkoleniu zawodowym w godzinach pracy oraz nawiązać współpracę z instytucjami oświatowymi w zakresie opracowywania programów szkoleniowych zgodnie z zapotrzebowaniem rynkowym na konkretne kwalifikacje.

7.9 Dostawcy usług edukacyjnych powinni rozwijać metody uczenia się w kontekście pracy zawodowej (co stanowi większą część procesu uczenia się) – i to nie tylko praktyki zawodowe. Powinno się to odbywać przede wszystkim w miejscu pracy; należy też uelastyczyć podejście do kształcenia i szkolenia zawodowego (elastyczniejsze metody uczenia się), uwzględnić wykorzystanie ICT we wszystkich programach kształcenia i szkolenia zawodowego oraz ściśle współpracować z sektorami przemysłowymi w celu zidentyfikowania nowych potrzeb edukacyjnych.

7.10 Wraz ze zróżnicowaniem ścieżek kariery coraz trudniejsze – a mimo to coraz istotniejsze i wymagające – staje się skuteczne poradnictwo zawodowe. Ludzie, a zwłaszcza młodzi ludzie, muszą mieć jasną wizję swoich studiów i perspektyw. Stare przekonanie, że wstępne kształcenie zawodowe przygotowuje uczniów do wykonywania jednego zawodu w całej karierze zawodowej, jest już nieaktualne. Poradnictwo zawodowe musi być spójne, proaktywne, obiektywne i oparte na mocnych dowodach oraz musi dysponować odpowiednimi zasobami. Szczególną uwagę należy skierować na poradnictwo adresowane do osób niepełnosprawnych, które musi być silnie zindywidualizowane, brać pod uwagę rodzaje niepełnosprawności, wynikające z niej ewentualne ograniczenia w mobilności i trudności w zdobywaniu niektórych kwalifikacji.

⁽⁷⁾ Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia.

7.11 Nie można lekceważyć roli rodziny. Informowanie, doradztwo i poradnictwo również powinny koncentrować się na rodzinie, ponieważ rodzice i członkowie rodziny często odgrywają decydującą rolę w dokonywanym przez daną osobę wyborze studiów i kariery. W celu odzwierciedlenia możliwości rynku pracy związanych z kształceniem i szkoleniem zawodowym na poziomie szkolnictwa wyższego, należy sformułować politykę, która będzie w większym stopniu informować i uświadamiać oraz opierać się na dowodach.

7.12 Niemniej jednak kształcenie i szkolenie zawodowe musi być wyważone pod kątem preferencji studentów i potrzeb pracodawców. Preferencje studentów są ważne, lecz same preferencje są zazwyczaj niewystarczające. Potrzeby pracodawców są ważne, lecz ich określenie nie zawsze jest łatwe. Taka równowaga zależy również od środków finansowych udostępnianych przez rząd, studentów i pracodawców.

7.13 Równe traktowanie wszystkich studentów trzeba zapewnić na wszystkich ścieżkach edukacyjnych, tak samo jak równy dostęp do dotacji na mieszkanie, transport, opiekę zdrowotną i systemy zabezpieczenia społecznego.

7.14 Jakość pracy nauczycieli i szkoleniowców jest ważna; muszą oni znać dane miejsce pracy. Aby rozwiązać te problemy, należy zachęcać do stosowania elastycznych procedur rekrutacji, ułatwiających zatrudnianie w instytucjach kształcenia i szkolenia zawodowego pracowników o kwalifikacjach przemysłowych. Należy opracować programy mające na celu zwiększenie mobilności nauczycieli.

7.15 Rola partnerów społecznych jest istotna z punktu widzenia zwiększenia znaczenia i elastyczności kształcenia i szkolenia zawodowego. W celu propagowania doskonałości w kształceniu i szkoleniu zawodowym partnerzy społeczni powinni zostać bardziej zaangażowani w formułowanie i wdrażanie strategii politycznych, a szczególnie programów nauczania w tym zakresie, tak aby zapewnić, by nauczane umiejętności były istotne z punktu widzenia rynku pracy. Fakty dowodzą, że te państwa, które koordynują powiązania między szkołami i rynkiem pracy oraz angażują podmioty rynku pracy w monitorowanie, nadzorowanie i certyfikowanie umiejętności i kwalifikacji zawodowych, zasadniczo są postrzegane jako odnoszące sukcesy. EKES wielokrotnie podkreślał rolę sektorowych i przekrojowych rad ds. zatrudnienia i umiejętności ⁽⁸⁾ w analizowaniu jakościowych i ilościowych potrzeb rynku pracy oraz z zadowoleniem przyjął wspólne wysiłki europejskich partnerów społecznych zmierzające do skoncentrowania się we wspólnych programach prac na kształceniu i szkoleniu ⁽⁹⁾.

⁽⁸⁾ Opinia rozpoznawcza EKES-u, Dz.U. C 347/1 z 18.12.2010.

⁽⁹⁾ Ramy działań na rzecz rozwijania kompetencji i kwalifikacji przez całe życie (2002 r.) oraz Niezależne porozumienie o rynkach pracy sprzyjających włączeniu społecznemu (2010 r.).

7.16 Kryzys pokazał, że wiele inteligentnych i skutecznych rozwiązań dotyczących utrzymania miejsc pracy i uruchomienia różnych programów kształcenia i szkolenia opracowano na szczeblu przedsiębiorstw. Opinia EKES-u w sprawie strategii wyjścia z kryzysu ⁽¹⁰⁾ zawiera szereg „sprawdzonych rozwiązań” w tym zakresie.

7.17 Mobilność edukacyjna przyczynia się do zwiększenia możliwości zatrudnienia, zwłaszcza młodych ludzi, poprzez nabywanie najważniejszych umiejętności. W związku z tym EKES z zadowoleniem przyjmuje ambitny, lecz politycznie konieczny poziom odniesienia zaproponowany przez Komisję w związku z mobilnością edukacyjną. Zgodnie z tą propozycją co najmniej 10 % obywateli UE, którzy ukończyli wstępne kształcenie i szkolenie zawodowe, powinno wyjechać na jakiś czas za granicę na studia lub szkolenie. Powinno to poprawić mobilność w zakresie kształcenia i szkolenia zawodowego pod kątem ilościowym i jakościowym dzięki równemu traktowaniu kształcenia i szkolenia zawodowego oraz szkolnictwa wyższego.

7.18 Ostatnio opublikowana zielona księga w sprawie wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych ⁽¹¹⁾ wywołała dyskusję publiczną na temat sposobu ograniczenia i uproszczenia restrykcyjnych przepisów rządzących uznawaniem kwalifikacji zawodowych w celu poprawy funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz zwiększenia transgranicznej mobilności i działalności gospodarczej. Sukces niedawno zaproponowanej europejskiej legitymacji zawodowej będzie zależał przede wszystkim od wzajemnego zaufania i współpracy między państwami członkowskimi.

7.19 EKES jest przekonany, że wszyscy nauczyciele i szkoleniowcy, zwłaszcza ci zaangażowani w kształcenie i szkolenie zawodowe, muszą mieć wysokiej jakości umiejętności językowe niezbędne w celu promowania zintegrowanego uczenia się języków obcych i konkretnych treści edukacyjnych („ET 2020”). EKES popiera działania podejmowane w tym zakresie przez platformę biznesową na rzecz wielojęzyczności ⁽¹²⁾ oraz platformę społeczeństwa obywatelskiego na rzecz wielojęzyczności, której celem jest zapewnienie powszechnego dostępu do możliwości uczenia się języków obcych przez całe życie ⁽¹³⁾.

7.20 W XXI w. niezwykle istotne jest zlikwidowanie stereotypów istniejących w szkołach podstawowych oraz promowanie równych szans dla kobiet i mężczyzn na wszystkich poziomach kształcenia i szkolenia zawodowego, przy jednoczesnym wsparciu działań kulturalnych zachęcających młode kobiety do wyboru studiów naukowych i technicznych, co zostało omówione w europejskim pakcie na rzecz równości płci ⁽¹⁴⁾.

7.21 W ostatnim dziesięcioleciu państwa opracowały i wdrożyły różne podejścia do podziału kosztów. Zmieniło to

równowagę w zakresie wkładu finansowego wnoszonego przez państwa, pracodawców i osoby indywidualne. Środki finansowe obejmują fundusze szkoleniowe, zachęty podatkowe, talony, indywidualne rachunki szkoleniowe, pożyczki i programy oszczędzania. Ich celem jest zwiększenie inwestycji prywatnych oraz udziału w europejskim systemie transferu osiągnięć w kształceniu i szkoleniu zawodowym.

7.22 Najwięcej środków finansowych przeznaczanych z budżetu UE na inwestowanie w ludzi pochodzi z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS). W celu podniesienia umiejętności oraz przeciwdziałania wysokiemu poziomowi bezrobocia wśród młodych ludzi w wielu państwach członkowskich działania obecnie wspierane w ramach programu Leonardo zostaną wzmocnione w następnych wieloletnich ramach finansowych ⁽¹⁵⁾.

8. Właściwe wdrożenie europejskich instrumentów i zasad na szczeblu krajowym

8.1 Wraz z uruchomieniem instrumentów służących pogłębieniu współpracy europejskiej w dziedzinie kształcenia i szkolenia zawodowego stało się jasne, że istnieje potrzeba zintensyfikowania współpracy między różnymi strukturami w celu poprawy funkcjonowania samych struktur.

8.2 Procesy kopenhaski i boloński nie mogą się już dłużej rozwijać niezależnie od siebie. W związku z tym należy zwiększyć interoperacyjność i porównywalność między tymi instrumentami. Należy uznać, że proces kopenhaski jest mniej zaawansowany – potrzeba jeszcze kilku lat, aby europejski system transferu osiągnięć w kształceniu i szkoleniu zawodowym (ECVET) ⁽¹⁶⁾ i europejskie ramy kwalifikacji (EQF) zaczęły właściwie funkcjonować.

8.3 Takie instrumenty jak europejskie ramy kwalifikacji (EQF), europejski system transferu osiągnięć w kształceniu i szkoleniu zawodowym (ECVET) oraz europejskie ramy odniesienia na rzecz zapewniania jakości w kształceniu i szkoleniu zawodowym (EQAVET) powinny promować uczenie się na wszystkich poziomach oraz bez względu na rodzaj programów kształcenia i szkolenia. Europejskie ramy kwalifikacji (EQF) powinny być oceniane na poziomach 6–8 w krajowych ramach kwalifikacji na równi ze szkolnictwem wyższym. Europejski system transferu osiągnięć w kształceniu i szkoleniu zawodowym (ECVET) musi zostać wdrożony w sposób spójny i zbieżny z systemem ECTS ⁽¹⁷⁾, ponieważ nie jest jeszcze całkowicie operacyjny.

8.4 Instrumenty europejskie mogą zostać uzupełnione instrumentami krajowymi (np. krajowymi ramami kwalifikacji) lub przyjęte w ramach przepisów krajowych (np. przepisów dotyczących krajowych systemów punktowych), jeśli okaże się to konieczne w związku z zakresem reform krajowych. Należy zwiększyć interakcje pomiędzy różnymi szczeblami (unijnym, krajowym, regionalnym).

8.5 Należy skupić się na wdrażaniu programu „Erasmus dla uczniów przyuczających się do zawodu”. Program ten umożliwi traktowanie kształcenia i szkolenia zawodowego na równi z inicjatywami szkolnictwa wyższego, a tym samym promowanie kształcenia i szkolenia zawodowego. Ponadto przyczyni się do zapewnienia kształceniu i szkoleniu zawodowemu

⁽¹⁰⁾ Opinia EKES-u z inicjatywy własnej, Dz.U. C 318/43 z 29.10.2011.

⁽¹¹⁾ COM(2011) 367 wersja ostateczna, Zielona księga – Unowocześnienie dyrektywy w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych, 22.6.2011.

⁽¹²⁾ http://ec.europa.eu/languages/pdf/business_en.pdf.

⁽¹³⁾ http://ec.europa.eu/languages/pdf/doc5080_en.pdf.

⁽¹⁴⁾ 3073. posiedzenie Rady ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Ochrony Konsumentów, 7 marca 2011 r.

⁽¹⁵⁾ Budżet z perspektywy „Europy 2020”, COM(2011) 500 wersja ostateczna z 29 czerwca 2011 r.

⁽¹⁶⁾ Europejski system transferu osiągnięć w kształceniu i szkoleniu zawodowym – pomaga potwierdzać, uznawać i kumulować umiejętności zawodowe i wiedzę zawodową.

⁽¹⁷⁾ Europejski system transferu i akumulacji punktów.

międzynarodowego wymiaru, pozwoli zająć się problemem braku mobilności w kontekście kształcenia i szkolenia zawodowego oraz zwiększy widoczność i atrakcyjność pomaturalnego kształcenia zawodowego.

8.6 Komisja powinna się jednak powstrzymać od tworzenia nowych instrumentów, dopóki nie zostanie oceniona ewentualna wartość dodana instrumentów już istniejących. Należy

usprawnić komunikację i pogłębić współpracę między istniejącymi instrumentami, tak aby ich cele można było przełożyć na praktykę.

8.7 EKES przygotował szereg wysokiej jakości opinii w sprawie odnośnych instrumentów – europejskiego systemu transferu osiągnięć w kształceniu i szkoleniu zawodowym (ECVET) ⁽¹⁸⁾, europejskich ram odniesienia na rzecz zapewniania jakości w kształceniu i szkoleniu zawodowym (EQAVET) ⁽¹⁹⁾ oraz porównywalności kwalifikacji wynikających z kształcenia zawodowego pomiędzy państwami członkowskimi ⁽²⁰⁾.

Bruksela, 19 stycznia 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽¹⁸⁾ Opinia EKES-u, Dz.U. C 100/140 z 30.4.2009.

⁽¹⁹⁾ Opinia EKES-u, Dz.U. C 100/136 z 30.4.2009.

⁽²⁰⁾ Opinia EKES-u, Dz.U. C 162/90 z 25.6.2008.

ZAŁĄCZNIK

do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Następujące poprawki, które uzyskały poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów, zostały odrzucone w trakcie debaty (art. 54 ust. 3 regulaminu wewnętrznego):

Punkt 1.10

Zmienić

Organizacje przedsiębiorstw powinny aktywnie uczestniczyć w systemach doradztwa i poradnictwa, ponieważ są ~~strukturami~~ podmiotami, które mają największe znaczenie dla rozpowszechniania informacji na temat kształcenia i szkolenia zawodowego oraz możliwości dostępnych na rynku pracy. Powinny one wspierać instytucje oświatowe w opracowywaniu nowych metod oraz programów uczenia się w kontekście pracy zawodowej.

Wynik głosowania

Za:	81
Przeciw:	100
Wstrzymało się:	20

Punkt 1.18

Zmienić

~~Należy zadbać o to, by Ppreferencje studentów i oczekiwania ich rodzin zbiegały się z~~ Należy zadbać o to, by ~~należy zestawić z~~ potrzebami pracodawców.
W przyszłości mogliby oni korzystać z nowo powstałej unijnej panoramy umiejętności oraz prognoz dotyczących podaży kompetencji i potrzeb rynku pracy.

Wynik głosowania

Za:	75
Przeciw:	127
Wstrzymało się:	18

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zatrudnienia młodych, umiejętności technicznych i mobilności (opinia z inicjatywy własnej)

(2012/C 68/02)

Sprawozdawca: **Dorthe ANDERSEN**

Dnia 14 lipca 2011 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

zatrudnienia młodych, umiejętności technicznych i mobilności.

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 16 grudnia 2011 r.

Na 477. sesji plenarnej w dniach 18–19 stycznia 2012 r. (posiedzenie z 18 stycznia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 173 do 1 – 4 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Wskutek przemian demograficznych rynek pracy staje przed poważnymi wyzwaniami. Jak pokazują skutki kryzysu gospodarczego, rynki pracy doświadczają problemów strukturalnych. W szczególności ludziom młodym trudno jest, mimo posiadania odpowiednich kwalifikacji, na stałe wejść na rynek pracy. Dlatego też państwa członkowskie powinny przeprowadzić reformy określone w strategii „Europa 2020” i w krajowych programach reform zmierzających do przywrócenia wzrostu gospodarczego.

1.2 Bezrobocie ludzi młodych niesie z sobą znaczne szkody społeczne i gospodarcze dla społeczeństwa i dla samej młodzieży oraz ogranicza możliwości wzrostu. Konkurencyjność Europy będzie w znacznym stopniu zależała od wykwalifikowanej siły roboczej i istnieje ryzyko, że w walce o pracowników wykwalifikowanych i wysoko wykwalifikowanych Europa pozostanie w tyle za rywalami.

1.3 Nikt tak naprawdę nie wie, jak będą wyglądać miejsca pracy w przyszłości, niemniej jednak przygotowując programy kształcenia i szkolenia, należy przyjąć za podstawę zapotrzebowanie rynków pracy oraz zadania, które rzeczywiście trzeba podjąć. Jest niezbędne, by szerzej uznawano kwalifikacje uzyskiwane poza systemami kształcenia i szkolenia. W programach nauczania należy położyć większy nacisk na ogólne i innowacyjne umiejętności.

1.4 Należy usunąć bariery między systemem kształcenia i rynkiem pracy oraz uniknąć nadawania dominującego znaczenia względem finansowym. Partnerstwo między przedsiębiorstwami i systemem edukacji powinno zostać pogłębione, jeśli chodzi o opracowywanie programów nauczania i antycypowanie przyszłych potrzeb. Kształcenie i szkolenie powinno prowadzić do zatrudnienia.

1.5 Kształcenie dualne i praktyki zawodowe powinny być wprowadzane do systemu edukacji w coraz większym stopniu – także w przypadku odpowiedniego szkolnictwa wyższego i kształcenia zawodowego. Synergie między zajęciami praktycznymi i szkoleniem w miejscu pracy oraz kształceniem teoretycznym wzmacniają zdolność młodzieży do zatrudnienia, ułatwiają wejście na rynek pracy i stanowią bodziec do rozwoju kształcenia.

1.6 Kraje, które chcą wprowadzić system dualny, powinny otrzymać subwencje z Europejskiego Funduszu Społecznego w celu pokrycia związanych z tym kosztów początkowych.

1.7 Otwarty i dynamiczny rynek pracy może wspierać mobilność, a zwłaszcza tworzyć możliwości zatrudnienia dla ludzi młodych. Zgodnie ze strategią „Europa 2020” i krajowymi programami reform państwa członkowskie są zobowiązane modernizować swoje rynki pracy, aby zwiększać ich zdolności absorpcji i poprawiać ich funkcjonowanie.

1.8 Aktywna polityka rynku pracy, motywująca poszukujących pracy i zatrudnionych do uczenia się przez całe życie, przyczynia się do zwiększenia mobilności zawodowej i geograficznej, i dzięki temu stwarza więcej możliwości zatrudnienia.

2. Cele i wstęp

2.1 Europejska młodzież jest przyszłością Europy. Wielu młodych ludzi nie ma jednak pracy albo odpowiednich kwalifikacji. Ponadto jest im trudno wejść na stałe na rynek pracy, nawet gdy posiadają odpowiednie kwalifikacje.

2.2 Przedmiotem niniejszej opinii są możliwości zatrudnienia dla młodych ludzi, a także kwestie przyszłego zapotrzebowania na pracowników technicznych i wykwalifikowaną siłę roboczą, dostępu młodzieży do rynku pracy oraz mobilności zawodowej. Mowa tu o podstawowej sile roboczej z wykształceniem technicznym czy zawodowym bądź też ze średnim poziomem kwalifikacji, która zdaniem CEDEFOP-u będzie w roku 2020 stanowić 50 % osób aktywnych zawodowo.

2.3 W opinii przedstawione zostaną konkretne propozycje dotyczące poprawy możliwości zatrudnienia ludzi młodych oraz zapewnienia przedsiębiorstwom pracowników o właściwych kwalifikacjach.

2.4 Pojęcie „kwalifikacje” obejmuje wielorakie aspekty, np. umiejętności społeczne i ogólne, a także kompetencje techniczne i zawodowe, które są zdobywane zarówno w ramach systemu kształcenia ogólnego i zawodowego, jak i poprzez pracę oraz relacje i aktywność w społeczeństwie i w rodzinie.

2.5 Opinia ma na celu udzielenie odpowiedzi na dwa ściśle ze sobą powiązane pytania: 1) Jakie kwalifikacje będą potrzebne na rynku pracy w przyszłości? 2) Jak można zapewnić integrację ludzi młodych oraz możliwości mobilności zawodowej?

2.6 Komisja Europejska zapoczątkowała w tym zakresie kilka inicjatyw przewodnich, a ostatnie z nich to „Mobilna młodzież” i „Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia”. Mają one zasadnicze znaczenie i obejmują różne inicjatywy zmierzające do udoskonalenia możliwości zatrudnienia dla młodych ludzi. Zostały one omówione w odpowiednich opiniach EKES-u ⁽¹⁾.

3. Europejskie realia

3.1 Wskutek przemian demograficznych maleje w UE populacja aktywna zawodowo: starsze pokolenia wyżu demograficznego opuszczają rynek pracy, a na ich miejsce wchodzi młodsze generacje niżu demograficznego. Z tego względu rynek pracy staje przed poważnymi wyzwaniami, ponieważ decydujące znaczenie dla wzrostu w Europie ma duża podaż wykwalifikowanej siły roboczej.

3.2 Według najnowszego wydania analizy Komisji Europejskiej pt. „EU Employment and Social Situation Quarterly Review” rynek pracy UE dość powoli wychodzi z kryzysu, i to nie wszędzie w równym stopniu. Powstają wprawdzie nowe miejsca pracy, ale ich liczba nie jest wystarczająca, a bezrobocie młodych (20,3 %) świadczy o tym, że istnieje potrzeba podjęcia szybkich i skutecznych działań.

3.3 Bezrobocie dotyka wszystkie grupy młodzieży, także te doświadczające problemów, niezależnie od ich poziomu wykształcenia. Niemniej jednak w przypadku ludzi młodych z niższym wykształceniem czy bez doświadczenia zawodowego wyższe jest ryzyko, że nie znajdą oni pracy. Ponadto wzrost również poziom bezrobocia długotrwalego, który w marcu 2011 r. wyniósł 9,5 %, i właśnie wielu młodym grozi, że będą długotrwale bezrobotni.

3.4 Zarówno bezrobocie, jak i niepełne zatrudnienie wśród ludzi młodych niesie z sobą znaczne szkody społeczne i gospodarcze dla społeczeństwa i dla samej młodzieży oraz ogranicza możliwości wzrostu.

3.5 Falę kryzysu poprzedzał okres, w którym stworzono względnie dużo miejsc pracy. Według Komisji Europejskiej w latach 1995–2006 powstało 20 mln nowych miejsc pracy.

3.6 Zarazem w czasie kryzysu zlikwidowano ok. 5 mln miejsc pracy. Co więcej, jak podaje Eurofound, były to zwłaszcza nisko płatne miejsca pracy dla osób niewykwalifikowanych. Niemniej jednak można tutaj zaobserwować znaczne różnice między poszczególnymi państwami.

⁽¹⁾ Opinia EKES-u w sprawie inicjatywy „Mobilna młodzież”, Dz.U. C 132 z 3.5.2011, s. 55, i opinia EKES-u w sprawie: „Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia: europejski wkład w pełne zatrudnienie”, Dz.U. C 318 z 29.10.2011, s. 142.

3.7 CEDEFOP przewiduje, że w latach 2010–2020 powstanie ok. 7 mln nowych miejsc pracy, zaś w efekcie przemian demograficznych zwolni się ok. 73 mln stanowisk. Tworzone miejsca pracy będą w przeważającej mierze wymagały wyższych kwalifikacji.

3.8 Paradoksalnie, w niektórych krajach i sektorach występuje – mimo wysokiej liczby bezrobotnych – niedobór siły roboczej, co pokazuje, że na europejskich rynkach pracy stale istnieją problemy strukturalne. Przykładowo w Niderlandach na końcu 2009 r. zanotowano 118 tys. wolnych miejsc pracy, zaś w Niemczech i w Polsce w branży IT nieobsadzonych było odpowiednio 87 800 i 18 300 miejsc pracy.

3.9 Konkurencyjność sektora prywatnego będzie w znacznym stopniu zależała od wykwalifikowanej siły roboczej. Jeśli przedsiębiorstwa prywatne nie znajdą w Europie odpowiedniej siły roboczej, mogą poczuć się zmuszone do poszukania ich w innych regionach świata, w których nietrudno o takich pracowników. Ponadto przemiany demograficzne sprawią, że wzrośnie zapotrzebowanie na siłę roboczą w służbie zdrowia i w sektorze opieki nad osobami starszymi.

4. Przyszłe zapotrzebowanie na siłę roboczą

4.1 Malejące zatrudnienie i pilna potrzeba wzrostu gospodarczego powodują, że niezbędny staje się wysoki poziom wykształcenia kolejnych pokoleń młodzieży wchodzących na rynek pracy, odpowiadający istniejącym i przyszłym potrzebom. Konieczne jest przy tym zmniejszenie odsetka osób przedwcześnie kończących naukę i zwiększenie liczby młodych kończących szkolenie zawodowe. Ponadto jest niezwykle ważne, aby rynek pracy był zorientowany w taki sposób, by ludzie młodzi mogli znajdować na nim swoje miejsce. Ostatnie lata pokazały, że przejście od kształcenia do zatrudnienia jest trudne. Poza tym zmianę pracy utrudniają przeszkody w dziedzinie kształcenia oraz prawa pracy.

4.2 W ramach strategii „Europa 2020”, sprawdzonych rozwiązań i krajowych programów reform Unia Europejska i państwa członkowskie zobowiązały się już do przeprowadzenia różnych reform. W tym kontekście szereg państw członkowskich zaproponowało reformy zmierzające do większego dostosowania ich systemów kształcenia do zapotrzebowania na rynkach pracy.

4.3 W strategii „Europa 2020” określono dwa główne cele w dziedzinie kształcenia ogólnego i zawodowego. Są to jednak cele czysto ilościowe. Równie pożądana jest zdolność systemów kształcenia do wyposażania ludzi młodych w odpowiednie kwalifikacje, które będą mogli wykorzystać i na które jest zapotrzebowanie.

4.4 Według przewidywań poziom wykształcenia obywateli w Europie będzie dalej wzrastać, ale istnieje także groźba polaryzacji. Jak wynika z niektórych prognoz, prawdopodobnie w roku 2017 zostanie osiągnięty cel polegający na tym, że przynajmniej 40 % osób w wieku 30–34 lat będzie miało wyższe wykształcenie.

4.5 Sytuacja bynajmniej nie przedstawia się tak dobrze, jeśli chodzi o realizację celu polegającego na tym, by do roku 2020 zmniejszyć liczbę osób przedwcześnie kończących naukę do najwyżej 10 %. Przykładowo CEDEFOP szacuje, że w roku 2020 co najmniej 83 % osób w wieku 22–24 lat (wobec 78 % w roku 2010) uzyska wykształcenie średnie II stopnia, tj. ukończy kształcenie zawodowe lub liceum ogólnokształcące. W związku z koniecznością zapewnienia podaży wysoko wykwalifikowanej siły roboczej poważnym wyzwaniem jest fakt, że wielu ludzi młodych to pracownicy niewykwalifikowani, w przyszłości bowiem miejsca pracy będą zasadniczo wymagały wysokich kwalifikacji lub kwalifikacji zawodowych. Dlatego należy zadbać przede wszystkim o to, aby więcej młodzieży kończyło szkołę z uzyskanymi kwalifikacjami, w tym także kwalifikacjami zawodowymi.

4.6 Globalizacja i nowe technologie będą zmieniać rynek pracy, czego wyrazem będzie m.in. coraz krótszy cykl życia produktów. Nowy układ sił między sektorami i nowe typy organizacji pracy powodują powstawanie nowych miejsc pracy, ale również wzrost zapotrzebowania na nowe umiejętności.

4.7 Z tego względu stawia się wyższe wymagania dotyczące uczenia się przez całe życie, uczenia się dorosłych i gotowości dostosowywania się, które stały się już trwałym elementem życia zawodowego. Istnieje wspólna odpowiedzialność, w ramach której w szczególności partnerzy społeczni i instytucje edukacyjne mogą znajdować wspólne, nowatorskie rozwiązania.

4.8 Zdaniem CEDEFOP-u, do roku 2020 zapotrzebowanie na wysoko wykwalifikowaną siłę roboczą wzrośnie o prawie 16 mln, a zapotrzebowanie na pracowników o średnich kwalifikacjach zwiększy się o 3,5 mln. W przypadku nisko wykwalifikowanej siły roboczej, na odwrót – zapotrzebowanie spadnie o ok. 12 mln.

4.9 Oczekuje się, że w okresie 2010–2020 znacznie zmaleje zatrudnienie w przemyśle surowcowym, a także w sektorze produkcji i wytwarzania. Największy wzrost wystąpi w sektorze usług, zwłaszcza usług dla przedsiębiorstw, choć dynamicznie rozwijają się również branże dystrybucji, cateringu, opieki zdrowotnej i transportu. Rozwijać się będą sektory wymagające specjalistycznej wiedzy, ale także i te wymagające wiedzy mniej specjalistycznej, jak np. handel detaliczny. Postępuje ewolucja w kierunku gospodarki opartej na wiedzy oraz szybko zmieniającego się świata, napędzanego przez innowacje. Dlatego jest ważne, aby wyższe kompetencje fachowe przekładały się na wiedzę, co z kolei przyniesie z sobą innowacje oraz nowe produkty i usługi. Gotowość dostosowywania się pozostaje zasadniczym parametrem zarówno dla poszczególnych osób, jak i dla systemu kształcenia, aby możliwe było zaspokojenie zapotrzebowania na rynku pracy.

4.10 Kiedy analizuje się przyszłe modele zatrudnienia i zapotrzebowania w zakresie umiejętności, kluczowym elementem okazuje się innowacyjność. Oznacza ona zdolność udoskonalania procesów i metod, ale liczą się tutaj również kompetencje ogólne, takie jak kreatywność, umiejętności rozwiązywania problemów, współpracy, umiejętności przywódcze czy przedsiębiorczość. Przykładowo zatem w sektorach gospodarki opartych na specjalistycznej wiedzy pracuje wielu ludzi, którzy nie są bezpośrednio wysoko wykwalifikowani, ale przyczyniają się do innowacyjności chociażby dzięki ulepszaniu procesów pracy czy organizacji.

4.11 Jak pokazują niektóre badania, innowacje warunkujące wzrost pochodzą przede wszystkim od przedsiębiorstw. Przedsiębiorstwa rozwijają się zależnie od wkładu i wymagań klientów, dostawców i pracowników.

4.12 Innowacyjności nie należy jednak rozumieć jako dyscypliny. Kwestia zdolności innowacyjnych stawia nowe wyzwania przed systemem kształcenia, m.in. powstaje pytanie, jak wzmacniać umiejętności innowacyjne młodzieży, aby w życiu zawodowym mogła ona bezpośrednio wносить wkład w wartość dodaną w naszym społeczeństwie.

5. Przyszła podstawowa siła robocza a system kształcenia

5.1 Nikt tak naprawdę nie wie, jak będą wyglądać miejsca pracy przyszłości. UE wkrótce zainicjuje unijną panoramę umiejętności, tworzone są w Unii sektorowe rady ds. umiejętności (*sector skills councils*) i coraz lepiej można prognozować przyszłe zapotrzebowanie oraz wąskie gardła. Ze względu na globalną konkurencję, postęp techniczny i ruchy migracyjne nieodczuwana staje się elastyczność i zdolność dostosowawcza systemu kształcenia.

5.2 Ponadto niezbędna jest znacznie silniejsza koordynacja i współpraca między instytucjami edukacyjnymi, rządami i pracodawcami, np. w zakresie opracowywania programów nauczania. Kwalifikacje nabywa się i rozwija przez całe życie w ramach szkoleń i pracy. Niemniej można uzyskiwać je także poza rynkiem pracy – fakt ten powinien zostać w większym stopniu uznany.

5.3 Kształcenie przyszłej głównej siły roboczej zaczyna się już wcześniej w szkole podstawowej, której jakość nauczania należy wzmocnić. Przy tym dzieci i młodzież w szkole powinny także uczyć się sposobów uczenia się i przyswajania nowej wiedzy. Istotne jest np. poradnictwo w szkole podstawowej i średniej I stopnia dotyczące dalszej edukacji oraz poradnictwo zawodowe. W tym celu nauczycielom potrzeba odpowiednich umiejętności.

5.4 Zagadnienie systemu kształcenia zawodowego zostało podjęte w innej opinii EKES-u⁽²⁾, niemniej kształcenie zawodowe ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia właściwych kwalifikacji w przyszłości.

5.5 Przed kształceniem zawodowym stoją jednak ważne wyzwania. Dotyczy to m.in. wizerunku i jakości kształcenia, uwzględnienia kwalifikacji niezbędnych w życiu zawodowym oraz wspierania podejmowania zatrudnienia. W przypadku kształcenia zawodowego często stwierdza się wysokie wskaźniki niepowodzeń szkolnych, ponieważ młodzież posiada niewystarczającą wiedzę z poziomu szkoły podstawowej, np. w zakresie umiejętności czytania. Często też trudne okazuje się przejście od systemu kształcenia zawodowego do systemu szkolnictwa wyższego. Ponadto wciąż daje się zauważyć segregację pod względem kierunków kształcenia w zależności od płci.

5.6 W przypadku kształcenia zawodowego niektóre kraje wprowadziły system dualny. Oznacza to, że kształcenie dzieli się na edukację szkolną oraz pracę i szkolenia w przedsiębiorstwie. Dzięki bliskiemu kontaktowi z przedsiębiorstwem powstają pomosty prowadzące na rynek pracy i zapewnia się,

⁽²⁾ Opinia EKES-u w sprawie oferty pomaturalnego kształcenia i szkolnictwa zawodowego jako atrakcyjnej alternatywy dla szkolnictwa wyższego (Zob. str. 1 niniejszego Dziennika Urzędowego).

że większość osób kończących kształcenie zawodowe szybko znajdzie pracę. Zupełnie inaczej wygląda system kształcenia zawodowego w Szwecji, Belgii i Hiszpanii: charakteryzują go tam nieliczne kontakty z przedsiębiorstwami, ponieważ kształcenie zawodowe odbywa się głównie w szkole. Zarazem wielu młodych ludzi w tych krajach ma trudności z wejściem na rynek pracy.

5.7 Jako że wiele instytucji (Komisja, OECD, Parlament itp.) uważa połączenie pracy i praktyk zawodowych z kształceniem szkolnym za dobrą drogę do wejścia na rynek pracy, EKES proponuje konkretne inicjatywy dotyczące tego, w jaki sposób można upowszechnić praktyki zawodowe w ramach dualnego systemu kształcenia.

6. Rozpoczynanie życia zawodowego i mobilność zawodowa

6.1 Przejście od kształcenia do pracy – a tym samym z systemu kształcenia zawodowego na rynek pracy – często wiąże się z wieloma kwestiami finansowymi. Mimo że ściślejsze powiązanie systemu kształcenia z rynkiem pracy oraz wspieranie wchodzenia młodzieży na rynek pracy należą do politycznych priorytetów UE, ostatnie lata pokazały, że istnieją w tym zakresie poważne wyzwania.

6.2 Mobilność zawodowa i geograficzna w Europie wciąż jeszcze jest ograniczona i często utrudniają ją przeszkody istniejące w systemach kwalifikacji, problemy związane z uznawaniem kwalifikacji czy niewystarczające doradztwo. Główną rolę odgrywają zwłaszcza programy wymiany i mobilności UE, dlatego należy je wzmocnić. W centrum uwagi znajdowało się dotąd przede wszystkim szkolnictwo wyższe, tymczasem w przyszłości należy skupić się również na możliwościach mobilności w szkolnictwie technicznym i zawodowym, np. za pośrednictwem transgranicznych praktyk zawodowych w przedsiębiorstwach. Tak więc przykładowo uregulowania dotyczące transgranicznych praktyk zawodowych mogłyby poprawić sytuację na obszarach przygranicznych, jeśli w danym kraju brakuje miejsc na praktyki, podczas gdy w sąsiednim kraju istnieje szeroka oferta w tym zakresie.

6.3 Dualny system kształcenia mógłby tutaj służyć za punkt wyjścia do dobrego i pewnego startu młodzieży na rynku pracy i jako gwarancja, że przedsiębiorstwa będą miały do dyspozycji pracowników o odpowiednich kwalifikacjach. Przykładowo badanie Eurobarometru wykazało, że 87 % pracodawców uważa, iż praktyczne doświadczenia zawodowe, uzyskane np. w ramach praktyki zawodowej, mają istotne znaczenie w momencie rekrutacji.

6.4 Należy szerzej upowszechnić łączenie kształcenia teoretycznego w szkole z nauką w miejscu pracy. W tym celu

konieczne są jednak ramy umowne, które będą określać obowiązki danego przedsiębiorstwa w zakresie uczestnictwa w szkoleniu młodzieży, jak też obowiązki poszczególnych praktykantów. Takie rozwiązanie służyłoby wszystkim zainteresowanym. Przedsiębiorstwa z jednej strony mogłyby wybierać w większej ofercie siły roboczej, z drugiej zaś korzystałyby z nowej wiedzy i inspiracji. Z kolei instytucjom edukacyjnym otworzyłoby to drogę do szerszej wiedzy i do współpracy ze światem biznesu. Dana jednostka czerpałaby korzyści dzięki praktycznemu doświadczeniu w środowisku pracy.

6.5 Ponieważ początkowo w związku z tworzeniem i upowszechnianiem dualnego systemu kształcenia powstają koszty dodatkowe, fundusze i programy UE, np. Europejski Fundusz Społeczny, mogłyby wesprzeć państwa i regiony, które pragną wprowadzić taki system.

6.6 Należy jednak spełnić określone warunki wstępne, aby umożliwić skuteczne wchodzenie na rynek pracy i zagwarantować mobilność i karierę zawodową. Chodzi o to, aby zarazem wspierać tworzenie miejsc pracy i zapewnić otwarte oraz dynamiczne rynki pracy, które z jednej strony ułatwiają mobilność, a z drugiej gwarantują młodym ludziom pewny start. Rynek pracy z szeroką ofertą zatrudnienia i dobrowolna reorientacja zawodowa przyczyniają się do torowania drogi młodym ludziom.

6.7 Wiele krajów reformuje swoje rynki pracy w ramach strategii „Europa 2020”, aby zwiększać ich zdolności absorpcyjne i poprawiać funkcjonowanie. Płynniejsze wchodzenie młodzieży na rynek pracy zależy w szczególności od tego, czy zostaną wyeliminowane przeszkody, które powstrzymują pracodawców przed oferowaniem młodym ludziom normalnej umowy o pracę. Nie powinno to ani szkodzić, ani przynosić korzyści pracodawcom bądź pracownikom; tylko i wyłącznie rodzaj pracy powinien decydować o tym, jaka forma umowy zostanie wybrana przy zatrudnianiu danej osoby.

6.8 Dlatego też należy prowadzić aktywną politykę rynku pracy, która zarówno poszukującym pracy, jak i zatrudnionym będzie zapewniać bodźce do uczenia się przez całe życie, dalszego szkolenia się i podnoszenia kwalifikacji. Niezbędna jest aktywna polityka rynku pracy, która będzie przyczyniać się do poprawy mobilności i przez to właśnie stwarzać młodym ludziom perspektywę na rynku pracy.

6.9 Zarazem wszelkiego rodzaju indywidualne uprawnienia, które nie są związane z określonym przedsiębiorstwem czy miejscem pracy, lecz – także przy zmianie pracy – towarzyszą danej osobie, mogą przyczyniać się do mobilności na rynku pracy, jak np. uprawnienia emerytalne i oferty szkoleń finansowane ze środków funduszy.

Bruksela, 18 stycznia 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego we wprowadzenie przyszłej Wspólnoty Energetycznej (opinia z inicjatywy własnej)

(2012/C 68/03)

Sprawozdawca: **Pierre-Jean COULON**

Dnia 14 czerwca 2011 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego we wprowadzenie przyszłej Wspólnoty Energetycznej.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 20 grudnia 2011 r.

Na 477. sesji plenarnej w dniach 18–19 stycznia 2012 r. (posiedzenie z 18 stycznia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 183 do 2 – 8 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES wyraża uznanie dla niedawnych inicjatyw Komisji Europejskiej mających na celu kontynuację budowy połączeń międzysystemowych i zakończenie prac nad tworzeniem wewnętrznego rynku energii. Popiera również wysiłki, zwłaszcza Rady, na rzecz umocnienia pozycji UE i jej państw członkowskich na arenie międzynarodowej. Odnotowuje w szczególności plan działania w dziedzinie energii na rok 2050 opublikowany przez Komisję Europejską 15 grudnia 2011 r., zwłaszcza z punktu widzenia określenia „europejskiego podejścia, w ramach którego państwa członkowskie miałyby wspólną wizję”.

1.2 EKES popiera zasadę stworzenia Wspólnoty Energetycznej, a także niezbędne etapy pośrednie, w tym regionalne europejskie sieci energetyczne, fundusz na rzecz rozwoju energii odnawialnej i grupę zakupującą gaz.

1.3 EKES zaleca dalsze działania i zintegrowanie rynków europejskich w celu ujednolicenia i obniżenia cen energii. Jeżeli chodzi o koszty energetyczny, zaleca również dokonanie spójniejszych i skuteczniejszych wyborów na szczeblu UE. Grupy państw mogłyby sformalizować ściślejszą współpracę na podstawie priorytetowych projektów w zakresie infrastruktury, połączeń międzysystemowych i komplementarności na poziomie produkcji energii i zaopatrzenia w nią.

1.4 EKES proponuje skoncentrowanie inwestycji, m.in. krajowych, na badaniach w dziedzinie niskoemisyjnych technologii energetycznych. Należy położyć nacisk na energię odnawialną oraz szeroko zakrojone projekty, które mogą przyczynić się do reindustrializacji Europy i do tworzenia miejsc pracy.

1.5 EKES wnosi, by powszechny dostęp do energii był jednym z celów wspólnej polityki energetycznej UE. Zaleca, by właściwe organy lub dystrybutorzy energii systematycznie

informowali odbiorców końcowych o ich prawach i by – w razie konieczności – zwiększono ochronę konsumentów. EKES zaleca jak najszybsze zaradzenie problemowi ubóstwa energetycznego, m.in. poprzez zawarcie „europejskiego paktu solidarności energetycznej”.

1.6 EKES apeluje o stworzenie wspólnej struktury dostaw energii pochodzącej ze źródeł kopalnych. Wnosi o poszerzenie kompetencji UE w zakresie negocjowania i kontrolowania międzynarodowych umów na dostawę energii.

1.7 EKES zaleca pogłębienie współpracy w dziedzinie energii z krajami rozwijającymi się i sąsiadującymi z UE w duchu rozwoju i partnerstwa.

1.8 Wziąwszy pod uwagę znaczenie wyzwań w zakresie ochrony środowiska, kwotę przyszłych inwestycji, konsekwencje społeczne decyzji politycznych, wpływ na sposób życia i niezbędne poparcie opinii publicznej, konieczne jest informowanie obywateli i włączanie ich do dyskusji o kwestiach związanych z energią. EKES apeluje o stworzenie europejskiego forum społeczeństwa obywatelskiego, które odpowiadałoby za monitorowanie kwestii związanych z energią i umożliwiałoby organizacjom członkowskim przedstawienie ich punktu widzenia decydentom.

1.9 EKES powinien być miejscem regularnej i zorganizowanej debaty z europejskim społeczeństwem obywatelskim na temat stanu zaawansowania prac nad tworzeniem Wspólnoty Energetycznej.

1.10 EKES zaleca, by do 2014 r. ocenić poczynione postępy, biorąc za punkt wyjścia art. 194 TFUE, i by zastanowić się wówczas, czy w świetle propozycji zawartych w niniejszej opinii należałoby wprowadzić odpowiednie zmiany.

2. Polityka energetyczna UE: wyzwania, postępy i ograniczenia

2.1 Sytuację energetyczną w UE charakteryzuje pogłębiająca się nierównowaga między produkcją a zużyciem energii, a także znaczna i trwała zależność od źródeł energii opartych na węglu. Tym samym Unia Europejska stoi jednocześnie w obliczu trzech poważnych wyzwań, które są trudne do pogodzenia *a priori*, a mianowicie:

- przeciwdziałanie zmianie klimatu i przekształcanie się w społeczeństwo niskoemisyjne;
- integracja i tworzenie skutecznie działającego wewnętrznego rynku energetycznego oraz zapewnienie przystępnych cen energii;
- bezpieczeństwo dostaw.

2.2 Już w 1996 r. obrano za cel stworzenie wewnętrznego rynku energii elektrycznej i gazu (pierwszy pakiet w sprawie liberalizacji), lecz 15 lat później wewnętrzny rynek energii pozostaje zasadniczo martwą literą z uwagi na to, że jedynie 10 % energii elektrycznej przesyłanej jest z jednego kraju do drugiego, konsumenci nie zawsze mogą wybrać dostawcę mającego siedzibę w innym państwie członkowskim, rozwój energii odnawialnej – która ma stać się głównym źródłem energii elektrycznej – nadal opiera się na mechanizmach wsparcia krajowego, planowanie sieci pozostaje w dużej mierze kompetencją krajową (zważywszy, że Agencja ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki odpowiada wyłącznie za transgraniczne zdolności przesyłowe, chociaż faktyczny i rzeczywiście zintegrowany rynek wymaga również podejmowania wspólnych działań w odniesieniu do sieci krajowych), UE nie zawsze przemawia jednym głosem w kontaktach z krajami dostarczającymi energię itp. Decyzje w sprawie głównych obszarów polityki dotyczących sektora gazu i energii elektrycznej zasadniczo zawsze podejmowane są na szczeblu krajowym.

2.3 Skala tych zagadnień i wysoki stopień współzależności politycznej, gospodarczej i technicznej państw członkowskich UE sprawiają, że konieczne staje się podjęcie wspólnych działań, w których zbiorowe interesy UE stawiane byłyby przed interesami krajowymi.

2.4 Obecny cel jest zakończenie tworzenia wewnętrznego rynku energii w 2014 r. Stworzenie europejskiego systemu energetycznego jest zgodne z życzeniami Europejczyków. Niedawne badania przeprowadzone przez Eurobarometr na zlecenie Parlamentu Europejskiego (standardowe badanie „Energia” 74.3 z 31 stycznia 2011 r. oraz specjalne badanie 75.1 z 19 kwietnia 2011 r.) wykazało, że: 1) Europejczycy wierzą w europejską wartość dodaną i dają pierwszeństwo podejściu wspólnotowemu; 2) ich uwagę zaprzętają wyżej opisane poważne wyzwania, czyli przede wszystkim stabilność cen, a następnie energia odnawialna i gwarancja dostaw energii. Jeśli chodzi o bezpieczeństwo dostaw to 60 % Europejczyków uważa, że skoordynowane działań z innymi krajami UE gwarantowałyby im większą ochronę. Wreszcie, 78 % Europejczyków zgadza się z propozycją utworzenia Wspólnoty Energetycznej.

2.5 EKES uważa, że skuteczne ustosunkowanie się do tych głębokich obaw obywateli przywróciłoby działaniom UE legitymizację. Stopniowe tworzenie Wspólnoty Energetycznej jest dla Europejczyków najlepszym sposobem łagodzenia społeczno-gospodarczych skutków związanych z wyzwaniami energetycznymi. Faktyczna współzależność energetyczna państw członkowskich stanowić będzie poważne zagrożenie dla spójności UE, jeżeli nie będą jej towarzyszyć demokratyczne narzędzia sprawowania rządów, które umożliwią podejmowanie wspólnych decyzji dla wspólnego dobra.

3. W kierunku Wspólnoty Energetycznej

3.1 W tym kontekście Jacques Delors przedstawił pomysł utworzenia prawdziwej Wspólnoty Energetycznej. Uzyskał on poparcie Jerzego Buzka. EKES uważa, że ów projekt polityczny, omówiony w szczegółowym sprawozdaniu ośrodka analitycznego Notre Europe (zob. http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Etud_Energie_en.pdf), może stanowić odpowiedź na wspomniane wyzwania oraz przywrócić legitymizację projektowi integracji europejskiej i ponownie go ożywić.

3.2 Proponuje się w tym kontekście kilka wariantów: od zachowania status quo (art. 194 TFUE) po zawarcie nowego europejskiego traktatu w sprawie energii.

3.3 Proponuje się również etapy pośrednie, między innymi:

- ściślejszą współpracę w sprawie europejskich regionalnych sieci energetycznych;
- wspólny fundusz energetyczny na rzecz rozwoju nowych technologii;
- stworzenie europejskiej grupy zakupującej gaz.

3.4 EKES, który przyjął już opinie w sprawie stworzenia wspólnej europejskiej usługi energetycznej ⁽¹⁾, uważa, że należy wykorzystać dynamikę powstałą w wyniku sprawozdania ośrodka analitycznego Notre Europe i pójść jeszcze dalej – poprzez włączenie społeczeństwa obywatelskiego do dyskusji, a także wdrożenie środków zmierzających do osiągnięcia celów dotyczących integracji i współpracy.

4. Unia Europejska zmierza w kierunku bardziej zintegrowanej polityki energetycznej

4.1 EKES przyjmuje z zadowoleniem inicjatywę Komisji Europejskiej zmierzającą do sprostania wyzwaniom energetycznym, zwłaszcza zaś jej niedawne propozycje w sprawie zapobiegania kryzysom oraz dotyczące sieci, infrastruktury i zabezpieczenia dostaw z państw trzecich. Propozycje te przyczyniają się do zwiększenia solidarności, współpracy i skuteczności, a także zmierzają do stworzenia wspólnej wizji.

⁽¹⁾ Dz.U. C 175 z 28.7.2009, s. 43–49;

Dz.U. C 306 z 16.12.2009, s. 51–55.

4.2 EKES przyjmuje z zadowoleniem niedawny wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie wytycznych dotyczących transeuropejskiej infrastruktury energetycznej (COM(2011) 658 wersja ostateczna). Został on opracowany na podstawie ogłoszonego w 2010 r. planu działania na rzecz zintegrowanej europejskiej sieci energetycznej (COM(2010) 677 wersja ostateczna). Komitet zajmie stanowisko w tej sprawie w odrębnej opinii (opinia TEN/470).

4.3 EKES popiera inicjatywy Komisji zmierzające do nadania polityce energetycznej UE zintegrowanego i spójnego wymiaru zewnętrznego, który sprzyjałby zabezpieczeniu dostaw z państw trzecich (COM(2011) 539 wersja ostateczna). Popiera wszelkie wzmocnienie pozycji UE w stosunku do jej partnerów zewnętrznych i omawia tę kwestię w opinii TEN/464.

4.4 EKES popiera mechanizm wymiany informacji na temat umów międzyrządowych w dziedzinie energii między państwami członkowskimi a państwami trzecimi (COM(2011) 540 wersja ostateczna). Propozycja Komisji Europejskiej jest istotna dla potwierdzenia pierwszeństwa zbiorowego interesu europejskiego przed interesami krajowymi (opinia TEN/464).

5. Ambitniejsza dynamika działań, w większym stopniu oparta na uczestnictwie, jest konieczna do stawienia czoła przyszłym wyzwaniom

5.1 EKES uważa, że mimo osiągnięcia znacznych postępów należy podjąć dalsze działania w kierunku wspólnego zarządzania kwestiami energii, zwłaszcza w odniesieniu do stworzenia niskoemisyjnego systemu energii do 2050 r.

W kierunku zintegrowanego na szczeblu europejskim rynku energii

5.2 Przepisy europejskie dotyczące energii powinny w większym stopniu promować wspólne podejście do produkcji energii. Dotyczy to szczególnie energii odnawialnej, przy czym określano by tu także cele krajowe. Należy dać pierwszeństwo najbardziej zyskownym inwestycjom z punktu widzenia rachunku kosztów i korzyści związanych z produkcją na terytorium UE. Większa solidarność wymagana jest również w okresach niewielkiej produkcji na szczeblu europejskim, co może wiązać się z koniecznością dostosowania przepisów europejskich.

5.3 EKES przypomina w związku z tym o znaczeniu wspólnego planowania sieci i ich połączenia międzysystemowego w celu zniesienia ograniczeń, między innymi na granicach. Komisja Europejska powinna odgrywać w tym względzie wiodącą rolę. Konieczne jest również zapewnienie podmiotom prywatnym długookresowej wizji, jeżeli chodzi o zwrot z inwestycji. W tym kontekście można by rozważyć partnerstwa publiczno-prywatne.

5.4 Chociaż wybór koszyka energetycznego leży w kompetencji krajowej, państwa członkowskie powinny dowieść swej odpowiedzialności za podejmowanie decyzji w sprawie produkcji energii. Obecnie należy koordynować na szczeblu UE decyzje, które były podejmowane jednostronnie przez niektóre państwa członkowskie, tak jak miało to miejsce po awarii w Fukushima, co utrudniło zrównoważenie popytu i produkcji energii na szczeblu regionalnym. Jest to konieczne ze względu na duży stopień współzależności. Wzrost znaczenia energii odnawialnej będzie z czasem wymagać wspólnego

zagwarantowania wystarczającej rezerwy produkcyjnej na wypadek zmniejszenia produkcji ze źródeł odnawialnych.

5.5 Brak koordynacji zmniejsza niezawodność dostaw energii do państw członkowskich, niwecząc podejmowane równocześnie wysiłki w celu wzmocnienia połączeń międzysystemowych i zwiększenia solidarności w UE. Jednocześnie rezygnacja na krótką metę z energii jądrowej – która jest niskoemisyjnym źródłem energii – nie powinna odbywać się poprzez masowe wykorzystywanie źródeł energii powodujących zanieczyszczenie, gdyż byłoby to sprzeczne z celem UE. Należy działać w sposób maksymalnie przejrzysty i w porozumieniu z przedstawicielami zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego.

5.6 EKES uważa, że z uwagi na współzależność energetyczną państw członkowskich należy osiągnąć niezależność energetyczną na szczeblu europejskim, a nie krajowym.

5.7 EKES proponuje, by zastanowić się nad możliwością przyjęcia przez podgrupy państw członkowskich lub operatorów wspólnego podejścia, które bazowałoby na ich koszyku energetycznym oraz stosowanym transgranicznym rozwiązaniu w zakresie handlu energią. Taka koordynacja regionalna zapewniłaby większą spójność decyzji podejmowanych przez państwa członkowskie w sprawie energii, a także większe bezpieczeństwo dostaw. Grupy te mogłyby ponadto w większym stopniu wykorzystywać swoje wspólne zasoby energetyczne, zarówno jeżeli chodzi o energię odnawialną, jak i o produkcję energii elektrycznej z innych źródeł wytwarzanej przy obciążeniu podstawowym.

5.8 EKES proponuje, by grupy te były odpowiedzialne za wybór swego koszyka energetycznego, a także za swą sieć infrastrukturalną. Można by również stworzyć spójne i wzajemnie powiązane regionalne wspólnoty energetyczne. Byłyby one korzystne, gdyż zapewniałyby zainteresowanym państwom członkowskim podobne warunki rynkowe (cena energii, dotacje do energii odnawialnej, kontakty z klientami itp.).

5.9 Powiązanie rynków w celu przydzielenia zdolności przesyłowych jest jedną z tych dziedzin polityki, którą udało się zharmonizować w niektórych regionach Europy, co dobitnie pokazuje, że uzgadnianie polityki wyraźnie przyczynia się do integracji rynków. Łączenie cen (ang. *price coupling*) między różnymi krajami umożliwia tworzenie jednolitej strefy handlu, a tym samym jednolitych obszarów cenowych, w sytuacji gdy przepustowość połączeń wzajemnych nie ogranicza handlu transgranicznego, co z kolei przyczynia się do tworzenia jednolitego europejskiego rynku energii elektrycznej. W 1993 r. Nord Pool Spot wprowadził tzw. *price splitting* (podział uzyskanej różnicy w cenie dokonany między sprzedającym a kupującym), a w 2006 r. po raz pierwszy zastosowano łączenie cen między Francją, Belgią i Holandią. Te warunki rynkowe mają stopniowo zaoferować konsumentom szeroki wybór w skali transeuropejskiej.

5.10 EKES zwraca uwagę na możliwości gospodarcze, jakie wspomniane grupy makroregionalne mogą stworzyć dla państw członkowskich, zwłaszcza dzięki korzyściom skali i rozwojowi przemysłowemu związanemu ze źródłami energii odnawialnej.

5.11 EKES przypomina, że popiera zróżnicowany i zrównoważony koszyk energetyczny. Decyzje krajowe muszą być zgodne z przepisami i celami UE. EKES nalega, by te decyzje nie miały nieproporcjonalnych i negatywnych konsekwencji dla gospodarki, środowiska oraz społeczeństwa. W tym duchu UE powinna zająć się nowymi źródłami energii, na przykład gazem łupkowym, po przeprowadzeniu w przejrzystych warunkach szerokich konsultacji z przedstawicielami zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, tak by zapobiec ryzyku pojawienia się rozbieżności między podejściami krajowymi.

Wspieranie konkurencyjności UE: dzielenie się środkami finansowymi oraz ich wzrost

5.12 Należy zachęcać państwa członkowskie i operatorów do podejmowania wspólnej działalności badawczej, a także tworzyć odpowiednie sieci i wspólnoty badawcze, zwłaszcza w dziedzinie energii odnawialnej oraz technologii niskoemisyjnych, na przykład za pośrednictwem technologicznych platform badawczych.

5.13 Wziąwszy pod uwagę potrzebę znacznych inwestycji oraz obecne ograniczenia budżetowe, dostępne środki należy przeznaczyć na sprostanie największym wyzwaniom. Niezbędne jest wzmocnienie powiązań między finansowaniem krajowym a europejskim. Może to oznaczać, że państwa członkowskie ukierunkują wsparcie krajowe na badania nad projektami powiązanymi z celami europejskimi.

5.14 Należy się zastanowić, czy konsolidacja dostępnych środków finansowych na infrastrukturę i badania może zwiększyć skuteczność finansowania. Może się to wiązać z przeznaczeniem stałych kwot na projekty energetyczne w ramach różnych europejskich i krajowych programów finansowania.

5.15 W przypadku twierdzącej odpowiedzi na powyższe pytanie, wykorzystanie obligacji na finansowanie projektów mogłoby stać się skutecznym sposobem zwiększenia środków na promowanie badań i na rozwój odnawialnych źródeł energii oraz infrastruktury.

5.16 Należy lepiej ustalić hierarchię ważności kredytów udzielanych przez EBI na priorytetowe projekty infrastrukturalne UE. Inwestycje grup makroregionalnych państw członkowskich powinny kwalifikować się do kredytów EBI.

5.17 Całościowe i skoordynowane wysiłki na rzecz energii odnawialnej mogą pomóc UE w przewyżczeniu obecnego kryzysu gospodarczego. Dostępność energii po przystępnych cenach jest kluczowym elementem konkurencyjności gospodarczej. Przyniosłoby to wiele pozytywnych skutków w postaci nowych miejsc pracy, wiedzy fachowej, reindustrializacji UE itp. Takie projekty, jak Supergrid czy też rozwój i rozbudowa inteligentnych sieci mogą być przedmiotem współpracy przemysłowej i większej innowacyjności na szczeblu UE.

Polityka energetyczna dla wszystkich

5.18 Oprócz samej integracji rynku jednym z celów wspólnej polityki energetycznej UE powinien być powszechny dostęp do energii.

5.19 Sprawiedliwa i przejrzysta cena energii umożliwia przedsiębiorstwom wzrost i inwestycje. Przystępność cen energii zależy od podejmowania skutecznych decyzji, od zintegrowanego i przejrzystego wewnętrznego rynku energii oraz od przyznania krajowym i europejskim organom regulacyjnym większych uprawnień kontrolnych.

5.20 Prawodawstwo europejskie przyznaje konsumentom prawa, lecz oni sami nie znają ich dobrze i w niewielkim stopniu z nich korzystają. EKES zaleca, by właściwe władze lub dystrybutorzy energii systematycznie informowali odbiorców końcowych o przysługujących im prawach. Wnosi o publikowanie na szczeblu krajowym regularnych sprawozdań w sprawie przestrzegania praw konsumentów. W razie potrzeby można by przedsięwziąć dodatkowe środki w celu zapewnienia stosowania praw konsumentów.

5.21 Zimą na przełomie 2010 i 2011 r. od 50 do 125 mln Europejczyków (w zależności od stosowanej definicji) dotkniętych było ubóstwem energetycznym. Chodzi tu o osoby najuboższe, które mieszkają w najgorszych warunkach, często zajmują źle izolowane pomieszczenia i nie mogą nawet pokryć taryf socjalnych ustanowionych w poszczególnych państwach członkowskich. EKES proponuje, by nie ograniczyć się do niezbędnych wysiłków na szczeblu europejskim na rzecz efektywności energetycznej i ograniczenia popytu, lecz by także przemysleć na nowo wzmocnienie mechanizmów solidarności na szczeblu 27 państw członkowskich w celu zwalczania ubóstwa energetycznego, poczynwszy od sporządzenia wspólnej definicji tego pojęcia ⁽²⁾.

5.22 „Europejski pakt na rzecz solidarności energetycznej” mógłby także wzmocnić istotny wymiar strategiczny związany z energią (dostępność, przystępne taryfy i ceny, regularność, niezawodność, pochodzenie). Ten europejski pancerz socjalny dla dostaw energii byłby wyrazem zrozumienia przez Europę obaw swych obywateli. Stanowiłby on nieodłączną część wysiłków na rzecz większej harmonizacji socjalnej, która jest pożądana z punktu widzenia wzmocnienia projektu integracji europejskiej i przywrócenia mu sensu. Powinien on skutkować podjęciem konkretnych działań na odpowiednim szczeblu.

Wzmocnienie wymiaru zewnętrznego polityki energetycznej Unii Europejskiej

5.23 EKES aprobuje propozycję ośrodka analitycznego Notre Europe dotyczącą utworzenia europejskiej grupy zakupującej gaz, jeżeli państwa i przedsiębiorstwa do niej należące mogłyby zwiększyć swą siłę przetargową, lepiej zabezpieczyć swoje dostawy i ograniczyć zmienność cen z poszanowaniem reguł konkurencji. Dalszym etapem mogłoby być stworzenie wspólnych struktur zaopatrzenia w gaz, a ewentualnie również w inne paliwa kopalne.

⁽²⁾ Opinia EKES-u w sprawie ubóstwa energetycznego w kontekście liberalizacji i kryzysu gospodarczego, Dz.U. C 44 z 11.2.2011, s. 53–56.

5.24 W sytuacji dotyczącej kilku państw członkowskich Rada powinna uprawnnić Komisję Europejską do negocjowania w imieniu UE umów na dostawę energii z państwami trzecimi. EKES przyjmuje z zadowoleniem decyzję Rady o powierzeniu Komisji Europejskiej zadania negocjowania w imieniu państw członkowskich umów z Azerbejdżanem i Turkmenistanem w celu dostarczenia gazu przez rurociąg transkaspjski. EKES apeluje do Rady i Komisji o rozpowszechnienie tej praktyki w analogicznych okolicznościach.

5.25 EKES zaleca ściślejsze monitorowanie przez Komisję Europejską wszystkich umów krajowych na dostawę energii zawartych z państwami trzecimi. Komisja Europejska powinna być władna zatwierdzać te umowy w zależności od ich pozytywnych lub negatywnych skutków dla całej UE (opinia TEN/464).

5.26 EKES zaleca podejmowanie działań na rzecz rozwoju i partnerstwa z krajami eurośródziemnomorskimi i z krajami sąsiadującymi z UE od wschodu, gdyż umożliwia to zróżnicowanie i zabezpieczenie dostaw energii do UE (zwłaszcza energii odnawialnej za pośrednictwem Desertec, pierścienia śródziemnomorskiego, śródziemnomorskiego planu słonecznego i projektu Medgrid), a także wsparcie partnerów w wykorzystaniu ich potencjału. UE może zapewnić pomoc techniczną, a także ekspertyzę i wiedzę fachową w zakresie szkolenia i realizacji projektów (opinia REX/329).

5.27 EKES uważa, że Wspólnota Energetyczna i działania poprzedzające jej utworzenie powinny mieć wyraźny wymiar zewnętrzny, który ułatwiałby krajom rozwijającym się dostęp do energii. Krajom tym należy pomóc w produkcji potrzebnej im energii, lecz muszą one być również w stanie eksportować ją do Europy w celu finansowania swoich inwestycji.

5.28 EKES przyjmuje do wiadomości konkluzje Rady ds. Transportu, Telekomunikacji i Energii z 24 listopada 2011 r. dotyczące wzmocnienia wymiaru zewnętrznego polityki energetycznej. Odnawia również priorytety Rady i ponawia swój postulat dotyczący lepszej integracji polityki energetycznej, a przynajmniej przeprowadzania systematycznych konsultacji przed podjęciem decyzji. Jeżeli chodzi o metodę, to zaleca przyjęcie w ściślejszej współpracy z państwami członkowskimi podejścia wspólnotowego we wszystkich przypadkach, w których stanowi ono wartość dodaną.

Zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego

5.29 Wziąwszy pod uwagę wyzwania w zakresie ochrony środowiska, kwotę przyszłych inwestycji, społeczne konsekwencje decyzji politycznych, wpływ na sposób życia i niezbędne poparcie opinii publicznej, konieczne jest włączanie obywateli do dyskusji o kwestiach związanych z energią. Europejczycy mają prawo do jasnych i przejrzystych informacji na temat decyzji dotyczących energii podejmowanych na szczeblu europejskim, krajowym i regionalnym⁽³⁾. Krajowe RSG mają w tym względzie do odegrania istotną rolę. Konieczne są kampanie

informacyjne i konsultacje w sprawie istotnych kwestii związanych z energią w Europie. Należy również położyć nacisk na efektywność energetyczną.

5.30 Obywatele powinni mieć również możliwość regularnego wyrażania swego punktu widzenia na temat istotnych decyzji politycznych. W związku z tym można by organizować konsultacje na odpowiednim szczeblu. EKES prowadzi od wielu lat konsultacje na poziomie UE (m.in. w sprawie energii jądrowej, wychwytywania i składowania dwutlenku węgla – CCS). Zachęca się władze krajowe, regionalne i lokalne do organizowania szeroko zakrojonych konsultacji ze społeczeństwem obywatelskim.

5.31 EKES proponuje utworzenie europejskiego forum społeczeństwa obywatelskiego, które odpowiadałoby za monitorowanie kwestii związanych z energią. Forum współpracowałoby ściśle z instytucjami UE i spotykałoby się regularnie w celu wzięcia udziału w opracowywaniu wieloletniego programu dotyczącego integracji rynku energii. W jego skład mogłyby wejść organizacje europejskie i krajowe działające w dziedzinie energii. Istniałaby możliwość konsultowania się z forum w sprawie koncepcji sieci energetycznej UE, przejścia na niskowęmisyjny system energetyczny do 2050 r., a także związanych z tym kwestii gospodarczych i społecznych. Jego członkowie powinni otrzymywać wszelkie stosowne informacje, które następnie przekazywaliby podobnym organizacjom w państwach członkowskich.

5.32 Zaakceptowanie przez opinię publiczną decyzji dotyczących energii stanowi dodatkowe wyzwanie (chodzi tu o energię jądrową, CCS, farmy wiatrowe, linie wysokiego napięcia itp.). Uczestnictwo i odpowiedzialność idą tu w parze. EKES, który przewodniczy między innymi grupie roboczej ds. przejrzystości w ramach Europejskiego Forum Energii Jądrowej, może przyczynić się do przejrzystego informowania obywateli i prowadzenia z nimi dialogu za pośrednictwem swej strony internetowej (rozpowszechnianie sprawdzonych rozwiązań, monitorowanie inicjatyw i projektów współpracy, rozwój sektora, gromadzenie opinii społeczeństwa obywatelskiego w ramach dyskusji prowadzonych przez obywatelskie forum energetyczne, a także ich rozpowszechnianie pośród decydentów). EKES zachęca Komisję Europejską i państwa członkowskie do przekazywania obywatelom odpowiednich informacji neutralnymi i obiektywnymi kanałami. Kluczowe znaczenie ma w tym względzie rola organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz forów konsultacyjnych.

Planowanie ewentualnych zmian instytucjonalnych w dłuższej perspektywie

5.33 Ostatecznym celem pozostaje stworzenie Wspólnoty Energetycznej. Niemniej, wzięwszy pod uwagę, że równoczesne obranie tego samego kierunku przez 27 państw członkowskich może być trudne, ściślejsza współpraca państw członkowskich, zwłaszcza na szczeblu regionalnym, może przyspieszyć osiągnięcie postępów. Jednakże działania te nie mogą być sprzeczne z prawodawstwem lub innymi środkami UE, co ma być zapewnione dzięki stałym konsultacjom z instytucjami UE oraz ich uczestnictwu. W razie konieczności można by wprowadzić bardziej sformalizowane mechanizmy.

⁽³⁾ Zob. np. we Francji w zakresie energii jądrowej: ANCCLI – ustanowione dekretem Rady Państwa krajowe stowarzyszenie lokalnych komitetów i komisji informacyjnych.

5.34 EKES zaleca, by do 2014 r. ocenić poczynione postępy, biorąc za punkt wyjścia art. 194 TFUE, i by zastanowić się wówczas, czy należy wprowadzić odpowiednie zmiany w świetle najbardziej ambitnych propozycji zawartych w niniejszej opinii. Traktat EWWiS mógłby stanowić swoisty wzorzec ewentualnych nowych ram instytucjonalnych. Należy także umożliwić włączenie całkiem nowej struktury instytucjonalnej, a także jej dorobku, do struktury UE, jeżeli tak postanowią państwa członkowskie.

Bruksela, 18 stycznia 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Rola Unii Europejskiej w budowaniu pokoju w stosunkach zewnętrznych: sprawdzone rozwiązania i perspektywy”

(2012/C 68/04)

Sprawozdawca: **Jane MORRICE**

Na sesji plenarnej w dniach 20 stycznia 2011 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

„Rola Unii Europejskiej w budowaniu pokoju w stosunkach zewnętrznych: sprawdzone rozwiązania i perspektywy”.

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 15 grudnia 2011 r.

Na 477. sesji plenarnej w dniach 18–19 stycznia 2012 r. (posiedzenie z 19 stycznia 2012 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 190 do 1 – 3 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Budowanie pokoju jest zakodowane w DNA Unii Europejskiej. Już samo utworzenie Unii, jej rozszerzenie i umiejętność przetrwania w czasie kryzysu stanowią świadectwo przywiązania do pokojowych wartości. Będąc wspólnotą narodów propagujących demokrację, prawa człowieka, równość i tolerancję, UE ma moralny obowiązek wspierania działań na rzecz budowania pokoju w skali globalnej. W chwili obecnej pozwalają jej na to postanowienia Traktatu. Jako największy na świecie dawca pomocy, mający za sobą lata doświadczeń w obszarach objętych konfliktem i dysponujący całą gamą instrumentów, Unia powinna być liderem w podejmowaniu wysiłków na rzecz budowania pokoju na świecie. Niestety nie wykorzystuje w wystarczającym stopniu swego potencjału, a wpływ jej działań ukierunkowanych na wprowadzanie pozytywnych zmian jest mniejszy, niż należałoby lub można byłoby oczekiwać. Mimo prób poprawy spójności, przez utworzenie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, nie można jeszcze mówić o zintegrowanym, jednolitym podejściu UE. Bez jasno określonej strategii w dziedzinie budowania pokoju, bez większej wymiany doświadczeń na szczeblu UE i bez realnej współpracy z państwami członkowskimi, międzynarodowymi dawcami pomocy, organizacjami pozarządowymi i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego dbającymi o pokój na szczeblu lokalnym, potencjał UE w zakresie wywierania realnego i trwałego wpływu na terytoria pogrążone w konflikcie nigdy nie zostanie wykorzystany w stopniu dostatecznym. Wyzwanie to może wydawać się ogromne, ale nagroda za stawienie mu czoła jest jeszcze większa. Pokojowa Europa będzie bezpieczniejsza w świecie wolnym od wojen i przemocy.

1.2 Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzenia, EKES zaleca, co następuje:

W zakresie strategii i polityki

1.2.1 ESDZ powinna opracować strategię budowania pokoju, obejmującą działania cywilne, militarne, dyplomatyczne, polityczne, humanitarne, a także zasady szybkiego reagowania i zagadnienia związane z długoterminowym wsparciem

rozwojowym, pomocą doraźną, zmianą klimatu, polityką handlową i inwestycyjną oraz wszystkimi innymi inicjatywami UE wywierającymi wpływ na obszary wrażliwe.

1.2.2 Przygotowaniem tej strategii powinien zająć się specjalny zespół zadaniowy, w skład którego winni wejść przedstawiciele PE, KE, KR-u, EKES-u, EBI i organizacji pozarządowych zaangażowanych w budowanie pokoju.

1.2.3 Strategie i programy UE, zwłaszcza te wykorzystywane w obszarach objętych konfliktem, powinny podlegać ocenie skutków – ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień związanych z konfliktem – sprawdzającej, czy są one zgodne z normami i wartościami UE oraz czy mogą zagwarantować najbardziej gospodarne wykorzystanie pomocy UE.

W zakresie spraw operacyjnych

1.2.4 Należy opracować kodeks zasad odnoszący się do wszystkich operacji UE w strefach konfliktu i na obszarach narażonych na konflikt.

1.2.5 Wszelkie projekty związane z budowaniem pokoju powinny uwzględniać upowszechnianie dobrego sprawowania rządów, opierać się na zasadach demokracji (prawach człowieka, wolności wypowiedzi, równości, wolności politycznej i swobodzie zakładania związków zawodowych) i normach ochrony środowiska.

1.2.6 Należy ustalić standardy porównawcze, do których odnosić się będzie postępy we wdrażaniu reform. Systemy monitorowania powinny zostać wzmocnione w taki sposób, by uwzględniały przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego o równowagę płci w organach monitorujących oraz zapewniały zaangażowanie w realizację reform. Większą uwagę należy poświęcić zapobieganiu konfliktom ze szczególnym uwzględnieniem roli szkolnictwa i mediów, w tym mediów społecznościowych, na wrażliwych obszarach. Na aktywne wsparcie i upowszechnienie zasługują także środki pojednawcze, takie jak dialog międzykulturowy czy mediacje.

1.2.7 Należy pogłębiać współpracę UE ze zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim na obszarach wrażliwych poprzez wspieranie organizacji propagujących te same wartości co UE w zakresie tolerancji, pluralizmu i innych przesłanek związanych z budowaniem pokoju – prace EKES-u w tej dziedzinie powinny zostać maksymalnie ułatwione.

1.2.8 Powinno zachęcać się do przestrzegania zapisów rezolucji ONZ nr 1325, dotyczącej kobiet i pokoju. Większe wsparcie należy się grupom kobiet pracujących na szczeblu lokalnym, na nie mniejszą uwagę zasługuje propagowanie równości płci.

1.2.9 Ofiary konfliktów, zwłaszcza dzieci, zasługują na szczególną uwagę charakteryzującą się większą wrażliwością oraz poważniejsze uznanie i wsparcie ze strony UE.

1.2.10 Należy upowszechniać, propagować i ułatwiać wdrażanie programów pomocy dla młodych ludzi (szczególnie chłopców) znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej po to, by mogli oni odegrać realną i konstruktywną rolę w społeczeństwie.

1.2.11 Powinno się poprawić i rozszerzyć procedury rekrutacji i systemy szkoleń dla służb cywilnych uczestniczących w misjach, w których cywilne zarządzanie kryzysem winno stać się ważniejsze od działań militarnych.

1.2.12 Należy przygotować bazę danych europejskich ekspertów ds. budowania pokoju i kandydatów na misje cywilne, obejmującą przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości, policji, prawników, pracowników organizacji pozarządowych zajmujących się budowaniem pokoju, mediatorów, administratorów i polityków doświadczonych w prowadzeniu takich misji.

W zakresie sprawdzonych rozwiązań i wymiany doświadczeń

1.2.13 Instytucje UE, państwa członkowskie i organy międzynarodowe powinny wymieniać się doświadczeniami, a w procesie tym pomocne byłoby opracowanie compendium sprawdzonych rozwiązań w dziedzinie budowania pokoju i prowadzenie dalszych badań dotyczących wykorzystania zestawu narzędzi do rozwiązywania konfliktów⁽¹⁾, przygotowanego przez EKES.

1.2.14 Należy w większym stopniu wspierać wymianę doświadczeń związanych z wewnętrznymi pracami UE na rzecz budowania pokoju, których przykładem jest unijny program PEACE w Irlandii Północnej, i z działaniami zewnętrznymi.

1.2.15 Powinno się poważnie rozważyć utworzenie europejskiego centrum/instytutu doskonałości w zakresie budowania pokoju, opartego na istniejących strukturach i korzystającego z pomysłów oraz sugestii innych instytucji czy ekspertów.

1.2.16 Dobrym rozwiązaniem byłaby także organizacja poważnej konferencji na temat budowania pokoju, na której omówiono by wszystkie wątki nowej strategii w tej dziedzinie oraz podsumowano rekomendacje dotyczące optymalnych sposobów wykorzystania zdobytych doświadczeń.

⁽¹⁾ Zob. Opinia SC/029 w sprawie roli UE w procesie pokojowym w Irlandii Północnej (sprawozdawczyni Jane MORRICE, 2009), Dz.U. C 100, z 30.4.2009 r., ss. 100–108.

2. Słowo wstępne

2.1 Niniejsza opinia nawiązuje do opinii z inicjatywy własnej dotyczącej roli UE w procesie pokojowym w Irlandii Północnej, przyjętej przez EKES w październiku 2008 r.⁽²⁾, w której wezwano UE do tego, by w swej przyszłej strategii poważnie wzięła pod uwagę budowanie pokoju. W zakresie badań opinia ta wychodzi poza granice UE, analizuje dostępne narzędzia służące budowaniu pokoju (zwłaszcza od czasu utworzenia ESDZ) i poziom wykorzystania zdobytych doświadczeń, zawiera też sugestie przyszłych działań w omawianym obszarze.

3. Wprowadzenie

3.1 Przedstawiana często jako najskuteczniejszy na świecie, ponadnarodowy mechanizm budowania pokoju UE może być postrzegana w kategoriach wzorca do naśladowania. Największym osiągnięciem Unii jest to, że dzięki jej utworzeniu po II wojnie światowej zaczęli ze sobą współpracować dotychczasowi wrogowie. Utrzymanie ich razem w unii narodów, zwiększenie liczby krajów członkowskich i odgrywanie coraz większej roli na arenie międzynarodowej to kolejne sukcesy UE na drodze do budowania pokoju. Poważnym wyzwaniem będzie natomiast utrzymanie tego kierunku w obliczu kryzysu finansowego.

3.2 Niestety UE nie jest odpowiednio przygotowana do wypełniania swych moralnych zobowiązań – ani tych wynikających z pełnienia roli wzorca do naśladowania, ani tych związanych z funkcją lidera budowy światowego pokoju. W operacjach prowadzonych na obszarach objętych konfliktem Unia korzysta z szeregu narzędzi, które ma do dyspozycji – począwszy od zarządzania kryzysowego, poprzez świadczenie pomocy humanitarnej, a skończywszy na wsparciu militarnym i rozwojowym. Jej działania nie są jednak spójne ani skoordynowane i brakuje im wiarygodnych powiązań z inicjatywami oddolnymi podejmowanymi przez społeczeństwo obywatelskie.

3.3 Wraz z wejściem w życie traktatu lizbońskiego UE zyskała nowy mandat do budowania pokoju (artykuł 21) i nową strukturę umożliwiającą realizację tego celu (ESDZ). Utworzono też stanowisko dla nowego przywódcy (wysokiego przedstawiciela), którym została Catherine Ashton. Obiektywnie rzecz biorąc, nie ma już przyczyn, dla których UE nie mogłaby przejąć wiodącej roli w budowaniu pokoju w skali globalnej i wywierać realnego wpływu na sytuację na świecie.

3.4 Właśnie nadszedł odpowiedni moment, by UE objęła rolę przewodnią. Jej najbliżsi sąsiedzi przeżywają okres niepokojów politycznych, gospodarczych i społecznych. W kulminacyjnym momencie swojej historii potrzebują rzeczywistego wsparcia. Wprowadzając „nową i ambitną” politykę sąsiedztwa, UE pokazała, iż jest skłonna i gotowa dawać dobry przykład. Musi jednak pamiętać, że w procesie budowania pokoju światowego czyny znaczą dużo więcej niż słowa.

3.5 UE ma ogromny potencjał i zasoby umożliwiające połączenie wszystkich aspektów wywieranego wpływu dla stworzenia spójnej i wszechstronnej metodologii działania w zakresie budowania pokoju. Ostateczny sukces zależy w głównej mierze od woli politycznej i zdolności państw członkowskich UE, by wypowiadać się jednym głosem oraz chęci pełnego poparcia

⁽²⁾ Ibid.

wspólnej ambitnej strategii budowania pokoju, która zapewni Unii nie tylko większą wiarygodność na arenie międzynarodowej, ale pomoże także wprowadzać zmiany na lepsze w skali globalnej.

4. Kontekst

4.1 Pojęcie „budowanie pokoju” jest względnie nowe w leksykonie międzynarodowej dyplomacji. Po raz pierwszy opisał je sekretarz generalny ONZ Boutros-Ghali w programie dla pokoju z 1992 r. jako „działania podejmowane w celu rozpoznania i wspierania struktur sprzyjających wzmocnieniu i utrwalaniu pokoju, by zapobiegać ponownym konfliktom”. W roku 2006 ONZ powołał do życia Komisję Budowania Pokoju, której zadaniem jest sprzyjanie wysiłkom pokojowym w krajach wychodzących z konfliktu, natomiast w roku 2009 OECD utworzyła międzynarodową sieć ds. konfliktów i niestabilności (INCAF, International Network on Conflict and Fragility).

4.2 W kontekście europejskim pierwsze, bezpośrednie nawiązanie do budowania pokoju w stosunkach zewnętrznych UE znalazło się w goteborskim programie zapobiegania konfliktom z użyciem siły, przyjętym w roku 2001. Najnowsze odwołanie znajduje się w artykule 21 traktatu lizbońskiego, w którym wymieniono najważniejsze cele Działań Zewnętrznych UE. Są nimi: zasada praw człowieka i demokracji, zapobieganie konfliktom oraz utrzymanie pokoju.

4.3 Traktat z Lizbony określa także nowe ramy stosunków zewnętrznych UE. Wysoki Przedstawiciel do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa pełni obowiązki, które rozdzielone były wcześniej między Radę a Komisję Europejską. Wysoki przedstawiciel Catherine Ashton zarządza Europejską Służbą Działań Zewnętrznych, której kompetencje – obejmujące dyplomację, rozwój i obronę – mają ogromne znaczenie dla budowania pokoju.

4.4 ESDZ i właściwe dyrekcje KE dysponują szeroką gamą narzędzi, przy pomocy których możliwe jest budowanie pokoju. Należą do nich:

- **misje cywilne i militarne w ramach WPBiO** – skoncentrowane na pilnowaniu porządku, dbaniu o praworządność, sprawowaniu administracji cywilnej i ochronie ludności cywilnej; działania misji są często ograniczone ze względu na brak przeszkolonego personelu; ich wymiar logistyczno-obronny postrzegany jest jednak jako warunek wstępny dla stabilnego i bezpiecznego środowiska sprzyjającego budowaniu pokoju;
- **Instrument na rzecz Stabilności** – główne źródło funduszy unijnych na budowanie pokoju; ponad 70 % dostępnych środków (2 mld EUR na lata 2007–13) wykorzystuje się w reakcji na kryzys z myślą o „wypełnieniu luki” między doraźną pomocą humanitarną a długoterminowym wsparciem rozwojowym;
- **Partnerstwo na rzecz budowania pokoju** – powstało w ramach Instrumentu na rzecz Stabilności w celu poprawy komunikacji z kluczowymi partnerami w sytuacjach reagowania na kryzys; ułatwia współpracę z organizacjami

społeczeństwa obywatelskiego, zapewnia dostęp do pomocy logistyczno-technicznej i pomaga upowszechniać sprawdzone rozwiązania.

4.5 Istnieje poza tym wiele innych instrumentów UE, które co prawda nie odnoszą się bezpośrednio do budowania pokoju, ale mogą być wykorzystane w roli narzędzi wsparcia tego procesu. Należą do nich: Biuro Pomocy Humanitarnej (ECHO), europejski instrument na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie, pomoc rozwojowa świadczona w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju (dotyczy państw AKP oraz krajów i terytoriów zamorskich), instrument finansowania współpracy na rzecz rozwoju (dotyczy Ameryki Łacińskiej, Azji, Zatoki Perskiej i RPA).

4.6 Strategie polityczne UE takie jak: polityka handlowa, inwestycyjna EBI, polityka środowiskowa, energetyczna i rolna również da się wykorzystać w kontekście budowania pokoju, natomiast unijna polityka rozszerzenia ma z nim związek w takim sensie, że jej zapisy wymagają od krajów kandydujących przestrzegania podstawowych wartości UE ⁽³⁾. Europejska polityka sąsiedztwa (EPS), obejmująca 16 najbliższych sąsiadów UE, poddana została „rewitalizacji” po „arabskiej wiosnie”. W chwili obecnej uwzględniono w niej aspekt budowania pokoju, który ma pomóc w tworzeniu „głęboko zakorzenionej i zrównoważonej demokracji”, zaś nowy, unijny „plan zmian” zakłada znaczące i wielopostaciowe wzmocnienie roli UE w budowaniu pokoju.

4.7 Większość działań UE związanych z budowaniem pokoju prowadzonych jest w ramach polityki dotyczącej stosunków zewnętrznych, ale Unia realizuje też jedyną w swoim rodzaju inicjatywę pokojową w obrębie własnych granic. Specjalny program wsparcia na rzecz pokoju i pojednania w Irlandii Północnej oraz w hrabstwach sąsiadujących z Irlandią powstał w roku 1996, a obecnie znajduje się w trzeciej fazie finansowania ⁽⁴⁾.

5. Budowanie pokoju – wyzwania

5.1 W poszukiwaniu definicji i strategii

5.1.1 Mimo, że budowanie pokoju jest obecnie powszechnie akceptowaną i wartościową metodą interwencji na obszarach

⁽³⁾ Zob. pkt. 2 Konkluzji Rady w sprawie rozszerzenia oraz procesu stabilizacji i stowarzyszenia z 3132. posiedzenia Rady do Spraw Ogólnych z 5 grudnia 2011 r.: „Proces rozszerzenia trwa, a jego celem jest umocnienie pokoju, demokracji i stabilności w Europie; dzięki niemu UE zyskuje lepszą pozycję, by zmierzyć się z globalnymi wyzwaniami. Potencjał przekształceniowy procesu rozszerzenia stymuluje dalekosiężne reformy polityczne i gospodarcze w krajach objętych rozszerzeniem; korzysta z tego także UE jako całość. Pomyślne zakończenie negocjacji w sprawie przystąpienia Chorwacji jest na to wymownym dowodem i pozytywnym sygnałem dla tego regionu”.

⁽⁴⁾ Zob. opinia CESE w sprawie projektu noty do państw członkowskich przedstawiającego wytyczne inicjatywy w ramach specjalnego programu pomocy na rzecz pokoju i pojednania w Irlandii Północnej i graniczących z nią hrabstwach Republiki Irlandii (SEC(95) 279 final, Dz.U. C 236 z 11.9.1995 s. 29) oraz opinia CESE w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wkładów finansowych Unii Europejskiej do Międzynarodowego Funduszu na rzecz Irlandii (2007–2010) (COM(2010) 12 – 2010/0004 (COD), Dz.U. C 18 19.1.2011 s. 114.).

objętych konfliktem, wciąż brakuje precyzyjnej definicji tego sposobu postępowania. Nie brakuje osób, które traktują je jako działania ukierunkowane na stabilizację i rekonstrukcję po zakończeniu konfliktu. Inni postrzegają budowanie pokoju w kategoriach wypełniania luki między polityką obronną a rozwojem. Są też tacy, dla których budowanie pokoju jest „procesem katalitycznym wdrażanym w sposób ciągły - począwszy od zapobiegania konfliktowi, poprzez zarządzanie kryzysowe, wprowadzenie i utrzymanie pokoju, a skończywszy na stabilizacji rejonów pokonfliktowych”.

5.1.2 Różnice między poszczególnymi rodzajami działań na rzecz pokoju są następujące: **wprowadzenie pokoju** dotyczy bezpieczeństwa i obronności, **utrzymanie pokoju** ma związek z dyplomacją nastawioną na dojście do politycznego porozumienia, zaś **budowanie pokoju** oznacza jedno i drugie, i wykracza poza obydwie. W sytuacji idealnej jest to więc działanie rozpoczynające się przed przybyciem służb rozejmowych. Jeśli kończy się trwałym sukcesem, ich obecność staje się niepotrzebna. Budowaniem pokoju można zatem nazwać wszechstronny, holistyczny, oparty na konsultacjach i długoterminowy proces otwarty służący niwelowaniu różnic dzięki otwieraniu drzwi i umysłów.

5.2 Potrzeba wspólnego myślenia

5.2.1 Niezależnie od definicji eksperci zgadzają się, iż budowanie pokoju jest „wysoce skomplikowanym procesem, w który zaangażowane są liczne jednostki działające krótko i długoterminowo w obszarze interwencji cywilnej i wojskowej, dyplomacji oraz wsparcia finansowo-technicznego na szczeblu lokalnym, krajowym i międzynarodowym”. Największym wyzwaniem jest znalezienie sposobu na uzyskanie „spójności, koordynacji i komplementarności” między całą gamą strategii, decydentów i instrumentów funkcjonujących w tym samym obszarze zarówno w UE, jak i poza nią. Główny problem polega na tym, że poszczególne państwa członkowskie i darczyńcy zewnętrzni mają różne priorytety. Kiedy interesy i potrzeby nie są takie same, mogą pojawić się rozmaite napięcia.

5.2.2 Stopień złożoności struktur w instytucjach i dyrekcjach UE powoduje, że praktyczna koordynacja działań między odpowiedzialnymi jednostkami staje się dość trudna. Istnieje również pilna potrzeba zapewnienia spójności między strategiami ukierunkowanymi konkretnie na obszary wrażliwe (np. pomocą rozwojową) a programami wywierającymi znaczny wpływ na te obszary (szczególnie chodzi tu o politykę handlową, inwestycyjną, energetyczną oraz strategię związaną ze zmianą klimatu). Utworzenie ESDZ wydaje się prawdziwą szansą dopasowania założeń strategicznych do rozwiązań praktycznych zarówno w obrębie instytucji UE, jak i między UE, państwami członkowskimi i innymi, kluczowymi darczyńcami (takimi jak ONZ, USA, Chiny) oraz innymi zainteresowanymi stronami.

5.2.3 Mimo, że „Święty Graal całościowego podejścia” wciąż pozostaje obiektem poszukiwań, poczyniono pewne kroki na drodze do bardziej spójnego wykorzystania narzędzi UE. Najnowszym przykładem jest decyzja Rady do Spraw Zagranicznych z czerwca 2011 r., która wydała zgodę na zajęcie wspólnego stanowiska w sprawie Sudanu i Sudanu Południowego, uwzględniającego dialog polityczny, budowanie potencjału cywilnego, pomoc rozwojową i współpracę handlową. Kolejnym przykładem nowego podejścia do budowania pokoju

jest przyjęty niedawno przez Unię plan zmian zakładający ponowną hierarchizację założeń polityki rozwojowej. Proponuje się w nim m.in. zwiększenie nacisku na prawa człowieka, demokrację, równość, dobre sprawowanie rządów i związki ze społeczeństwem obywatelskim. W niektórych kręgach jest to postrzegane w kategoriach nowego, wartościowego sposobu myślenia, podczas gdy w innych uważa się, że inicjatywy te nie są wystarczające.

5.3 Większa rola społeczeństwa obywatelskiego w transformacji konfliktu

5.3.1 Proces transformacji konfliktu wymaga wprowadzenia fundamentalnych zmian w postawach i zachowaniach. Włączenie społeczne, zaangażowanie i dialog to narzędzia walki ze strachem, nienawiścią, nietolerancją i niesprawiedliwością. Przy ich pomocy buduje się podwaliny środowiska sprzyjającego zapobieganiu konfliktom i budowaniu pokoju. Praca ta musi zostać wykonana na szczeblu miejscowym i lokalnym, gdzie budowanie pokoju znaczy najwięcej. Zaangażowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego, które wyznają unijne wartości równości, praw człowieka, włączenia społecznego i tolerancji, nie wolno pozostawić bez odzewu, natomiast wsparcie dla grup znajdujących się w trudnej bądź ryzykownej sytuacji albo zwyczajnie niebędących w stanie wyrazić swoich opinii powinno stać się priorytetem.

5.3.2 Powszechnie uważa się, że organizacje społeczeństwa obywatelskiego mają do odegrania kluczową rolę w generowaniu efektywności i długoterminowej równowagi dowolnej strategii budowania pokoju. Współpraca i konsultacje z władzami lokalnymi szczebla niższego niż krajowy są potrzebne nie tylko dlatego, że służą lepszemu zrozumieniu sytuacji konfliktowych przez zwykłych obywateli, ale również dlatego, że umożliwiają miejscowym decydentom przejście odpowiedzialności za proces. Pomagają też budować pokój z większym uwzględnieniem najbardziej delikatnych aspektów konfliktu i nadają pozytywnego impetu wysiłkom podejmowanym w tym zakresie.

5.3.3 Do tej pory w działaniach ukierunkowanych na budowanie pokoju – niezależnie od tego, czy podejmowano je na poziomie politycznym czy operacyjnym – rzadko brano pod uwagę grupy, których wpływ na proces może być zasadniczy. Kobiety, które utrzymują często tkankę społeczną podczas konfliktu, rzadko uczestniczą w procesach decyzyjnych. Chęć powrotu do normalnej działalności gospodarczej, którą wykazują lokalne firmy handlowe na obszarach objętych konfliktem, jest ważnym przejawem oporu, zasługującym na poparcie. Działania związków zawodowych, takie jak demonstracje pokojowe i marsze solidarności, które odbywają się często na ulicach dzisiejszej UE, stanowią kolejne, skuteczne źródło wsparcia dla budowania pokoju. Młodemu ludziom trzeba pomagać wydobywać energię w sposób konstruktywny, zaś grupom znajdującym się w trudnej sytuacji – szczególnie ofiarom – należy zapewnić specjalistyczną pomoc.

5.3.3.1 W coraz większym stopniu uznaje się, że zapobieganie konfliktom i działania na rzecz pojednania między podzielonymi grupami zasługują na większą uwagę wśród wysiłków na rzecz budowania pokoju. W obszarze tym niezwykle istotną rolę odgrywa edukacja – uczenie młodych ludzi, aby nie tylko akceptowali, ale i szanowali odmienność.

Innym znaczącym czynnikiem jest rola mediów, zwłaszcza społecznościowych, w realizacji pozytywnych zmian. Inne ważne elementy tej pracy to wspieranie konkretnych strategii na rzecz łączenia ze sobą różnych grup, takie jak dialog międzykulturowy i mediacja.

5.3.4 Zorganizowany dialog między UE a organizacjami społeczeństwa obywatelskiego z obszarów objętych konfliktem może prowadzić do powstania trwałych więzi i sprzyjać miejscowemu pojednaniu. Z racji swych bliskich kontaktów ze zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim EKES może odgrywać poważniejszą rolę w procesie udzielania pomocy przez UE organizacjom lokalnym na tych terenach. Komitet już współpracuje z firmami, związkami zawodowymi i innymi jednostkami np. w Chinach, Tybecie, Libanie, Afryce Północnej czy Państwach Afryki, Karaibów i Pacyfiku. Chętnie dzieli się swoimi doświadczeniami z myślą o wspieraniu i wzmacnianiu wysiłków podejmowanych przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego pragnące współpracować z UE przy realizacji projektów dotyczących budowania pokoju.

5.4 Większe uznanie dla wartości płynących z wymiany doświadczeń

5.4.1 Jako wspólnota 27 narodów zjednoczonych dla wspólnego dobra, UE jest w stanie dzielić się swymi doświadczeniami z innymi. Stosowany przez nią proces decyzyjny czy strategia rozszerzenia to dobre przykłady sprawdzonych rozwiązań, które mogłyby zostać wprowadzone przez stowarzyszenia regionalne w innych częściach świata. Jedną z organizacji podążających śladem UE jest Unia Afrykańska. Nie brakuje innych państw zainteresowanych stosowaniem podobnych rozwiązań. Za wzorzec mogą posłużyć również inne kraje i regiony, którym udało się wprowadzić zmiany bezkonfliktowo. Ich działania należy przedstawiać w świetle praktycznych i politycznych aspektów budowania pokoju.

5.4.2 Prowadząc politykę w ramach stosunków zewnętrznych, UE działa na rzecz budowania pokoju od samego początku swego istnienia i może podzielić się doświadczeniami z obszarów takich jak Azja Południowo-Wschodnia, Bliski Wschód, Ameryka Środkowa, Bałkany czy Afryka Subsaharyjska. Niektóre z tych doświadczeń są bardzo pozytywne, inne mniej. Prawdą jest, że inicjatywy podejmowane przez UE na części terenów objętych konfliktem stały się przedmiotem surowej krytyki, ale nawet one mogą posłużyć jako materiał dydaktyczny do przygotowania w przyszłości bardziej skutecznych strategii politycznych.

5.4.3 Wiele dobrego przynosi wymiana pozytywnych doświadczeń. Proces pokojowy w Aceh w Indonezji, ponowne połączenie systemu kanalizacyjnego w podzielonej Nikozji⁽⁵⁾ czy unijne wsparcie dla inicjatyw pokojowych w Irlandii Północnej to przykłady, które powinno się efektywniej wykorzystywać w pakiecie narzędzi UE związanym z budowaniem pokoju. Oczywiście nie da się mierzyć wszystkiego jedną miarą, ale warto pamiętać o najważniejszych cechach charakterystycznych większości obszarów objętych konfliktem.

5.4.4 Badania pokazują jednak, że wymiana doświadczeń nie zajmuje właściwej pozycji w polityce UE, szczególnie, jeśli doświadczenia dotyczące działań wewnętrznych mają zostać wykorzystane w odniesieniu do działań zewnętrznych i vice versa. Jeśli chodzi o program PEACE w Irlandii Północnej, brakuje w nim usystematyzowanego podejścia do doświadczeń zdobytych na innych terytoriach objętych konfliktem. Biorąc pod uwagę fakt, iż UE ma działać na rzecz utrzymania pokoju w regionie, grupa zadaniowa KE ds. Irlandii Północnej namawia do korzystania z doświadczeń zdobytych na innych obszarach objętych konfliktem. Powstała nawet specjalna Sieć Pokojowa, która ma to umożliwić. Widoczny brak przekrojowego podejścia do problemu jest zatem straconą szansą i poważnym błędem politycznym.

5.5 W kierunku utworzenia centrum budowania pokoju

5.5.1 UE ma więc wiele do zrobienia, by udowodnić, iż jest światowym liderem w zakresie wdrażania strategii budowania pokoju i zadbać o to, aby jej wysiłki przynosiły bardziej wymierne i dalekosiężne skutki. Jedną z omawianych propozycji jest utworzenie Europejskiego Instytutu Pokoju. Za takim rozwiązaniem opowiedzieli się byli prezydent Finlandii i szwedzki minister spraw zagranicznych, pragnący zapewnić lepszą „spójność, koordynację i komplementarność” w unijnych działaniach na rzecz budowania pokoju. Z kolei przywódcy Irlandii Północnej proponują powołanie do życia Międzynarodowego Centrum Doskonałości zajmującego się budowaniem pokoju poza Belfastem. Zwrócili się w tej sprawie do UE o dofinansowanie z funduszu PEACE, natomiast Parlament Europejski przeprowadził debatę i opracował dokument polityczny pt. „Plan utworzenia Instytutu Pokoju”.

5.5.2 Na pewno warto poważnie rozważyć możliwość utworzenia nowego instytutu/centrum, powiązanego z innymi jednostkami (np. IUESB lub Agencją Praw Podstawowych) pracującymi w poszczególnych regionach. Gdyby organizacja ta koncentrowała się na niezależnych konsultacjach eksperckich, prowadzeniu dialogu i analiz, organizacji szkoleń i wymianie doświadczeń między osobami pracującymi w terenie, mogłaby stać się wartościową instytucją wspierającą inicjatywy ESDZ wdrażane w jednym z najważniejszych obszarów działania UE.

5.6 Szansa, której nie wolno zmarnować

5.6.1 W niniejszej opinii podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób UE może się przeorganizować w celu odgrywania bardziej konstruktywnej roli w zakresie sprostania jednemu z największych wyzwań współczesności – rozwiązywaniu konfliktów. Z racji tego, iż nie zdefiniowano jeszcze pojęcia budowania pokoju, a UE nie opracowała strategii w tej dziedzinie, prace można zaczynać praktycznie od zera. Jest to wielka szansa dla UE na ugruntowanie swojej pozycji na arenie międzynarodowej, szansa, która może się więcej nie powtórzyć.

5.6.2 Utworzenie ESDZ powinno pozwolić UE wykorzystać tę szansę i objąć wiodącą rolę w umacnianiu pokoju w skali globalnej. Wyzwaniem jest teraz opracowanie konkretnej strategii budowania pokoju, która doprowadzi nie tylko do spójności między programami UE a jej polityką, ale uwzględni także

⁽⁵⁾ Zob. opinia Komitetu Regionów „Dyplomacja miast” z 12 lutego 2009 r. (Dz.U. C 120/01 z 28.5.2009.)

wartości i interesy Unii oraz poszczególnych państw członkowskich. Zadanie to może okazać się trudne bez wspólnej polityki zagranicznej określającej ustalone zasady podejmowania bądź niepodjęcia interwencji na obszarach objętych konfliktem. Nie brakuje jednak osób, które uważają, że tylko holistyczna postawa UE jest w stanie doprowadzić do tego, że budowanie pokoju będzie naprawdę skuteczne.

5.6.3 Historia pokazała UE, że demokracja jest korzystniejsza niż dyktatura, nauczyła ją wagi sprawiedliwości, równości i praw człowieka, uczuliła Unię na niebezpieczeństwa płynące z nietolerancji, ksenofobii, dyskryminacji i uprzedzeń. Od zakończenia II wojny światowej do upadku muru berlińskiego UE kroczyła wciąż drogą budowania pokoju, czyniąc dobry użytek z własnych osiągnięć i będąc wzorcem do naśladowania dla innych. Pokonała na swym szlaku niejedną przeszkodę i stara się skutecznie walczyć z obecnym kryzysem finansowym.

Fundamentalne wartości UE, stanowiące podstawę jej działań na własnym terytorium i poza nim, muszą pozostać najważniejszym punktem odniesienia.

5.6.4 W czasach kryzysu wewnętrznego i ogólnej refleksji UE nie wolno stracić z oczu całościowego obrazu rzeczywistości i rzec się globalnej odpowiedzialności. Nie wolno jej przestać realizować strategii i zobowiązań zewnętrznych, musi wyznaczyć sobie konkretną rolę, której nie odegra żaden inny naród ani grupa narodów. Będąc budowniczym pokoju, UE wnosi swą historię, swój etos i swoją niepowtarzalną tradycję oddolnej interwencji w obszar, na którym najbardziej liczą się reputacja, zrozumienie, doświadczenie, hojność i zaufanie. UE to światowy lider budowania pokoju, potrzebujący w tej chwili pewności siebie, przekonania i odwagi, by dalej przeć do przodu.

Bruksela, 19 stycznia 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

ZAŁĄCZNIK

Osoby poproszone o konsultację przy przygotowywaniu niniejszej opinii:

1. Gerrard Quille (doradca polityczny ds. polityki bezpieczeństwa i obrony, Departament Tematyczny, DG ds. Polityki Zewnętrznej, Parlament Europejski).
 2. Franziska Katharina Brantner (poseł do Parlamentu Europejskiego) – członek Grupy Zielonych/Wolnego Przymierza Europejskiego; członek Komisji Spraw Zagranicznych; sprawozdawca ds. wniosku w sprawie rozporządzenia ustanawiającego Instrument na rzecz Stabilności i członek delegacji ds. stosunków z Izraelem.
 3. Marc Van Bellinghen, p.o. dyrektor departamentu, i Andrew Byrne, administrator: Rada Polityczna do Spraw Światowych i Wielostronnych, Dyrekcja C – Dyrekcja ds. Zapobiegania Konfliktom i Polityki Bezpieczeństwa, Dział ds. Budowania Pokoju, Zapobiegania Konfliktom i Mediacji, Europejska Służba Działań Zewnętrznych.
 4. Kyriacos Charalambous, urzędnik ds. programów – polityki UE, DG REGIO, D1, dział ds. koordynacji programów, stosunków z innymi instytucjami i organizacjami pozarządowymi, uproszczenia i Funduszu Solidarności, oraz Tamara Pavlin, kierownik ds. programów – polityki UE, DG REGIO, D4, dział ds. Irlandii i Zjednoczonego Królestwa.
 5. Catherine Woollard, dyrektor wykonawczy, EPLO (Europejskie Biuro Łącznikowe ds. Budowania Pokoju).
 6. Olga Baus Gibert (urzędnik ds. stosunków międzynarodowych, budowania pokoju i reagowania kryzysowego), Służba ds. Instrumentów Polityki Zagranicznej, Dział ds. Instrumentu na rzecz Stabilności.
 7. David O'Sullivan, dyrektor do spraw operacyjnych, Europejska Służba Działań Zewnętrznych.
 8. Prof. dr Joachim Koops, dyrektor naukowy – program badań dotyczących pokoju i bezpieczeństwa w Europie, Vesalius College, Bruksela, oraz dyrektor Instytutu Globalnego Zarządzania.
 9. Danuta Hübner (poseł do Parlamentu Europejskiego) – członek Grupy Europejskiej Partii Ludowej; przewodnicząca Komisji Rozwoju Regionalnego, członek Komisji Specjalnej ds. Kryzysu Finansowego, Gospodarczego i Społecznego, członek delegacji ds. stosunków ze Stanami Zjednoczonymi i zastępca członka Komisji Gospodarczej i Monetarnej.
 10. Luc Van den Brande, przewodniczący Komisji CIVEX, Komitet Regionów.
 11. Mireia Villar Forner, starszy doradca ds. polityki, Biuro ds. Zapobiegania Kryzysom i Odbudowy, ONZ / Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP).
-

III

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

477. SESJA PLENARNA W DNIACH 18 I 19 STYCZNIA 2012 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Jednolity rynek w obszarze praw własności intelektualnej – Wspieranie kreatywności i innowacji celem zapewnienia wzrostu gospodarczego, atrakcyjnych miejsc pracy oraz wysokiej jakości produktów i usług w Europie”

COM(2011) 287 wersja ostateczna

(2012/C 68/05)

Sprawozdawca: **Denis MEYNENT**

Dnia 24 maja 2011 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Jednolity rynek w obszarze praw własności intelektualnej – Wspieranie kreatywności i innowacji celem zapewnienia wzrostu gospodarczego, atrakcyjnych miejsc pracy oraz wysokiej jakości produktów i usług w Europie”

COM(2011) 287 wersja ostateczna.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 19 grudnia 2011 r.

Na 477. sesji plenarnej w dniach 18–19 stycznia 2012 r. (posiedzenie z 18 stycznia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 160 do 3 – 7 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Prawa własności intelektualnej powinny nadal odgrywać tradycyjną rolę bodźca innowacyjności i wzrostu. System ochrony, którego zmiany chce Komisja, powinien zachować ten klasyczny aspekt, nie skupiając się jednak całkowicie na podejściu czysto własnościowym i finansowym, choć trzeba mieć na uwadze, że obecnie kapitalizacja giełdowa największych przedsiębiorstw międzynarodowych opiera się w znacznym stopniu na zasobach praw niematerialnych i licencjach, których wartość musi być zapisana w bilansie, zgodnie z międzynarodowymi standardami sprawozdawczości finansowej (IFRS).

1.2 Strategia dotycząca praw własności intelektualnej na jednolitym rynku przedstawiona przez Komisję jest jedno-

ześnie istotnym i komplementarnym elementem strategii „Europa 2020”, aktu o jednolitym rynku i agendy cyfrowej dla Europy. Strategia w tej dziedzinie jest niezbędna ze względu na coraz większy udział niematerialnej części gospodarki i na jej coraz bardziej finansowy charakter. Nie należy jednak zapominać, że obecne przemiany opierają się na kształceniu, na coraz większych umiejętnościach osób i na ich wiedzy, które zapewniają wzrost nowej gospodarki. Wymiar ludzki i interes publiczny powinny być integralną częścią strategii. Komitet uważa, że nie wynika to jasno z przedstawionych propozycji i analiz.

1.3 Ponadto, jak zawsze podkreślał to Komitet w swych wcześniejszych opiniach, priorytetem powinno być umożliwienie MŚP ochrony ich wynalazków i produktów, a jednocześnie dostęp do potencjału wiedzy, jaki stanowią

patenty, a także strategie handlowe i reklamowe, które stają się coraz bardziej zróżnicowane w społeczeństwie opartym na wiedzy.

1.4 Komitet od dawna oczekuje na europejski patent i możliwość ujednolicenia orzecznictwa sądów krajowych w skali jednolitego rynku. EKES ma nadzieję, że dojdzie do ich urzeczywistnienia w interesie przedsiębiorstw i gospodarki europejskiej, które znajdują się w niekorzystnej sytuacji wobec konkurencji zewnętrznej. Komitet oczekuje, że inicjatywy Komisji znacznie ograniczą koszty transakcji, zwłaszcza w odniesieniu do opatentowania wynalazków.

1.5 Komisja przedstawi w 2012 r. wniosek legislacyjny dotyczący pobierania opłat z tytułu praw autorskich w kontekście rozpowszechniania muzyki *on-line*. Komitet kładzie nacisk na konieczność przeprowadzenia wcześniejszych i nieformalnych konsultacji w tej sprawie z organizacjami przedstawicielskimi w zakresie odpowiednich praw i interesów, w tym praw i interesów użytkowników i pracowników. Nalega także na przejrzystość i kontrolę organów zarządzania prawami autorskimi i prawami pokrewnymi, które muszą mieć naczelne znaczenie w proponowanym systemie pobierania opłat z tytułu tych praw. Jeżeli chodzi o opłatę za kopiowanie na użytek prywatny, Komitet uważa, że jest ona niesprawiedliwa, gdyż kopiowanie takie objęte jest całkowicie zasadą „uczciwego użytkownika” (*fair use*). W każdym razie opłata taka nie powinna dotyczyć twardego dysku używanego przez przedsiębiorstwa w ramach ich działalności przemysłowej i handlowej.

1.6 Ponadto nie wystarczy traktowanie praw własności intelektualnej jako papierów wartościowych, ewentualnie wymiernych na specjalistycznej europejskiej giełdzie, ponieważ możliwości dostępu nie byłyby takie same dla europejskich MŚP i dla wielkich korporacji międzynarodowych i mogłoby to przyspieszyć ucieczkę europejskich innowacji na inne kontynenty. Komitet z zainteresowaniem oczekuje na konkretne propozycje Komisji w tym względzie.

1.7 Przyszła zharmonizowana polityka w zakresie praw własności intelektualnej powinna uwzględniać także interes ogółu i prawa konsumentów, a także rzeczywisty udział wszystkich grup społecznych w refleksji i w procesie opracowania ogólnej i wyważonej strategii w tej dziedzinie. W istocie chodzi tu o wniesienie chronionej w ten sposób innowacyjności i kreatywności do wspólnego zasobu wiedzy społeczeństwa i o upowszechnianie i rozwijanie kultury, informacji, edukacji i kształcenia oraz, bardziej ogólnie, podstawowych praw zbiorowych w państwach członkowskich.

1.8 Zbliżenie przepisów krajowych dotyczących ochrony praw niematerialnych i karanie podrabiania są niezbędne na jednolitym rynku, aby ułatwić współpracę administracyjną i celną oraz, w odpowiednich wypadkach, policyjną i sądową w zakresie dochodzeń i karania najpoważniejszych naruszeń chronionych praw, kiedy naruszenia te mają charakter handlowy, a zwłaszcza kiedy zagrożone jest zdrowie i bezpieczeństwo konsumentów.

1.9 W istocie, podrabianie na dużą skalę i nielegalne kopiowanie w celach handlowych są często bezpośrednio związane

ze zorganizowaną przestępczością, a ryzyko zatrzymania i kary orzekane za ten rodzaj przestępczości nie są wystarczająco odstraszające.

1.10 W związku z tym Komitet popiera strategię Komisji, by rozwijać skoordynowane działania i politykę i prowadzić rzeczywistą współpracę administracyjną, które są jej niezbędnym filarem, zarówno w interesie przedsiębiorstw, jak i w interesie ogólnym.

1.11 Obecnie przykłady płatnego rozpowszechniania muzyki *on-line* wdrożone przez takie firmy jak Apple, Amazon, Google czy Deezer wykazują, że obrona wartości praw autorskich nie musi oznaczać robienia przestępców z młodych ludzi, pod warunkiem, że ceny są rozsądne i przystępne: wtedy nielegalne kopiowanie na użytek prywatny traci główny element swojej atrakcyjności.

1.12 W większości wypadków naruszenia omawianych praw niematerialnych właściwe są sądy cywilne, ale – pomijając zwyczajową powolność procedur – ciężar dowodu leżący po stronie MŚP jest często przesadny, zwłaszcza w wypadkach naruszeń poza ich krajem. Należałoby przewidzieć specjalne procedury w ramach jednolitego rynku w zakresie dochodzeń, zajęć, wzajemnego uznawania aktów administracyjnych i sądowych, odwrócenia logiki co do ciężaru dowodu.

1.13 Wynagrodzenie szkody pokrzywdzonym również może okazać się trudne w kontekście międzynarodowym. Kwestia ta powinna być przedmiotem współpracy między zainteresowanymi krajami, aby zapewnić właścicielom praw odszkodowanie odpowiadające możliwie jak najlepiej rzeczywiste poniesionej szkodzi, niezależnie od grzywny i innych kar, które mogą orzec sądy.

1.14 Potrzebne są jasne ramy prawne wobec „rozwiązań” prywatnych (kody itp.), a zwłaszcza – zamiast takich inicjatyw – kontrola sądowa i gwarancje przestrzegania procedur i praw indywidualnych, które muszą stać się oczywistością: prawo do informacji, do poszanowania prywatności, do wolności słowa i komunikacji oraz gwarancja neutralności internetu.

1.15 Jednocześnie należałoby stosować w praktyce ogólną zasadę proporcjonalności między przestępstwem a karą. W tym duchu trzeba by znowelizować niektóre przepisy krajowe, bardzo inwazyjne i represyjne w stosunku do nieuprawnionego kopiowania produktów audiowizualnych dokonywanego na małą skalę za pomocą internetu przez osoby indywidualne, których celem nie jest handel. Nie należy sprawiać wrażenia, że prawodawstwo jest opracowywane pod wpływem lobbingu, a nie zgodnie z podstawowymi zasadami prawa karnego.

1.16 Komitet oczekuje również z zainteresowaniem propozycji Komisji dotyczących przeglądu przepisów dotyczących znaków handlowych i ich zharmonizowania i odnowienia w ramach jednolitego rynku. Uważa bowiem, że tego rodzaju odnowienie i poprawa ochrony są konieczne ze względu na ich znaczenie dla oceny wartości spółek.

2. Propozycje Komisji

2.1 Kiedy myślimy o dobrach niematerialnych często w pierwszej chwili mamy na myśli badania, patenty i ogólniej innowacje technologiczne. Tymczasem choć bezsprzecznie elementy te są atutami o decydującym znaczeniu dla konkurencyjności, to istnieje także inna kategoria aktywów niematerialnych: cały obszar dóbr niematerialnych związanych z działaniem wyobraźni. Obejmuje on szereg działań, koncepcji i sektorów, które odpowiadają szeroko rozumianej twórczości kulturalnej i artystycznej, projektowanie, reklamę, znaki handlowe itd. Wszystkie te działania łączy jeden wspólny aspekt: ich podstawą są pojęcia „twórczość” i „kreatywność”.

2.2 Nowe fakty, takie jak ratyfikacja przez Unię i państwa członkowskie „traktatów internetowych” Światowej Organizacji Własności Intelektualnej (WIPO), tzn. traktatu WIPO o prawie autorskim (WCT) i traktatu WIPO o artystycznych wykonaniach i fonogramach (WPPT), nie mogły zostać uwzględnione w propozycjach Komisji w 2009 r. W obecnym komunikacie uwzględniono ten nowy kontekst oraz kontekst międzynarodowego traktatu na rzecz walki z podrabianiem (ACTA - *Anti-counterfeiting trade agreement*).

2.3 Wyróżniamy dwie formy własności niematerialnej (czy też intelektualnej): przemysłową oraz literacką i artystyczną.

2.4 Dwa główne kierunki działań w ramach ochrony wynalazców i twórców odpowiadają dwóm historycznym szeroko stosowanym formom prawnym, czyli patentowi w przypadku wynalazków mogących mieć zastosowanie przemysłowe i prawom autorskim (albo jego bardziej ograniczonej wersji *copyright in common law* - czyli w prawie zwyczajowym) w odniesieniu do publikacji i innych form twórczości literackiej, audiowizualnej i artystycznej.

2.5 Komunikat ma przedstawić ogólną strategię opracowaną przez Komisję, by stworzyć rzeczywisty jednolity rynek własności intelektualnej, którego obecnie brak w Europie. Chodzi o to, by umożliwić powstanie europejskiego systemu prawa własności intelektualnej, który byłby dostosowany do gospodarki jutra i który wynagradzałby działania nowatorskie i twórcze. Byłby on także źródłem potrzebnych zachęt do działań nowatorskich w UE i pozwalałby na rozkwit różnorodności kulturowej dzięki nowym otwartym i konkurencyjnym rynkom treści.

2.6 Mamy tu do czynienia ze zbiorem propozycji, z których część dotyczy polityki od dawna już realizowanej wymagającej jednak harmonizacji i dostosowania, a część stanowi zupełnie nowe propozycje mające doprowadzić do włączenia praw własności intelektualnej do europejskiego jednolitego rynku i zintegrowanie ich na nim.

2.7 Niektóre propozycje nie zostały wyraźnie sformułowane i trzeba wielu miesięcy zanim będziemy mieli do dyspozycji konkretne wnioski dotyczące formy organizacyjnej europejskiego rynku praw własności intelektualnej z punktu widzenia harmonizacji ochrony znaków handlowych. Komisja zaprezentuje w 2012 r. wnioski dotyczące zarządzania prawami dotyczącymi plików muzycznych *on-line*.

2.8 Prace nad innymi wnioskami już od dłuższego czasu są zaawansowane. Na przykład ku końcowi zbliżają się prace dotyczące jednolitego patentu, po trzydziestu latach wysiłków, oraz harmonizacja ustawodawstw i konkretnych środków w zakresie zwalczania podrabiania i piractwa produktów czy pasożytniczości na znakach handlowych. Wnioski te zostały obecnie sformułowane w zharmonizowanych i spójnych ramach, by wspólnie z pozostałymi tekstami przyczyniły się do skuteczności proponowanej strategii.

3. Ogólne uwagi Komitetu

3.1 Zdaniem Komitetu nowoczesny a zarazem zintegrowany europejski system praw własności intelektualnej znacznie przyczyniłby się do wzrostu, tworzenia trwałych miejsc pracy i do konkurencyjności gospodarki europejskiej, czyli do realizacji głównych celów strategii „Europa 2020”. W przeszłości Komitet regularnie wypowiadał na ten temat i wysuwał sugestie dotyczące własności przemysłowej i własności literackiej i artystycznej na jednolitym rynku (¹).

3.2 Prawa własności intelektualnej obejmują prawa do wykorzystania przemysłowego i handlowego, takie jak patenty i wzory użytkowe, znaki handlowe, nowe gatunki roślin, prawa odnoszące się do baz danych i schematów ideowych układów elektronicznych, wzorów i modeli przemysłowych, oznaczeń geograficznych, prawa autorskie i prawa pokrewne, tajemnice produkcji itd.

3.3 Sam tylko sektor przemysłu opartego na wiedzy to 1,4 mln MŚP w Europie i 8,5 mln miejsc pracy. W porównaniu do innych sektorów gospodarki charakteryzuje go szybki i stały wzrost, co przyczynia się do ożywienia koniunktury.

3.4 Komisja potwierdza, że „Prawa własności intelektualnej są prawami własnościowymi”. Są to prawa pokrewne prawu własnościowemu, choć faktycznie są to prawa niematerialne, które chronią ich właściciela przed kopiowaniem i konkurencją. Są one wyjątkiem w stosunku do wolnej konkurencji jako forma tymczasowego monopolu chronionego prawem własności lub certyfikatem wydanym przez właściwe władze państwowe (patent itp.), bądź uznanego w ustawach rządowych (prawa autorskie i prawa pokrewne).

3.5 Właściciele tych praw mogą przenieść te prawa lub sprzedać wyłącznie prawo do zwielokrotniania jako licencję, co jest zbliżone do prawa własności niematerialnej, którego ochrona jest jednak w praktyce bardziej niepewna od prawa własności dóbr materialnych ze względu na różne ich podstawy. Monopole tymczasowe są uznane i chronione jedynie w ogólnym interesie, w trosce o powiększanie potencjału zgromadzonej wiedzy i technologii, by zachęcać do rozwoju przemysłowego i kulturalnego.

(¹) Dz.U. C 18 z 19.1.2011, s. 105;
Dz.U. C 116 z 28.4.1999, s. 35;
Dz.U. C 32 z 5.2.2004, s. 15;
Dz.U. C 77 z 31.3.2009, s. 63.

3.6 Aspekt interesu ogólnego nie przejawia się w kwestiach dotyczących oprogramowania, które nie podlega obowiązkowi publikowania swych źródeł tam, gdzie wydaje się patenty w celu ich ochrony. Prawo europejskie wyklucza ochronę oprogramowania za pomocą patentów (konwencja monachijska o patencie europejskim) i chroni za pomocą prawa pokrewnego prawu autorskiemu nie źródła, lecz jedynie efekty stosowania oprogramowania zamkniętego. Stanowi to jednak pewną trudność, gdyż te same skutki można osiągnąć dzięki różnym oprogramowaniom. Ponadto konkretne zobowiązania wiążą się z ochroną prawa autorskiego do oprogramowania z punktu widzenia interoperacyjności różnych oprogramowań, co może zezwalać na dekompilację. Ochrona, rozciągająca się zasadniczo na okres pięćdziesięciu lat, wydaje się jednak przesadna w dziedzinie, w której odnowa i innowacja są nadzwyczaj szybkie i gdzie wygrywający zgarnia wszystko (*winner takes all*) na rynku, gdzie technologie i oprogramowania ciągle się zmieniają i przekształcają.

3.7 Wręcz przeciwnie, pewne ruchy przeciwstawiają się tradycyjnym formom ochrony i tworzą licencje publiczne wolnego dostępu, takie jak „*General Public Licence*” w odniesieniu do oprogramowania i „*creative commons*” w odniesieniu do dziedzin literackich i artystycznych. Mamy tu do czynienia z kontestacją klasycznej ochrony uznanej za hamulec społeczeństwa wiedzy i informacji. Takie licencje wolnego dostępu, które stanowią znaczną część rynku globalnego, powinny być uznane i chronione na równi z innymi licencjami, na które istnieje tytuł własności.

3.8 Można stosować odstępstwa od ochrony czasowej w imię interesu ogólnego (licencje przymusowe w sytuacji, gdy właściciele praw odmawiają udzielenia licencji w niektórych krajach czy też w odniesieniu do leków w przypadku epidemii lub epizootii). W przeszłości, zanim umowy TRIPS i niedawne umowy Światowej Organizacji Własności Intelektualnej nadały prawom niematerialnym związanym z handlem międzynarodowym wymiar szerszy lub wręcz uniwersalny, wiele krajów nie przyznawało faktycznej ochrony lub ochrona ta była ograniczona, czasem tolerowały one naruszenia prawa własności intelektualnej lub literackiej, by stworzyć bazę przemysłową lub rozwinąć swą wiedzę (Japonia, niektóre kraje europejskie itd.). Coraz rzadziej napotyka się te praktyki, ale państwa mogą wykazywać wyższy lub niższy poziom represji i tolerancji w stosunku do faktycznego podrabiania (Chiny, Indie itd.).

3.9 Rozwój aktywów niematerialnych (znaki handlowe) umożliwia przedsiębiorstwu odróżnienie się od konkurentów, wprowadzenie na rynek nowych produktów, nowych koncepcji i, ogólnie, zwiększenie konkurencyjności pozacenowej, co w ostatecznym rachunku przysparza mu dodatkowych klientów i daje dodatkowe dochody, jak i nowe miejsca pracy. Rozprzestrzenienia się praktyka podrabiania i pasożytowania na zdobyczach innych firm, co zagraża tak zatrudnieniu, jak i inwestycjom, oraz zdrowiu i bezpieczeństwu konsumentów, a także zaufaniu do kopiowanych lub podrabianych znaków handlowych. Zmniejsza to możliwości udzielania licencji oraz oczekiwane dochody i podatki.

3.10 Tymczasem wartość generowana przez te aktywa jest coraz częściej brana pod uwagę przy określaniu wartości giełdowej wielkich przedsiębiorstw gospodarki niematerialnej

w kontekście zdominowania tej gospodarki przez aspekt finansowy. Główne kapitalizacje giełdowe przedsiębiorstw, takich jak Microsoft, Apple, IBM (portfel 40 000 patentów), Google czy Facebook, składają się w 90 % z aktywów niematerialnych. Odsetek ten zmienia się w zależności od sektora gospodarki, lecz pozostaje dość wysoki – 40–90 % kapitalizacji giełdowych przedsiębiorstw na rynku. Nowe standardy rachunkowości wymagają wykazania w bilansie wartości niematerialnych, co stwarza poważny problem ich wyceny.

3.11 Tak znaczna zmiana ma bezpośrednie skutki dla samego pojęcia „własności intelektualnej”, której charakter faktycznie zmienił się od czasu, kiedy tradycyjnie stosowano patenty i prawa autorskie, co znalazło swe odzwierciedlenie w najnowszych konwencjach Światowej Organizacji Własności Intelektualnej. Komisja zwróciła się do Światowej Organizacji Własności Intelektualnej o wpisanie ochrony baz danych do porządku obrad najbliższej konferencji z myślą o przygotowaniu umowy międzynarodowej.

3.12 Wyjaśnia to powstanie ACTA (międzynarodowego traktatu na rzecz walki z podrabianiem) i warunki jego przyjęcia (nie usprawiedliwiają ich jednak): traktat ten ma na celu transgraniczne wprowadzenie środków ochrony prawa własności w odniesieniu do patentów i praw autorskich wpisanych w porozumieniach TRIPS WTO. Niektóre kraje, takie jak Chiny i Indie blokują w Genewie przyjęcie środków wdrażania TRIPS i w ten sposób uniemożliwiają wszelką faktyczną ochronę praw niematerialnych w handlu międzynarodowym.

3.13 Zasadniczo traktat ACTA nie powinien zmieniać *acquis* wspólnotowego. Tymczasem jego wyłączne ukierunkowanie na umocnienie ochrony praw właścicieli poprzez środki natury celnej, policyjnej i współpracę administracyjną nadal zakłada szczególne podejście do własności praw; pozostałe prawa ludzkie, bez wątpienia najbardziej podstawowe, takie jak prawo do informacji, do opieki zdrowotnej, do wystarczającego żywienia, do wyboru materiału siewnego przez rolników, do kultury, nie są uwzględniane w wystarczającym stopniu. Będzie to miało wpływ na przyszłe ustawodawstwo europejskie, które zostanie przyjęte z myślą o harmonizacji legislacji państw członkowskich. Zindywidualizowana i oparta na wyłączności koncepcja własnościowa tymczasowych odstępstw od wolnej konkurencji nie pozostaje bez wpływu na przyszłość społeczeństwa wiedzy i informacji oraz praw ludzkich trzeciej generacji włączonych do Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

3.14 Należy zauważyć, że wynalazki kwalifikujące się do opatentowania różnią się znacznie w zależności od kraju, zwłaszcza jeśli chodzi o nowe technologie. Oprogramowania posiadają specyficzne cechy i są chronione w pewnych krajach przez patenty – np. w USA, a gdzie indziej przez odrębne prawa autorskie – np. w Europie, jednak te sprzeczne systemy stwarzają w obu wypadkach poważne przeszkody dla innowacji i są źródłem, np. w Stanach Zjednoczonych, nieproporcjonalnie wysokich kosztów obrony prawnej. Wydanie zwykłego patentu stwarza znaczną niepewność prawną; Stany Zjednoczone przeprowadziły właśnie reformę amerykańskiego biura patentowego USPTO i przegląd systemu ochrony nowych technologii, zwłaszcza oprogramowań, by wydawać patenty dobrej jakości i dzięki temu stworzyć warunki sprzyjające innowacji i bezpieczeństwu prawnemu.

3.15 Procedura rozpatrywania roszczeń ma podstawowe znaczenia i musi wykazywać nienaganną jakość oraz być uznana w odniesieniu do przyszłego patentu unijnego, by jej wartość została bezwarunkowo uznana i by uniknąć w miarę możliwości skarg i procesów. Europejska Organizacja Patentowa dysponuje wykwalifikowanym personelem, trzeba mu jednak dać dość czasu na przestudiowanie każdego wniosku, by zagwarantować taką jakość, która powinna być znakiem szczególnym wyróżniającym innowację europejską. Podobnie jakość tłumaczenia z języków narodowych na języki robocze wybrane przez konwencję londyńską powinna być przedmiotem takiej samej troski a teksty te powierzane tłumaczom technicznym. Komitet uważa, że poziom obecnych programów tłumaczeń automatycznych jest jeszcze zbyt niski, by uzyskać wymaganą jakość specjalistycznego języka techniczno-prawnego i wysoki poziom zapisu patentów⁽²⁾.

4. Szczegółowe uwagi Komitetu

4.1 Ochrona patentowa wynalazków

4.1.1 Zgodnie z konwencją monachijską wynalazki cechujące się nowatorskimi cechami i mogące mieć zastosowanie przemysłowe mogą być przedmiotem wniosku o ochronę patentową. Oprogramowanie, metody biznesowe, algorytmy i równania oraz odkrycia naukowe nie mogą zostać opatentowane. Podważanie tych zasad w odniesieniu do oprogramowania (które jest algorytmem) i odkryć genetycznych (genom ludzki, rola genów) jest przedmiotem debat w świetle silnych sprzeciwów. Stany Zjednoczone wydają patenty w dziedzinach, które są odstępstwem w europejskim systemie patentowym (zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego). Działania te stwarzają poważne problemy i są źródłem nadmiernych kosztów związanych z ochroną w przypadkach sporów.

4.2 Ochrona oprogramowania

4.2.1 „Dyrektywa Rady nr 91/250/EWG przyznaje ochronę prawa autorskiego oprogramowaniu komputerowemu jako dziełu literackiemu w rozumieniu Konwencji berneńskiej o ochronie dzieł literackich i artystycznych (Paryż, 1971). Kwestia autorstwa pozostała w znacznej mierze pozostawiona do decyzji państwom członkowskim UE. Pracodawcy są upoważnieni do korzystania z praw gospodarczych związanych z oprogramowaniem stworzonym przez ich pracowników. Autorskie prawa osobiste są wyłączone z ram niniejszej dyrektywy”⁽³⁾. Dyrektywa ta nie reguluje problemu praw twórców jako pracowników najemnych ani w zakresie praw autorskich, ani w zakresie patentów.

4.2.2 Komitet sugeruje, by Komisja zbadała możliwość odrębnej ochrony oprogramowania na okres bardzo ograniczony. Można by przeprowadzić przegląd dyrektywy 91/250/EWG⁽⁴⁾, by znacznie skrócić okres ochrony np. do pięciu lat i zobowiązać następnie do publikowania źródeł, ze względu na tempo innowacji i wprowadzania nowych wersji oprogramowania przez głównych jego producentów.

4.3 Ochrona baz danych

4.3.1 Chodzi tu o ochronę „*sui generis*” na wzór praw własności literackiej i artystycznej, rozciągającej się jednak na piętnaście lat, podczas gdy utwory zamieszczone lub cytowane w niektórych bazach podlegają prawu autorskiemu. Prawodawstwo europejskie należy do rzadkich legislacji, które obejmują ochroną twórców baz danych, którzy są w znacznej mierze pomijani w większości krajów na świecie.

4.4 Ochrona schematów ideowych układów komputerowych

4.4.1 Karty elektroniczne i procesory informatyczne są przedmiotem powszechnej ochrony „ad hoc” przed zwielokrotnianiem, która została zapisana w postanowieniach z Marrakeszu (1994 r.) ustanawiających WTO.

4.5 Ochrona własności literackiej i artystycznej

4.5.1 Prawa autorskie (skrótowo *copyright* wraz z autorskimi prawami osobistymi) oraz prawo autora do udziału w dochodach ze sprzedaży są przedmiotem powszechnej ochrony w Europie.

4.5.2 Nowoczesne środki zwielokrotniania cyfrowego i transmisji przez internet wpływają na ochronę utworów, zwłaszcza książek, utworów kinematograficznych i muzycznych. Środki te mogą ułatwiać robienie kopii równie dobrej jakości co oryginał i sprzedawanie ich. Działania te są nielegalne w Europie, jednak przepisy krajowe w tej dziedzinie różnią się między sobą. Dlatego też Komitet popiera rzeczywistą harmonizację prawodawstwa z zachowaniem odpowiednich proporcji i równowagi między kontrolami a karami.

4.5.3 W tej dziedzinie szczególnie dobrze rozwinęło się europejskie prawo, które mocno chroni właścicieli praw autorskich i praw pokrewnych. Podobnie sprawy wyglądają w Stanach Zjednoczonych, co uzasadnia znaczną część traktatu ACTA, „tajną” i ograniczoną jedynie do kilku krajów procedurę prac nad tym porozumieniem, a przede wszystkim jego cele dotyczące egzekwowania wobec niemożności doprowadzenia do wyrażenia przez WTO zgody na procedury praktyczne i zobowiązania, ze względu na wymaganą jednogłośnie i blokowanie tej sprawy przez niektóre kraje, takie jak Chiny i Indie.

4.5.4 Niemniej zdaniem Komitetu podejście przyjęte w traktacie ACTA zmierza do stałego umacniania pozycji właścicieli praw w stosunku do „publiczności”, której pewne prawa podstawowe (życie prywatne, swobody dostępu do informacji, tajemnica korespondencji, domniemanie niewinności) są coraz bardziej osłabione przez prawodawstwo skierowane na ochronę dystrybutorów treści.

4.5.5 „Zawodowi” oszuści doskonale wiedzą, jak uniknąć jakiegokolwiek kontroli przepływu danych w internecie. „Przykładne” kary nałożone na kilku nastolatków nie przesłonią faktu, że producenci audiowizualni są dziesięć lat w tyle, jeśli chodzi o stworzenie modelu biznesowego dostosowanego do nowych technologii informacji i komunikacji. Aby zmniejszyć koszty postępowania i czas potrzebny na przeprowadzenie procedury, wprowadzono zasady postępowania, czasem przy zachętach ze strony rządu, które zobowiązują dostawców

⁽²⁾ Europejska Organizacja Patentowa korzysta z narzędzi tłumaczeniowych jednak w zakresie ograniczonym do trzech języków oficjalnych.

⁽³⁾ Patrz: COM(2000) 199 wersja ostateczna.

⁽⁴⁾ Dz.U. L 122 z 17.5.1991, s. 42.

usług dostępu do internetu do przekazywania dostawcom treści audiowizualnych – sektora o wysokim stopniu koncentracji – nazwisk i adresów domniemanych winnych nielegalnego kopiowania treści znalezionych w internecie. Ryzyko popełnienia błędu nie jest zerowe. Co gorsza temu rodzajowi donosu może jeszcze towarzyszyć odciecie domniemanych winnym naruszenia dostępu do internetu. O ile może to ulżyć sądom przeciążonym pracą i zwolnić organy prawodawcze z podejmowania działań i proponowania utworzenia oficjalnych organów walki z podrabianiem, w kontekście cięć budżetowych, takie rozwiązania na płaszczyźnie prywatnej mogą doprowadzić do wypaczeń, tak samo jak przepisy prawne przyjęte pod naciskiem lobbingu firm dystrybucji filmów i muzyki, stosowane z surowością w wielu krajach, które przynoszą najczęściej niezbyt przekonujące rezultaty a jednocześnie są naruszeniem praw konsumentów, których najczęściej się ignoruje i uważa *en bloc* za potencjalnych oszustów.

4.5.6 O ile samo w sobie konieczne jest dopilnowanie, by przestrzegane były legislacje dotyczące zwalczania podrabiania, które to przepisy w większości przypadków chronią konsumentów przed zagrożeniem dla zdrowia i dla bezpieczeństwa, a także chronią przed utratą miejsc pracy wymagających kwalifikacji i zatrudnienia w środowisku przestrzegającym praw pracowniczych, bardziej wskazane byłoby uściślenie ogólnej koncepcji własności literackiej i artystycznej, by przywrócić stan równowagi w prawodawstwie, które ma podlegać harmonizacji, i wziąć pod uwagę także prawa konsumentów i użytkowników, jak również pracowników dzięki włączeniu ich organizacji przedstawicielskich w prace nad normami w tych dziedzinach.

4.5.7 Dyrektywa ⁽⁵⁾ reguluje kwestie radiowego przekazu satelitarnego oraz radiowej retransmisji utworu drogą kablową. Istnieją też inne normy europejskie:

- dyrektywa w sprawie dzieł osieroconych (obecnie rozpatrywana przez ustawodawcę) ⁽⁶⁾,
- dyrektywa w sprawie prawa najmu i użyczenia ⁽⁷⁾,
- i odstępstw w prawie autorskim ⁽⁸⁾.

Akty te są przedmiotem okresowych sprawozdań. „Odstępstwa” i „tolerowanie” powinny zostać rozważone pod kątem jasnego potwierdzenia praw użytkowników w prawie chroniącym ich prawa podstawowe i narzucenie wyjątków, np. w wypadku niepełnosprawności ⁽⁹⁾.

4.6 Wniosek Komisji w sprawie jednolitego rynku praw własności intelektualnej i uwagi Komitetu

4.6.1 Wyraźne zarysowuje się i umacnia stała tendencja do utożsamiania tymczasowych praw dotyczących ochrony patentowej, praw autorskich i innych systemów „sui generis” (schematy ideowe układów elektronicznych, wzory użytkowe i modele, nowe gatunki roślin itd.) z prawami własności zbliżonymi do praw własności do dóbr ruchomych i nieruchomych.

Ta tendencja, co do której nie potrafimy stwierdzić, jak długo będzie ona trwała, została wzięta pod uwagę przez Komisję i odcisnęła głębokie piętno na proponowanej strategii.

4.6.2 Takie mylenie pojęć odstępstwa czasowego i pojęcia własności wywodzącego się z prawa rzymskiego nie przedstawia jedynie korzyści, chyba że bierzemy pod uwagę jedynie właścicieli praw. Tymczasem zawieszenie prawa do konkurencji i podporządkowanie go systemowi zezwoleń udzielanych przez właścicieli, do czego można sprowadzić licencje, nie tworzy rzeczywistego prawa własności obejmującego wszystkie wynikające z niego uprawnienia. Istnieją już jego ograniczenia w interesie ogólnym (licencje przymusowe), a zasięg terytorialny patentów, jak i różnice prawodawstwa krajowego, w tym w Europie, stanowią ograniczenie ochrony itd.

4.6.3 Niemniej obecna tendencja polega na uznawaniu patentów i licencji za wartości inwestycyjne, gwarancje inwestycyjne a czasem dochodzi nawet do ich sekurytyzacji w perspektywie spekulacji finansowych. Wynika to z ze zdominowania gospodarki przez aspekt finansowy a równocześnie z rozwoju gospodarki treści niematerialnych związanej z nowymi technologiami informacji i komunikacji jak i z nowymi standardami rachunkowości w ramach międzynarodowych standardów sprawozdawczości finansowej. W przyszłości Komisja powinna nadać bardziej konkretną formę swej strategii dotyczącej rynku patentów w formie „narzędzia waloryzacji prawa własności intelektualnej” (giełda europejska?). Głównym problemem nowatorskich przedsiębiorstw typu *start up* w Europie jest niedostateczne powiązanie badań podstawowych z badaniami stosowanymi oraz między uniwersytetami a przedsiębiorstwami, a także stanowczo niedostateczne wprowadzenie kapitału wysokiego ryzyka do innowacyjnych przedsiębiorstw. Komitet zwraca jeszcze uwagę na praktyki stosowane w międzynarodowych koncernach sektora technologii zaawansowanych. Polegają one na nabywaniu raczej MŚP posiadających inżynierów i portfel patentów przedsiębiorstw innowacyjnych a nie zakup licencji, które mogłyby również zostać przyznane konkurencji. Ma to na celu wykorzystanie patentów i innych tytułów własności przemysłowej w odniesieniu do strategii monopolistycznych i zwalczania konkurencji.

4.6.4 Inny filar tej strategii potwierdza główne miejsce jednolitego europejskiego patentu i europejskiego sądu wyższej instancji mającego ujednolicić orzecznictwo, by rozwiązać poważne problemy napotymane przez przedsiębiorstwa, zwłaszcza problemy, które utrudniają MŚP dostęp do ochrony własności przemysłowej, oraz by upowszechnić lepszą znajomość aktualnego stanu techniki na jednolitym rynku.

4.6.5 Komitet zawsze stanowczo popierał działania Komisji mające na celu wprowadzenie jednolitego patentu choć jednocześnie wyrażał pewne zastrzeżenia do niektórych rozwiązań stosowanych przez Europejską Organizację Patentową, które nie w pełni stosują się do klauzuli konwencji monachijskiej dotyczących wyłączenia z niej oprogramowania, podczas gdy wszystkie patenty dotyczące oprogramowania i metod biznesowych zostały unieważnione w sądach krajowych, do których skierowano skargi w tej sprawie. Takie praktyki osłabiają pewność prawną, która musi towarzyszyć uzyskaniu patentu, co jest procedurą kosztowną dla składających wniosek o przyznanie patentu (koszty rozpatrzenia wniosku,

⁽⁵⁾ Dz.U. L 248 z 6.10.93, s. 15.

⁽⁶⁾ Opinia EKES-u: Dz.U. C 376 z 22.12.2011, s. 66.

⁽⁷⁾ Dyrektywa 2006/115/WE (Dz.U. L 376 z 27.12.2006, s. 28).

⁽⁸⁾ Dyrektywa 2001/29/WE (Dz.U. L 167 z 22.06.2001, s. 10).

⁽⁹⁾ Opinia EKES-u: Dz.U. C 228 z 22.09.2009, s. 52.

tłumaczenia, opłaty rocznej, zatrudnienia pośredników wyspecjalizowanych w patentach). Takie wady nie powinny wpłynąć na przyszłość patentu wspólnotowego.

4.6.6 Jeśli chodzi o sugestie Komisji, by opracować europejski kodeks praw autorskich i zastanowić się nad możliwością wprowadzenia opcjonalnego prawa autorskiego „jednolitego skutku”, Komitet uważa, że jest to propozycja bardzo ambitna z punktu widzenia harmonizacji i urzeczywistnienia jednolitego rynku, jednak sądzi, że jest jeszcze zbyt wcześnie, by zajmować stanowisko w sprawie hipotez. Wobec tego zwraca się do Komisji z prośbą, by dalej prowadziła badania na ten temat

i przedstawiła konkretne wnioski uwzględniające obecny stan postępu prac w tej dziedzinie w różnych państwach członkowskich.

4.6.7 Komitet uważa, że podatek pobierany przy zakupie wszelkich nośników elektronicznych czy magnetycznych z tytułu finansowania prywatnej kopii opiera się na podstawie domniemania winy. Komitet uważa natomiast, że kopia na użytek prywatny jest uzasadnioną praktyką umożliwiającą zmianę nośnika czy materiału, która powinna zostać uznana jako prawo legalnego właściciela licencji i jako element „uczciwego używania” (*fair use*) ⁽¹⁰⁾.

Bruksela, 18 stycznia 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽¹⁰⁾ Ten punkt widzenia podziela ETS w orzeczeniu w sprawie *Padawan*.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Strategiczna wizja w zakresie norm europejskich – Postęp w celu poprawy i przyspieszenia zrównoważonego wzrostu gospodarki europejskiej do roku 2020”

COM(2011) 311 wersja ostateczna

(2012/C 68/06)

Sprawozdawca: **Edgardo Maria IOZIA**

Dnia 1 czerwca 2011 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów „Strategiczna wizja w zakresie norm europejskich – Postęp w celu poprawy i przyspieszenia zrównoważonego wzrostu gospodarki europejskiej do roku 2020”

COM(2011) 311 wersja ostateczna.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 19 grudnia 2011 r.

Na 477. sesji plenarnej w dniach 18–19 stycznia 2012 r. (posiedzenie z 19 stycznia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 158 do 6 – 2 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) zdecydowanie popiera strategię „Europa 2020” na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu i wyraża uznanie dla inicjatywy Komisji. W szczególności przyjęcie wspólnych norm UE przyczynia się do rozwoju konkurencyjnego jednolitego rynku z interoperacyjnymi i innowacyjnymi produktami i usługami opartymi na odpowiednich normach.

1.2 Normy można uznać za dziedzictwo naszej cywilizacji – reprezentują one obecną i dawną wiedzę; muszą być postępowe, aby odpowiednio się zmieniać. Czas potrzebny na rozwój norm należy ograniczyć w taki sposób, aby zawsze odzwierciedlały one potrzeby społeczeństwa. EKES popiera wysiłki Komisji na rzecz zmniejszenia tego okresu o 50 % do 2020 r., co nie może jednak prowadzić do uniformizacji i do zakwestionowania niezbędnych i niekiedy długotrwałych konsultacji z zainteresowanymi stronami. Konsultacje te prowadzone są skuteczniej na szczeblu krajowym, a ich użytecznym uzupełnieniem są bezpośrednie działania wyspecjalizowanych organizacji europejskich.

1.3 Udział w normalizacji powinien być tak samo ważny jak udział w procesie legislacyjnym. Niezbędne jest większe uczestnictwo konsumentów, MŚP i innych podmiotów, a osiągnąć to można poprzez wsparcie finansowe. Ocena wzajemna norm krajowych przez zainteresowane podmioty powinna zapewnić reprezentację interesów społeczeństwa na wszystkich szczeblach.

1.4 Normy w zamówieniach publicznych są konieczne do prawidłowego wdrożenia jednolitego rynku.

1.5 EKES potwierdza swój wcześniejszy pogląd, że „specyfikacje przyjęte przez międzynarodowe fora i/lub konsorcja przemysłowe w sektorze ICT powinny zostać zatwierdzone dopiero po ich przyjęciu przez europejskie organy normalizacyjne z udziałem przedstawicieli MŚP, konsumentów, organizacji ekologicznych, pracowników i organów, które reprezentują ważne interesy społeczne” ⁽¹⁾.

1.6 Komisja proponuje szereg działań w różnych dziedzinach. Jako że normalizacja jest bardzo ważnym narzędziem wspierania polityki przemysłowej, innowacji i konkurencyjności, EKES wspiera proponowane działania, szczególnie te, które wiążą się z rolą Wspólnego Centrum Badawczego Komisji Europejskiej, którego zadaniem jest kontrolowanie zgodności standardów naukowych z wymogami gospodarki UE i gospodarek poszczególnych krajów, jeżeli chodzi o konkurencyjność, potrzeby społeczne, kwestie bezpieczeństwa oraz wpływ na środowisko (działania 1–5 określone w komunikacie).

1.7 W odniesieniu do interesu społecznego Komisja przewiduje poświęcenie szczególnej uwagi kwestii bezpieczeństwa i ochrony, zwracając się do państw członkowskich o rzeczywiste zaangażowanie konsumentów, stowarzyszeń ekologicznych oraz osób niepełnosprawnych i starszych. EKES uważa, że propozycje te mają duże znaczenie (działania 6–9).

⁽¹⁾ Dz.U. C 376 z 22.12.2011, s. 58.

1.8 EKES zawsze wspierał zaangażowanie i aktywną rolę organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Zgadza się w pełni z Komisją i jej inicjatywą na rzecz poszerzenia procesu prowadzenia prac, angażowania w ten proces większego grona zainteresowanych podmiotów, zarówno na szczeblu krajowym, jak i UE, na podstawie uznanych kryteriów, takich jak zasady porozumienia WTO w sprawie barier technicznych w handlu. Organizacjom MŚP, konsumentom, związkom zawodowym i innym właściwym podmiotom należy udzielić wsparcia finansowego (działania 10–15).

1.9 Rozdział 5 komunikatu poświęcony jest rozwojowi norm w usługach: EKES popiera poglądy wyrażone w tym rozdziale i uważa, że pomysł przekazania odpowiedzialności grupie wysokiego szczebla ds. usług dla przedsiębiorstw, jak zaproponowano w komunikacie pt. „W kierunku Aktu o jednolitym rynku”, jest bardzo pomocny dla wszystkich sektorów gospodarki, nawet poza sektorem usług (działania 16–18).

1.10 EKES uznaje szczególny charakter rynku ICT i potrzebę szybkiego określenia norm, które byłyby opracowywane przez fora i konsorcja. Jak już stwierdzono, proces faktycznie obejmujący szerokie grono zainteresowanych podmiotów powinien zwiększyć status tych norm. Należy przyjąć z zadowoleniem utworzenie forum złożonego z wielu podmiotów. EKES zaleca, by forum to spotykało się regularnie i nie było tylko jednorazową inicjatywą. EKES pragnie brać w nim udział.

Normy w dziedzinie ICT są konieczne w elektronicznych zamówieniach publicznych i ogólnie rzecz biorąc w e-administracji. Bardzo ważne jest zagwarantowanie interoperacyjności ICT (działania 19–23).

1.11 W propozycjach końcowych podkreślono rolę Europy w międzynarodowej normalizacji oraz aktywną inicjatywę ogłoszoną przez Komisję. EKES popiera proponowane działania i uważa, że kluczowe dla interesów UE jest odgrywanie bardzo aktywnej roli w działaniach międzynarodowych, a także popiera decyzje Komisji dotyczące wspierania prac europejskich organów normalizacyjnych w formie dwustronnej i wielostronnej (działania 24–28).

1.12 Niezależny przegląd, który ma zostać rozpoczęty najpóźniej do 2013 r., opiera się na interesach Komisji w ocenie postępów i zgodności z celami: polityki przemysłowej, innowacji i rozwoju technologicznego, z punktu widzenia potrzeb rynkowych, angażowania szerokiego grona zainteresowanych podmiotów i reprezentatywności. EKES w pełni zgadza się z tą propozycją (działanie 29).

2. Uwagi ogólne

2.1 Efektywny europejski system normalizacji zasadniczo umożliwi tworzenie interoperacyjnych produktów i usług, które mogą być oferowane bez przeszkód w UE, nie tylko w formie transgranicznej, lecz także na szczeblu lokalnym, regionalnym lub krajowym.

2.2 EKES zgadza się, że normy są skutecznym narzędziem politycznym i mogą przyczynić się do właściwego funkcjonowania jednolitego rynku, w szczególności w dziedzinie ICT i usług, w ramach których nadal są rozwijane normy dotyczące procesów i produkcji.

2.3 EKES zdecydowanie popiera stosowanie norm w zamówieniach publicznych, ponieważ wpłynie to pozytywnie na dostawę produktów i usług opartych na odpowiednich normach. Podmioty organizujące przetargi publiczne w UE powinny stosować normy globalne lub europejskie, jeżeli takie istnieją, w przypadku każdego wniosku dotyczącego produktu lub usługi, natomiast należy zdecydowanie unikać stosowania norm prawnie zastrzeżonych oraz usług i produktów niemających charakteru interoperacyjnego.

2.4 Komitet odnotowuje znaczenie trwałego usunięcia barier handlowych i docenia zaangażowanie wszystkich krajowych organów normalizacyjnych w państwach członkowskich na rzecz wdrażania norm europejskich jako identycznych norm krajowych oraz wycofania takich norm krajowych, które są z nimi sprzeczne, a także niepodjęmowania w przyszłości działań mogących podważyć tę harmonizację.

2.5 EKES zgadza się, że należy przyspieszyć europejski proces normalizacji, a także uprościć go, zmodernizować i nadać mu charakter sprzyjający angażowaniu większej liczby podmiotów. We wnioskach KE dotyczących norm i finansowania należy uwzględnić stosowanie ścisłych terminów, zapewnienie zasobów eksperckich oraz skutecznego udziału wszystkich zainteresowanych stron (zwłaszcza MŚP, konsumentów i innych podmiotów społecznych, które często mają słabą pozycję lub są nieobecne na szczeblu krajowym).

2.5.1 Uczestnictwo na szczeblu krajowym jest również bardzo ważne. Propozycje krajowych organów normalizacyjnych stanowią podstawę dla norm europejskich. Łatwiej jest konsumentom i MŚP wносить wkład na szczeblu krajowym.

2.6 Jako że normalizacja jest procesem dobrowolnym stymulowanym przez rynek, a jej sukces zależy przede wszystkim od akceptacji na rynku, EKES podkreśla znaczenie większego zaangażowania MŚP, nawet poprzez ich stowarzyszenia, we wszystkie etapy normalizacji – konsultacje w sprawie nowych projektów, w tym dotyczące zamówień, rozwój norm i ostateczne głosowanie, zarówno na szczeblu krajowym, jak i europejskim.

3. Uwagi szczegółowe

3.1 Rozważania dotyczące europejskich organów normalizacyjnych ⁽²⁾

3.2 EKES odnotowuje, że w ostatnich latach znacznie ograniczono średni czas opracowywania norm europejskich. Mimo to konieczne są dalsze ograniczenia, lecz nie kosztem zdolności

⁽²⁾ Ang. ESO – European standardization bodies. Trzy oficjalne europejskie organy normalizacyjne to CEN, CENELEC i ETSI.

do angażowania rozmaitych podmiotów czy jakości. Komisja wezwała także do ulepszenia i przyspieszenia procedur dotyczących rozwoju zamówień na opracowanie norm oraz umieszczenia wzmianki na temat zharmonizowanych norm w Dzienniku Urzędowym UE. EKES przyjmuje z zadowoleniem wyrażony przez Komisję zamiar dotyczący ograniczenia czasu trwania procesu o 50 % do 2020 r.

3.2.1 Członkostwo w grupach roboczych ds. europejskich organów normalizacyjnych oraz komitetach technicznych musi być lepiej zrównoważone i reprezentować wszystkie podmioty rynkowe zaangażowane w omawianą kwestię normalizacji. Należy zapewnić finansowanie, aby zagwarantować, że przedstawiciele mikroprzedsiębiorstw, konsumenci oraz inne podmioty społeczne i ich stowarzyszenia będą mogli uczestniczyć w warsztatach. EKES popiera decyzję dokonania przeglądu i racjonalizacji aktualnego systemu zachęt i wsparcia finansowego, aby rozszerzyć możliwości udziału wszystkich zainteresowanych podmiotów. Pożądana byłaby ujednolicona regulacja istniejących narzędzi.

3.2.2 Wymagany jest odpowiedni nadzór, aby zapobiec powielaniu prac lub wyników wśród grup roboczych na szczeblu UE (finansowanych przez Komisję Europejską).

3.2.3 Krajowe organy normalizacji potrzebują pełnego zaangażowania państw członkowskich, a w szczególności poparcia politycznego oraz zasobów technicznych i finansowych, aby umożliwić uczestnictwo wszystkich podmiotów.

3.2.4 Ponieważ jedną z kluczowych korzyści płynących z normalizacji jest możliwość zapewnienia interoperacyjnych produktów i usług, należy ustanowić jasny mechanizm i narzędzia testowania i zatwierdzania norm UE, aby zapewnić szybszy cykl rozwoju produktu.

3.2.5 W odpowiedzi na zjawisko „starzenia się Europy” normalizacja europejska ma do odegrania kluczową rolę w zapewnieniu bezpiecznych i dostępnych produktów i usług konsumentom w każdym wieku i o różnych zdolnościach. Jest to szczególnie ważne, gdy uwzględni się znaczenie norm europejskich we wspieraniu umów dotyczących zamówień publicznych.

3.3 **Wytyczne dotyczące realizacji** – niektóre międzynarodowe organy normalizacyjne nie opracowują wytycznych dotyczących wdrażania ustalonych norm. Europejskie organy normalizacyjne powinny odpowiedzieć na tę potrzebę i opracować jasne i zwięzłe wytyczne dotyczące realizacji, aby zapewnić łatwe wdrażanie.

MŚP będą mogły uzyskać dostęp do rynków, na których stosuje się wspólne normy, co zmniejszy skomplikowane procedury i koszty dla MŚP oraz poprawi konkurencję.

Należy zachęcać do stosowania norm UE w przypadkach, gdy brakuje norm krajowych, lub zapewnić zbieżność norm krajowych z normami UE poprzez przedstawienie wyraźnych planów działania.

3.4 **Kształtowanie świadomości i reprezentacja MŚP:** ukierunkowane warsztaty oraz działania szkoleniowe i podnoszące świadomość powinny być prowadzone na szczeblu regionalnym i krajowym, ponieważ do MŚP można dotrzeć łatwiej poprzez lokalny przemysł lub stowarzyszenia MŚP oraz organy administracji publicznej.

3.4.1 MŚP są często nieświadome mechanizmu rozwijania norm i po prostu przyjmują produkty o wcześniej ustalonych normach. Stowarzyszenia MŚP na szczeblu krajowym i unijnym często nie dysponują zasobami koniecznymi do zapewnienia wkładu w rozwój normalizacji, co tym samym jeszcze bardziej ogranicza ich oddziaływanie.

3.4.2 EKES zgadza się, że należy wzmocnić pozycję europejskich stowarzyszeń reprezentujących MŚP oraz podmioty społeczne. Należy poważnie rozważyć prawo głosu dla unijnych stowarzyszeń MŚP oraz podmiotów społecznych w ramach europejskich organów normalizacyjnych. EKES jest zainteresowany udziałem w tej dyskusji, która obecnie ma charakter kontrowersyjny z uwagi na fakt, że europejskie organy normalizacyjne są podmiotami prywatnymi.

3.4.3 EKES przyjmuje z zadowoleniem prace przeprowadzone ze wsparciem finansowym Komisji Europejskiej przez NORMAPME, jako stowarzyszenie europejskie reprezentujące rzemiosło i MŚP w ramach normalizacji, oraz przez organizację ANEC reprezentującą konsumentów.

3.4.4 Aby zwiększyć świadomość i rozpowszechnić stosowanie norm, EKES proponuje, by organizacje normalizacyjne na szczeblu unijnym i krajowym zapewniły potencjalnym użytkownikom uproszczony dostęp do norm, w tym ich streszczenie. Jeżeli stosowanie norm zostanie obowiązkowo nakazane aktem prawnym, prawodawca musi zadbać o to, by normy te były tak samo dostępne jak ten akt prawny.

3.5 **Edukacja:** Koncepcja normalizacji powinna zostać uwzględniona w programie nauczania europejskich szkół średnich oraz uniwersytetów. Należy wspierać konkretne bodźce dla studentów i badaczy służące rozwojowi rozwiązań i aplikacji interoperacyjnych opartych na normach. Na przykład można by z łatwością przyznać finansowanie UE dla studentów i badaczy jako pojedynczych podmiotów lub grup transnarodowych.

3.5.1 Komisja powinna monitorować trendy innowacyjne poprzez ścisłą współpracę z branżą ICT, ośrodkami badawczymi i uniwersytetami, aby zapewnić rozwój norm zgodnie z innowacjami w zakresie produktów i usług. Należy to zapewnić w programie prac na rzecz normalizacji, ustalając priorytetowe działania na podstawie procesów rynkowych i potrzeb rynku.

3.6 Normy odzwierciedlają dobrowolny proces oceny potrzeb, wymogów i zasad, które mają być spełnione w celu ułatwienia przyjęcia odpowiednich produktów i usług. Jednakże zasady te przekształcają się w normy jedynie wtedy, gdy uzyskają akceptację na rynku dzięki ich szerokiemu zastosowaniu przez użytkowników. Zrównoważone wymogi podmiotów i konsensus powinny być zatem podstawą wszelkich prac normalizacyjnych. Jednakże to przede wszystkim duże przedsiębiorstwa prywatne i publiczne uczestniczą w opracowywaniu norm, co skutkuje nierówną reprezentacją zainteresowanych stron.

3.7 Normalizacja to ważne narzędzie budowania konkurencyjności. EKES wzywa państwa członkowskie do zapewnienia skutecznych krajowych ram normalizacji, które mogłyby wnieść wkład w rozwój norm europejskich i międzynarodowych, a także zapewnić rozwiązania normalizacyjne wyłącznie na potrzeby krajowe.

3.8 Należy wzmocnić krajowe organy normalizacyjne. Zależy to jednak w dużym stopniu od krajowej polityki przemysłowej, a także poziomu zaangażowania danego kraju, w związku z czym występują tu różnice między krajami. Należy stworzyć konkretne bodźce, w powiązaniu z kampanią komunikacyjną dotyczącą najlepszych praktyk z państw członkowskich UE, które postrzegają normy jako strategiczny atut swojej konkurencyjności.

3.9 EKES zgadza się co do kluczowej roli rozwoju **norm w dziedzinie usług**. Jednakże niezwykle istotne jest zapewnienie, by normy w dziedzinie usług były stymulowane przez rynek i oparte na konsensusie.

3.9.1 Krajowe normy mogą tworzyć przeszkody dla urzeczywistnienia jednolitego rynku. Bardzo istotne jest, by normy były opracowywane na szczeblu UE, zanim państwa członkowskie rozwiną standardy krajowe, które często nie są interoperacyjne.

3.10 EKES zdecydowanie popiera działania Komisji Europejskiej związane z normami ICT i interoperacyjnością. W szczególności dotyczy to możliwości zastosowania powszechnie przyjętych norm ICT w zamówieniach publicznych, aby dzięki sektorowi publicznemu stworzyć zapotrzebowanie na interoperacyjne usługi, co stanie się główną siłą napędową normalizacji.

3.10.1 Jak już zaproponowano, „Komitet uważa, że europejskie organy normalizacyjne i Komisja muszą zapewnić kontrole prewencyjne, które potwierdzałyby, że specyfikacje przyjęte przez międzynarodowe fora i/lub konsorcja przemysłowe, służące jako punkt odniesienia w zamówieniach publicznych, zostały opracowane w neutralny, sprawiedliwy i przejrzysty sposób z odpowiednim zaangażowaniem przedstawicieli małych i średnich przedsiębiorstw, konsumentów, ekologów, pracowników i organów reprezentujących istotne interesy społeczne”.

3.11 EKES wyraża także wątpliwości co do propozycji mającej poprawić globalną konkurencyjność. Prawodawstwo powinno wspierać strategię i normy, a nie odwrotnie. Normalizacja nie powinna utrudniać innowacji i rozwoju.

3.12 Produkty i/lub usługi oparte na normach, będące wynikiem udanych inicjatyw finansowanych przez UE, należy włączyć do kolejnych powiązanych inicjatyw UE mających na celu uniknięcie powielania działań oraz promowanie dalszego rozszerzania lub przyjmowania tych norm.

Bruksela, 19 stycznia 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych

COM(2011) 452 wersja ostateczna – 2011/0202 (COD)

(2012/C 68/07)

Sprawozdawca: **Peter MORGAN**

Rada, w dniu 30 listopada 2011 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 17 listopada 2011 r., postanowiły, zgodnie z art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych

COM(2011) 452 wersja ostateczna – 2011/0202 (COD).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 19 grudnia 2011 r.

Na 477. sesji plenarnej w dniach 18–19 stycznia 2012 r. (posiedzenie z 18 stycznia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 179 do 2 – 7 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES przyjmuje z zadowoleniem zasadnicze aspekty czwartej dyrektywy w sprawie wymogów kapitałowych⁽¹⁾ (CRD IV) oraz pakietu Bazylea III, na którym została ona oparta. Niemniej jednak CRD IV oznaczać będzie wzrost kosztów działalności bankowej, co ma istotne znaczenie dla unijnych przedsiębiorstw, a zwłaszcza dla MŚP. Pakiet Bazylea zaprojektowany został z myślą o bankach działających w skali międzynarodowej i wszystkie one powinny go przestrzegać.

1.2 Dyrektywy UE w sprawie wymogów kapitałowych miały zawsze zastosowanie do wszystkich banków, to zaś ma istotne znaczenie ze względu na rolę, jaką we wspieraniu gospodarki odgrywają banki regionalne oraz banki niebędące spółkami akcyjnymi. MŚP są w ogromnym stopniu zależne od finansowania przez banki, dlatego należy dołożyć starań, by nie nakładać na unijne MŚP dodatkowych kosztów, które postawiłyby je w niekorzystnej sytuacji w stosunku do ich międzynarodowych konkurentów. W tym kontekście EKES wzywa Komisję do ułatwiania dalszego rozwoju bankowości etycznej i partycypacyjnej⁽²⁾.

1.3 Wyniki przeprowadzonego przez Komisję badania skutków wskazują, iż MŚP nie ucierpią szczególnie w związku z nowymi wymogami kapitałowymi, niemniej jednak Komitet zachowuje w tej kwestii sceptycyzm i postuluje, by Komisja ściśle monitorowała rozwój sytuacji w zakresie akcji kredytowej banków i opłat bankowych dla MŚP. Ponadto EKES popiera ideę, by Komisja dokonywała przeglądów oceny ryzyka w odniesieniu do kredytów udzielanych MŚP.

1.4 Nowe ramy łączą w sobie zarówno elementy mikroostrożnościowe, jak i makroostrożnościowe. Po stronie mikroostrożnościowej przewiduje się zwiększenie poziomu kapitału o wyższej jakości, lepsze zabezpieczenie przed ryzykiem,

wprowadzenie wskaźnika dźwigni ochrony wobec systemu opartego na ryzyku oraz nowe podejście do płynności. Po stronie makroostrożnościowej CRD IV wymaga tworzenia buforów kapitałowych w czasach dobrej koniunktury, by można było korzystać z nich w okresach skrajnych warunków rynkowych, a także przewiduje inne środki mające zaradzić kwestiom ryzyka systemowego i wzajemnych powiązań instytucji. Wniosek odnosi się więc – przynajmniej w ujęciu koncepcyjnym – do wszystkich problemów, jakie ujawniły się w wyniku kryzysu bankowego, a które EKES poruszał w swojej wcześniejszej opinii w sprawie CRD III⁽³⁾.

1.5 Ostatecznie skutki nowego prawodawstwa zależą będą od jego wdrożenia i podmiotów zaangażowanych w ten proces. Kryzys bankowy nie miał jednego konkretnego źródła – winne były wszystkie podmioty. Winni byli oczywiście dyrektorzy wielu banków, ale także biegli rewidenci, agencje ratingowe, inwestorzy instytucjonalni i analitycy, organy regulacji i nadzoru w państwach członkowskich, banki centralne, ministrowie skarbu i politycy, a eksperci ekonomiczni i komentatorzy środków masowego przekazu również nie dostrzegli, na co się zanosilo. EKES chciałby wierzyć, że wszystkie te podmioty wyciągnęły wnioski z ostatniego kryzysu, ale niestety sposób postępowania z kryzysem długu państwowego świadczy na ich niekorzyść. W niektórych przypadkach nie dokonano rekapitalizacji banków, wyniki testów warunków skrajnych były nieprzekonujące (Dexia), biegli rewidenci nie wymagali rygorystycznych rezerw wobec odpisów długu państwowego, politycy zaś, którzy stosują polityczne rozwiązania w odniesieniu do problemów gospodarczych, odpowiedzialni są za dopuszczenie do tego, że kryzys wymknął się spod kontroli.

1.6 Przeciwwagą dla nowego rozporządzenia musi być realizacja systemów sanacji i naprawy opartych na takich instrumentach, jak „testamenty życia”. Podczas gdy państwo nadal gwarantować będzie niewielkie depozyty, należy usunąć pokusę

⁽¹⁾ Dz.U. L 329 z 14.12.2010, s. 3–35; opinia EKES-u: Dz.U. C 339 z 14.12.2010, s. 24–28.

⁽²⁾ Dz.U. C 48 z 15.2.2011, s. 33.

⁽³⁾ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:228:SOM:PL:HTML>; Dz.U. C 228 z 22.9.2009, s. 62–65.

nadużyć w związku z nieograniczonym wsparciem ze strony państwa dla upadających banków. Jeśli sytuacja będzie wystarczająco jasna, inwestorzy, wierzyciele i dyrektorzy instytucji kredytowych zmuszeni będą ponosić bezpośrednią odpowiedzialność za ich kondycję w przyszłości.

1.7 Aby odbudować stabilność i zaufanie na rynkach, głowy państw i rządów UE w swoim planie wychodzenia z kryzysu z 26 października 2011 r. postanowiły nałożyć na szereg banków wymóg osiągnięcia współczynnika kapitałowego w wysokości 9 % kapitału najwyższej jakości do czerwca 2012 r., w tym stworzenia nadzwyczajnego i tymczasowego buforu w związku z zaangażowaniem w dług państwowy. Było to konieczne, gdyż wniosek dotyczący rozporządzenia przewidywał przejście na nowe wymogi kapitałowe w ciągu kilku lat. W wyniku tych decyzji niektóre banki będą miały ogromne trudności ze zdobyciem nowego kapitału, choćby dlatego, że muszą również zrolować dotychczasowe zadłużenie, co samo w sobie jest niełatwe, ponieważ źródła finansowania wyschły już w drugiej połowie 2011 r. Komitet rozumie, że środki te mają charakter wyjątkowy, niemniej jednak ich skutki są natychmiastowe, bez względu na to, jakiego rodzaju korzyści zostaną ostatecznie osiągnięte.

1.7.1 Zastosowanie wspomnianych wymogów kapitałowych może mieć kolosalne konsekwencje dla małych banków i banków lokalnych, które z reguły są bardziej przyjaźnie nastawione do MŚP i mikroprzedsiębiorstw niż banki międzynarodowe. Jeśli mniejsze banki będą miały trudności ze zgromadzeniem takiego kapitału, trudniej będzie umożliwić MŚP dostęp do finansowania.

1.8 Owa decyzja rodzi dwie istotne obawy, jeżeli obecny kryzys w zakresie finansowania nie ustąpi. W przypadku banków, które nie mogą lub nie chcą zgromadzić nowego kapitału podstawowego Tier I w krótkim terminie, jako że takie działanie mogłoby doprowadzić do rozmycia udziałów, rozwiązaniem alternatywnym byłyby cięcia w bilansach i zmniejszenie portfeli kredytowych, by dostosować je do wysokości rezerw kapitałowych. W czasach gdy państwa członkowskie starają się ożywić koniunkturę w gospodarce, ograniczenie akcji kredytowej byłoby katastrofą. Aby zapobiec tego rodzaju skutkom, państwa członkowskie i organy UE powinny dążyć do współpracy z sektorem bankowym, a nie bezustannie zmierzać do konfrontacji. Powinny one także dążyć do podjęcia wszechstronnych środków zachęcających do alternatywnych sposobów finansowania MŚP, takich jak bankowość partycypacyjna, omawiana również we wcześniejszej opinii EKES-u⁽⁴⁾.

1.9 Druga obawa dotyczy tych banków, które zdołają zdobyć na rynkach dodatkowy kapitał własny. Większość dostępnego kapitału znajduje się w rękach państwowych funduszy majątkowych oraz banków azjatyckich i bliskowschodnich. Istnieje realne zagrożenie, że własność unijnego systemu bankowego wymknie się spod kontroli państw członkowskich UE.

1.10 Szczególnym problemem, który ujawnił się podczas kryzysu związanego z długiem państwowym, są wyraźne oznaki, iż wbrew zapisom tak umowy bazylejskiej, jak i dyrektyw w sprawie wymogów kapitałowych, dług państwowy najwyraźniej nie jest pozbawiony ryzyka. Jest to istotny słaby punkt przepisów rozporządzenia dotyczących jakości kapitału.

Ma to poważne konsekwencje dla banków, które zgodnie z uregulowaniami zmuszone były gromadzić państwowe papiery dłużne. Organy regulacji powinny ponownie rozważyć mechaniczne stosowanie ratingu „wolne od ryzyka”, a banki powinny zmienić swoje wewnętrzne metodologie oceny ryzyka.

1.11 Łączne oddziaływanie na kapitał, płynność i stosowanie dźwigni, jakie wywierają CRD II, III i IV, przygotowywane systemy naprawy, rosnące zainteresowanie propozycjami zgodnymi z zasadą Volckera, by ograniczyć prowadzony przez banki obrót na własny rachunek, oraz koncepcją rozdzielenia bankowości detalicznej i inwestycyjnej mogą prawdopodobnie oznaczać, że model biznesowy stosowany w ostatnim dziesięcioleciu przez większe banki, tak dla nich korzystny, wymagać będzie przeformułowania pod kątem warunków obecnej dekady, narzucających oszczędności i ograniczenia kapitałowe. W interesie wszystkich zainteresowanych stron – zarówno kredytodawców i kredytobiorców, pracowników i inwestorów, jak i całego społeczeństwa – leży wypracowanie przez banki nowego modelu biznesowego, który zapewne będzie mniej rentowny, ale za to bardziej zrównoważony w perspektywie nadchodzących lat.

1.12 Zdaniem EKES-u nowe modele biznesowe muszą być etyczne i zrównoważone. Potrzebna jest poprawa stosunków z klientami, w praktykach biznesowych należy ściśle przestrzegać zasad etyki, zaś systemy nagradzania muszą ulec radykalnej zmianie. Wszystkie podmioty ponosiły winę za zaistniały kryzys. Obecnie muszą one wszystkie współdziałać na rzecz utworzenia instytucji kredytowych będących w stanie wspomagać gospodarkę UE w nadchodzącym trudnym dziesięcioleciu.

2. Wprowadzenie

2.1 Unijne dyrektywy w sprawie wymogów kapitałowych mają na celu stworzenie ram prawnych rynku wewnętrznego w obszarze bankowości. W ten sposób za ich pośrednictwem dokonuje się transpozycji umów bazylejskich do systemu prawnego UE. Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego utworzony został w 1975 r. W 1988 r. komitet ten postanowił wprowadzić system pomiaru kapitału określany powszechnie mianem bazylejskiej umowy kapitałowej. System ten przewidywał wdrożenie ram pomiaru ryzyka kredytowego. UE dokonała transpozycji tej umowy w marcu 1993 r. w drodze pierwszej dyrektywy w sprawie wymogów kapitałowych (CRD)⁽⁵⁾ poświęconej adekwatności kapitałowej firm inwestycyjnych i instytucji kredytowych.

2.2 Druga umowa bazylejska (Bazylea II) została opublikowana w 2004 r. UE dokonała transpozycji jej postanowień w nowej CRD przyjętej w czerwcu 2006 r.; dyrektywa ta weszła w życie w grudniu 2006 r. EKES przyjął opinię⁽⁶⁾ w sprawie wniosku dotyczącego CRD na sesji plenarnej w marcu 2005 r.

2.3 W październiku 2008 r. Komisja przyjęła wniosek dotyczący szeregu istotnych zmian do dyrektywy w sprawie wymogów kapitałowych (CRD II). Ów przegląd CRD był – po części – odpowiedzią na zalecenia Forum Stabilności Finansowej G-7 oraz kryzys rynkowy. Tekst ten został opublikowany w lipcu 2009 r., a datę wejścia w życie wyznaczono na grudzień 2010 r.

⁽⁵⁾ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1993:141:SOM:PL:HTML; Dz.U. L 141 z 11.6.1993, s. 1–26.>

⁽⁶⁾ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:234:SOM:PL:HTML; Dz.U. C 234 z 22.9.2005, s. 8–13.>

⁽⁴⁾ Dz.U. C 48 z 15.2.2011, s. 33.

2.4 Dorównując kroku prowadzonym równolegle pracom Komitetu Bazylejskiego, Komisja przeprowadziła konsultacje i w ramach pakietu CRD III przedstawiła w lipcu 2009 r. wnioski dotyczące zmian w odniesieniu do portfela handlowego, resekurytyzacji i polityki wynagrodzeń w sektorze bankowym. Opinię⁽⁷⁾ na ten temat EKES przyjął na sesji plenarnej w styczniu 2010 r.

2.5 W odpowiedzi na kryzys finansowy, w grudniu 2010 r. opublikowano trzecią umowę bazylejską. Zaproponowane w niej bufory kapitałowe i poziomy zabezpieczeń przed utratą płynności są wielokrotnie wyższe niż wcześniej. Zgodnie z pakietem Bazylea III banki zobowiązane są do utrzymywania współczynnika kapitału podstawowego na poziomie 4,5 % (wzrost z 2 % wymaganych w pakiecie Bazylea II) oraz współczynnika kapitałowego kapitału Tier I na poziomie 6 % (wzrost z 4 % wymaganych w pakiecie Bazylea II) wartości aktywów ważonych ryzykiem. Pakiet ten wprowadza także dodatkowe bufory kapitałowe: 1) obowiązkowy bufor zabezpieczający w wysokości 2,5 %; oraz 2) dobrowolny bufor antycykliczny, który umożliwia krajowym organom nadzoru wprowadzanie wymogu utrzymywania dodatkowo do 2,5 % kapitału w okresach silnego wzrostu akcji kredytowej. Ponadto pakiet Bazylea III wprowadza minimalny wskaźnik dźwigni na poziomie 3 % oraz dwa obowiązkowe wskaźniki płynności. Wskaźnik pokrycia płynności wymaga od banku utrzymywania aktywów płynnych wysokiej jakości na poziomie wystarczającym na pokrycie całkowitych odpływów pieniężnych netto na przestrzeni 30 dni. Wskaźnik stabilnego finansowania netto wymaga zaś, by dostępna kwota stabilnego finansowania przewyższała wymaganą kwotę stabilnego finansowania w okresie jednego roku przy rozszerzonym scenariuszu warunków skrajnych. Wnioski mające na celu transpozycję postanowień pakietu Bazylea III do CRD IV zostały opublikowane w lipcu 2011 r. i stanowią podstawę niniejszej opinii.

3. Streszczenie wniosku

3.1 Komisja Europejska przedstawiła propozycje zmierzające do zmiany postępowania 8 000 banków prowadzących działalność w Europie. Nadrzędnym celem wniosku jest wzmocnienie odporności unijnego sektora bankowości, a jednocześnie zadbanie o to, by banki nadal finansowały działalność gospodarczą i wzrost. W swoich propozycjach Komisja stawia trzy konkretne cele.

— Zgodnie z przepisami zawartymi we wniosku banki zobowiązane będą do utrzymywania wyższych poziomów kapitału o wyższej jakości, tak aby w przyszłości mogły samodzielnie sprostać ewentualnym szokom. W chwili nadejścia ostatniego kryzysu instytucje finansowe dysponowały kapitałem niewystarczającym zarówno pod względem wysokości, jak i jakości, co skutkowało koniecznością udzielenia im przez władze krajowe wsparcia na niespotykaną dotąd skalę. Za pomocą przedstawionego wniosku Komisja wprowadza do unijnego porządku prawnego międzynarodowe standardy w zakresie kapitału banków, uzgodnione na poziomie grupy G-20 (najczęściej określane mianem umowy Bazylea III). Unia Europejska będzie odgrywała w tej kwestii wiodącą rolę, ponieważ zamierza zastosować wspomniane zasady w odniesieniu do ponad 8 000 banków, których aktywa stanowią razem 53 % aktywów w skali całego świata.

— Komisja pragnie ponadto ustanowić nowe ramy zarządzania, wyposażając organy nadzorcze w nowe uprawnienia do ścisłego monitorowania banków oraz do podejmowania działania w przypadku wykrycia zagrożenia, na przykład w formie ograniczenia akcji kredytowej, w sytuacji gdy nabiera ona cech bańki finansowej.

— Łącząc całość prawodawstwa mającego zastosowanie w tej kwestii, Komisja proponuje ustanowienie jednolitego zbioru przepisów w obszarze regulacji bankowych. Przyczyni się to do zwiększenia przejrzystości przepisów i poprawy ich egzekwowania.

3.2 Wniosek składa się z dwóch części: dyrektywy regulującej dostęp do działalności polegającej na przyjmowaniu depozytów oraz rozporządzenia regulującego sposób prowadzenia działalności instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych. Obydwa instrumenty prawne stanowią jeden pakiet i należy rozpatrywać je łącznie. Wnioskowi towarzyszy ocena skutków, w której wykazano, iż proponowana reforma znacznie ograniczy prawdopodobieństwo wystąpienia systemowego kryzysu bankowego.

3.3 W rozporządzeniu określono szczegółowe wymogi ostrożnościowe dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych. Uregulowano w nim następujące kwestie:

— Kapitał: Przedstawiony przez Komisję wniosek przewiduje podniesienie wymogów w zakresie funduszy własnych, jakie banki zobowiązane są utrzymywać, a także zastrzeżenie wymagań co do ich jakości. Harmonizuje on także zasady odliczeń od funduszy własnych, których dokonuje się, aby określić kwotę kapitału regulacyjnego netto, którą można w sposób ostrożnościowy przyjąć do celów regulacyjnych.

— Płynność: Aby zwiększyć krótkoterminową odporność profilu ryzyka utraty płynności instytucji finansowych, Komisja proponuje wprowadzenie wskaźnika pokrycia płynności (LCR), którego dokładna konstrukcja i kalibracja zostanie określona w 2015 r., po okresie obserwacji i przeglądu.

— Wskaźnik dźwigni: Aby ograniczyć nadmierne narastanie dźwigni finansowej w bilansach instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, Komisja proponuje również by wskaźnik dźwigni podlegał przeglądowi nadzorcemu. Konsekwencje wprowadzenia wskaźnika dźwigni będą uważnie monitorowane w okresie do 1 stycznia 2018 r., kiedy to wskaźnik ten mógłby ewentualnie nabrać charakteru wiążącego wymogu.

— Ryzyko kredytowe kontrahenta: Zgodnie z polityką Komisji w odniesieniu do instrumentów pochodnych będących przedmiotem obrotu poza rynkiem regulowanym, wprowadza się zmiany mające zachęcać banki do rozliczania tych instrumentów pochodnych za pośrednictwem partnerów centralnych.

— Jednolity zbiór przepisów: Kryzys finansowy uwypuklił zagrożenie związane z rozbieżnością przepisów krajowych. Jednolity rynek potrzebuje jednolitego zbioru przepisów. Rozporządzenie jest bezpośrednio stosowane bez potrzeby transpozycji do prawa krajowego, w związku z czym wyeliminowane zostaje źródło takich rozbieżności. Rozporządzenie ustanawia ponadto jednolity zbiór zasad odnoszących się do kapitału.

⁽⁷⁾ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:339:SOM:PL:HTML;Dz.U. C 339 z 14.12.2010, s. 24–28.>

3.4 Dyrektywa obejmuje swoim zakresem obszary zastosowania obowiązującej obecnie dyrektywy w sprawie wymogów kapitałowych, a państwa członkowskie muszą dokonać transpozycji przepisów UE w sposób odpowiedni w danym otoczeniu prawnym. Dotyczy to wymogów regulujących podejmowanie i prowadzenie działalności bankowej, warunków korzystania przez banki ze swobody przedsiębiorczości oraz swobody świadczenia usług, określenia właściwych organów oraz przepisów regulujących proces nadzoru ostrożnościowego. Nowymi elementami wprowadzanymi w tej dyrektywie są:

- Udoskonalenie ładu korporacyjnego: Wniosek zastrza wymogi w zakresie mechanizmów i procesów ładu korporacyjnego oraz wprowadza nowe przepisy mające na celu poprawę skuteczności sprawowanego przez rady dozoru nad ryzykiem, podniesienie statusu funkcji zarządzania ryzykiem oraz zapewnienie skutecznego monitorowania zarządzania ryzykiem przez organy nadzoru.
- Sankcje: Jeśli instytucje naruszają wymogi unijne, przewidziane we wniosku przepisy zagwarantują organom nadzoru możliwość zastosowania należycie odstrasżających, ale także skutecznych i proporcjonalnych sankcji – na przykład administracyjnych sankcji finansowych w maksymalnej wysokości 10 % rocznych obrotów danej instytucji czy też tymczasowych zakazów sprawowania funkcji w instytucjach wobec członków organu zarządzającego instytucji.
- Bufory kapitałowe: Wniosek wprowadza dwa bufory kapitałowe w uzupełnieniu do minimalnych wymogów kapitałowych: bufor zabezpieczający w identycznej wysokości dla wszystkich banków w UE oraz bufor antycykliczny, którego wysokość będzie można ustalać na poziomie krajowym.
- Wzmocniony nadzór: Komisja proponuje wzmocnić system nadzoru i wprowadzić wymóg corocznego przygotowywania programu działań nadzorczych w odniesieniu do każdej nadzorowanej instytucji na podstawie oceny ryzyka, w większym stopniu i bardziej systematycznie wykorzystywać możliwości prowadzenia kontroli nadzorczej na miejscu, a także wprowadzić bardziej surowe standardy oraz bardziej dogłębne i bardziej perspektywiczne oceny w ramach nadzoru.

3.5 Wniosek zmierza wreszcie do możliwie maksymalnego ograniczenia stopnia, w jakim instytucje kredytowe polegają na zewnętrznych ratingach kredytowych, poprzez: a) wprowadzenie wymogu, by wszystkie decyzje inwestycyjne podejmowane przez banki opierały się nie tylko na ratingach, lecz także na ich własnej, wewnętrznej ocenie wiarygodności kredytowej, oraz b) zobowiązanie banków, które w danym portfelu posiadają znaczną liczbę ekspozycji, by opracowały wewnętrzne ratingi dla tego portfela, a nie opierały się na ratingach zewnętrznych przy obliczaniu wymogów kapitałowych.

3.6 Komisja szacuje, że:

- wniosek przyczyni się do wzrostu wartości aktywów ważonych ryzykiem w przypadku dużych instytucji kredytowych o 24,5 %, a w przypadku małych instytucji kredytowych – o 4,1 %;

— w związku z wprowadzeniem nowego wymogu i bufora zabezpieczającego konieczne będzie pozyskanie nowych funduszy własnych w wysokości 84 mld EUR do roku 2015 i 460 mld EUR do roku 2019.

4. Stanowisko EKES-u

4.1 Nie zasięgnięto opinii EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy, dlatego też w swojej analizie Komitet ogranicza się – z dwoma wyjątkami – jedynie do rozporządzenia.

4.2 Czwarta dyrektywa w sprawie wymogów kapitałowych (CRD IV) jest istotnym krokiem naprzód w kwestii uregulowań dotyczących kapitału. Podniesie ona w znacznym stopniu wymogi ostrożnościowe, zapewni realne możliwości absorpcji strat przez kapitał regulacyjny oraz będzie zniechęcać do podejmowania pewnych ryzykownych rodzajów działalności, w odniesieniu do których system obowiązujący przed kryzysem stawał zbyt niskie wymogi kapitałowe. W ogólniejszej perspektywie, zarówno ten kryzys, jak i poprzednie kryzysy pokazały, że w momencie napotkania problemów przez banki niewystarczająca wielkość kapitału wysokiej jakości i niedostateczna płynność powodują ogromne koszty ekonomiczne dla całego społeczeństwa. Sytuacja ta wymaga naprawy. Jakkolwiek EKES popiera zasadniczą linię rozporządzenia, zgłasza kilka zastrzeżeń przedstawionych w niniejszej opinii.

4.3 Banki muszą utrzymywać wystarczającą ilość aktywów płynnych, by mogły sprostać problemom z płynnością, jakie mogą napotkać, bez potrzeby sięgania po wsparcie publiczne. Bank centralny powinien rozważać podejmowanie się roli kredytodawcy ostatniej instancji tylko w wyjątkowych okolicznościach. A zatem wskaźnik pokrycia płynności (LCR) spełnia istotną funkcję. Ponadto banki muszą ograniczać niedopasowanie terminów zapadalności w swoich bilansach. Finansowanie aktywów o bardzo długim terminie zapadalności pasywami o bardzo krótkim terminie wymagalności stwarza zagrożenie nie tylko dla samego banku, ale dla całej gospodarki. Z tego względu EKES popiera propozycję opracowania i wprowadzenia w odpowiednim czasie wskaźnika stabilnego finansowania netto (NSFR).

4.4 Niemniej jednak konieczna będzie bardzo uważna kalibracja wymogów w zakresie płynności, tak by uniknąć poważnych zakłóceń w sektorze bankowym. EKES stwierdza z zadowoleniem, że przedstawione propozycje są na tyle elastyczne, iż pozwalają organom nadzoru zmieniać NSFR i LCR w miarę poznawania skuteczności tych wskaźników. Tradycyjnym przedmiotem działalności bankowej jest transformacja terminów zapadalności, tj. przyjmowanie środków krótkoterminowych i udzielanie kredytów długoterminowych. Gdyby działalność ta miała być nadmiernie ograniczona, ucierpiałaby na tym gospodarka. EKES sceptycznie podchodzi do pomysłu, by przebudować strukturę bilansów banków pod kątem dopasowania terminów zapadalności.

4.5 Funkcjonowanie systemu finansowego nierozłącznie wiąże się z pewnym stopniem procykliczności. W czasach ekspansji gospodarczej występuje tendencja, by nie doszacowywać ryzyka, a w czasach kryzysu – by je przeszacowywać. Jednak kryzys, który nastąpił w wyniku upadłości banku Lehman Brothers, uzmysłowił wszystkim, jak ekstremalne mogą być owe wahania. W uzupełnieniu do wymogów kapitałowych i wymogów dotyczących płynności przewidzianych

w rozporządzeniu, dyrektywa wprowadza bufor zabezpieczający i bufor antycykliczny. EKES przyjmuje to rozwiązanie z zadowoleniem. Powinno ono przyczynić się do poprawy stabilności finansowej w długim okresie, a to z kolei powinno sprzyjać wzrostowi gospodarczemu.

4.5.1 Nawet w tej sytuacji zastosowanie zapisów umowy bazylejskiej do wszystkich banków, niezależnie od tego, czy ma ono charakter systemowy, czy też nie, może stanowić znaczące obciążenie dla mniejszych banków lokalnych. Komitet wzywa Komisję, Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EUNB) oraz organy nadzoru w państwach członkowskich do zapewnienia, że bufor kapitałowy dla mniejszych banków zostaną dostosowane do modeli biznesowych tychże banków.

4.6 Obliczanie wymogów kapitałowych zależy od stosowanych zasad rachunkowości. W śledztwie dotyczącym roli biegłych rewidentów w kryzysie finansowym Izba Lordów Zjednoczonego Królestwa ustaliła, że stosowanie międzynarodowych standardów sprawozdawczości finansowej (MSSF) miało w znacznym stopniu negatywny wpływ na wiarygodność bilansów banków. W ostatnich miesiącach ujawniono, że przynajmniej w jednym państwie członkowskim banki w swoich sprawozdaniach dla akcjonariuszy nie wyceniały długu państwowego według wartości rynkowej, czego wynikiem było niekonsekwentne stosowanie MSSF. Pamiętając, że MSSF jest systemem opartym na zasadach, EKES zachęca Komisję, by podjęła współpracę z organami odpowiedzialnymi za zasady rachunkowości, przedstawicielami biegłych rewidentów oraz z organami nadzoru w państwach członkowskich, aby zagwarantować, iż zharmonizowane uregulowania dotyczące adekwatności kapitału wspierane będą zharmonizowaną i rzetelną praktyką rachunkową. Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych powinien odgrywać w tym procesie ważną rolę koordynującą. Jest to nieodzowny warunek zharmonizowanego wdrożenia nowych zasad ostrożnościowych.

4.7 Komisja oczekiwać będzie oczywiście, iż skuteczność CRD IV oceniana będzie na podstawie działania nowych systemów kapitału i płynności w obliczu przyszłych kryzysów finansowych. EKES, świadomy skali kryzysu gospodarczego, w którym pogrążyła się obecnie UE, wyraża troskę o to, by żaden element nowego systemu nie ograniczył kredytów dla gospodarki bądź przepływu kredytowego w eksporcie lub finansowania handlu. Jeżeli banki będą mogły osiągnąć przewidziane wskaźniki kapitału i płynności jedynie poprzez cięcia w swoich bilansach i ograniczenie akcji kredytowej, rozporządzenie nie spełni swojego zadania. Taka sytuacja byłaby nie do przyjęcia. Komitet nie jest przekonany co do przeprowadzonej już oceny skutków i opowiada się za dokonaniem bardziej szczegółowej analizy. EKES proponuje stałe monitorowanie dostępności kredytów (mogłoby się tym zajmować centrum monitorowania z udziałem EKES-u), aż do zakończenia procesu wdrażania CRD IV (w 2019 r.) i zrealizowania strategii „Europa 2020” (uzależnionego od wsparcia ze strony banków).

4.8 W związku z tym, choć uzasadnienie dążenia do maksymalnej harmonizacji nie budzi wątpliwości, kryzys gospodarczy i przepływ kredytowy wymagać może delikatnych dostosowań zarówno wskaźników, jak i harmonogramów, jeżeli celem ma być optymalizacja wyników poszczególnych gospodarek państw członkowskich i ich naprawy gospodarczej w ciągu najbliższych kilku lat.

4.9 Wymagany łączny współczynnik kapitałowy proponowany w rozporządzeniu wynosi 8 %. W tym wymagany współczynnik kapitałowy kapitału podstawowego to 4,5 %, dodatkowy kapitał Tier I to 1,5 % a kapitał Tier II to 2 %. Ponadto bufor zabezpieczający to 2,5 % kapitału podstawowego Tier I. Kiedy wszystkie proponowane zmiany zostaną wprowadzone stopniowo do 2019 r. wymagany łączny współczynnik kapitałowy wraz z buforem zabezpieczającym osiągnie 10,5 %. Rozporządzenie wymaga maksymalnej harmonizacji, tj. jednolitych wymogów ostrożnościowych w odniesieniu do kapitału w całej Unii Europejskiej na podstawie rzeczywiście jednolitego zestawu przepisów. Podyktowane jest to faktem, iż nieodpowiednie i nieskoordynowane, bardziej rygorystyczne wymogi obowiązujące w poszczególnych państwach członkowskich mogą powodować przenoszenie podstawowych ekspozycji i ryzyka do równoległego systemu bankowego lub z jednego państwa członkowskiego UE do drugiego. Możliwe jest, że pewne państwa członkowskie, które zamierzają zaproponować wyższe wskaźniki, zdecydują się zakwestionować ten pogląd, zanim jeszcze rozporządzenie zostanie przyjęte w ostatecznym kształcie. EKES byłby przeciwny takiemu posunięciu, o ile miałyby ono wywierać niekorzystny wpływ na małe banki lub na udzielanie kredytów małym i średnim przedsiębiorstwom.

4.10 Pakiet Bazylea zaprojektowany został z myślą o bankach działających w skali międzynarodowej. Unia Europejska zamierza stosować dyrektywy w sprawie wymogów kapitałowych w odniesieniu do wszystkich instytucji kredytowych w UE. Pakiet Bazylea ogranicza definicję kapitału podstawowego Tier I w mniejszym lub większym stopniu wyłącznie do akcji i zysków zatrzymanych. Mogłoby to stanowić problem dla podmiotów niebędących spółkami akcyjnymi, takich jak banki spółdzielcze, towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych czy kasy oszczędnościowe w Europie. W art. 25 CRD III uznaje się fakt, iż w przypadku tych instytucji konieczne jest inne podejście do kwestii kapitału podstawowego. Nieodzowne jest zatem, by w ostatecznym brzmieniu przepisy rozporządzenia odpowiadały alternatywnym modelom biznesowym tych instytucji.

4.11 Chociaż wniosek dotyczący dyrektywy nie jest przedmiotem niniejszej opinii, EKES poczuwa się do obowiązku wyrażenia swoich uwag na temat propozycji ograniczenia stopnia, w jakim instytucje kredytowe polegają na ratingach kredytowych (zob. punkt 3.5). W swojej opinii z maja 2009 r.⁽⁸⁾ w sprawie rozporządzenia w sprawie agencji ratingowych EKES zaapelował do organów regulacyjnych UE, by nie obdarzały ratingów nadmiernym zaufaniem, zwłaszcza w świetle ostatnich wydarzeń, kiedy to niektóre ratingi papierów wartościowych zabezpieczonych spłatami kredytów hipotecznych okazały się bezwartościowe. Komitet przyjmuje zatem bieżący wniosek z zadowoleniem, ponieważ choć nadal dopuszcza się w nim korzystanie z zewnętrznych ratingów kredytowych, wymaga się też, by państwa członkowskie zadbały, iż instytucje podlegające regulacji nie będą opierać się w ocenie wiarygodności kredytowej wyłącznie lub w mechaniczny sposób na zewnętrznych ratingach. Przewiduje się w nim ponadto, że w przypadku gdy wewnętrzna metodologia wykorzystywana w danej instytucji wymaga wyższego poziomu kapitału niż sugerowany na podstawie ratingu zewnętrznego, należy zastosować metodologię wewnętrzną.

⁽⁸⁾ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:054:SOM:PL:HTML; Dz.U. C 54 z 19.2.2011, s. 37–41.>

4.12 Szczególnym problemem, który ujawnił się podczas kryzysu związanego z długiem państwowym, są wyraźne oznaki, iż wbrew zapisom tak umowy bazylejskiej, jak i dyrektyw w sprawie wymogów kapitałowych, dług państwowy najwyraźniej nie jest pozbawiony ryzyka. Jest to istotny słaby punkt przepisów rozporządzenia dotyczących jakości kapitału. Ma to poważne konsekwencje dla banków, które zgodnie z uregulowaniami zmuszone były gromadzić państwowe papiery dłużne. Organy regulacji powinny ponownie rozważyć mechaniczne stosowanie ratingu „wolne od ryzyka”, a banki powinny zmienić swoje wewnętrzne metodologie oceny ryzyka.

4.13 EKES przyjmuje fakt, że rozporządzenie utrzymuje wymogi kapitałowe w odniesieniu do kredytów udzielanych MŚP na poziomie 75 % wymogów standardowych, lecz wyraża wątpliwość, czy będą one wystarczające w obecnej sytuacji. Zdaniem Komitetu kwestią o kluczowym znaczeniu z perspektywy MŚP jest gotowość banków do podejmowania ryzyka. W przeszłości banki gotowe były traktować obiecujące MŚP w partnerski sposób i wspierać ich wzrost. Spowodowany przez kryzys finansowy brak zdolności przedsiębiorstw do regulowania zobowiązań oraz ogólna słabość bilansów banków sprawiły, że banki w coraz większym stopniu unikają podejmowania ryzyka. Dlatego też, aby złagodzić ową niechęć do podejmowania ryzyka, EKES zaleca obniżenie wagi ryzyka ekspozycji do 50 % dla małych i średnich przedsiębiorstw. Komitet uznaje, że Komisja planuje poddać tę kwestię dalszej analizie.

4.14 W tym kontekście EKES wzywa Komisję do ułatwiania dalszego rozwoju bankowości etycznej i partycypacyjnej. Ta forma bankowości zdała egzamin w warunkach kryzysu finansowego i nawet jeśli nie oparła się następstwom kryzysu, to

z pewnością udowodniła swoją odporność i wartość. Mając na uwadze naciski, jakim poddany jest system bankowy, może ona okazać się cennym dodatkowym źródłem kredytu dla MŚP. Dlatego też Komitet wzywa Komisję do przedstawienia dyrektywy w sprawie bankowości etycznej i partycypacyjnej, co zaproponował już w jednej ze swoich wcześniejszych opinii⁽⁹⁾.

4.15 Łącznie CRD II, III i IV stanowią ogromne obciążenie dla bankowości, gdyż zwiększają obciążenia regulacyjne i podnoszą koszty przestrzegania wymogów, a jednocześnie obniżają zwrot z kapitału i zyskowność w długim okresie. Mając na względzie rolę, jaką bankierzy odegrali w ostatnim kryzysie, a także w kontekście niezrozumiałych systemów wynagrodzeń, większość obywateli europejskich sądzić będzie, że bankierzy dostali to, na co zasługują. EKES musi jednak wyrazić tutaj swoje zastrzeżenie. By UE mogła się rozwijać, banki muszą prosperować. Jeśli mają udzielać kredytów, muszą być rentowne. Niestety w chwili obecnej kondycja banków nie przedstawia się najlepiej: trudno jest oszacować, jak wielkie szkody w bilansach banków w UE i ich rentowności przyniesie jeszcze kryzys długu państwowego.

4.16 W tych okolicznościach ostateczny kształt pakietu CRD IV, a następnie jego wdrożenie będą miały decydujące znaczenie dla pomyślnej realizacji zamierzonego projektu, a zwłaszcza dla zdolności banków zarówno do wprowadzenia wymaganych zmian, jak i do samouzdrawienia. W wyniku kryzysu długu państwowego banki w różnych regionach UE mogą nie zdołać dotrzymać kroku innym. Zarówno ustawodawcy, jak i organy nadzoru, muszą być przygotowani na taką ewentualność, mimo iż harmonogram wdrażania sięga aż 2019 r.

Bruksela, 18 stycznia 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽⁹⁾ Dz.U. C 48 z 15.2.2011, s. 33.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie współpracy administracyjnej w obszarze podatków akcyzowych

COM(2011) 730 wersja ostateczna – 2011/0330 (CNS)

(2012/C 68/08)

Sprawozdawca generalny: **Heidi LOUGHEED**

Dnia 28 listopada 2011 r. Rada, działając na podstawie art. 113 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie współpracy administracyjnej w obszarze podatków akcyzowych

COM(2011) 730 wersja ostateczna – 2011/0330 (CNS).

Dnia 6 grudnia 2011 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie opinii w tej sprawie Sekcji ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej.

Mając na względzie pilny charakter prac, na 477. sesji plenarnej w dniach 18–19 stycznia 2012 r. (posiedzenie z 18 stycznia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Heidi LOUGHEED na sprawozdawcę generalnego oraz 138 głosami – 10 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES popiera i akceptuje wniosek dotyczący nowego rozporządzenia regulującego współpracę administracyjną w obszarze podatków akcyzowych, jest to bowiem niezbędne i użyteczne uaktualnienie obecnych przepisów w celu wsparcia współpracy administracji krajowych z myślą o zapewnieniu skutecznego poboru podatków i zwalczaniu oszustw w dziedzinie podatków akcyzowych.

2. Uzasadnienie

2.1 Opłaty w formie akcyzy pobierane są w UE w przypadku trzech kategorii produktów: alkoholu i napojów alkoholowych, wyrobów tytoniowych oraz produktów energetycznych. Te podatki akcyzowe odgrywają istotną rolę, ponieważ pozwalają wpływać na zachowania społeczne oraz wnoszą wkład do finansów publicznych państw członkowskich i UE ⁽¹⁾.

2.2 Z różnorakich powodów, takich jak np. możliwość osiągnięcia znacznego zysku przy względnie niewielkiej skali działalności, wskaźnik oszustw (zwłaszcza w sektorze wyrobów tytoniowych i alkoholu) jest w UE bardzo wysoki. I to do tego stopnia, że utworzono Grupę Wysokiego Szczębla ds. Oszustw w Sektorze Wyrobów Tytoniowych i Alkoholu ⁽²⁾, której zalecenia dotyczące walki z tym zjawiskiem zostały w maju 1998 r. zatwierdzone przez Radę ECOFIN. Grupa ta sformułowała wiele

zaleceń, jednak najważniejsze i najbardziej długofalowe z nich głosiło, że UE powinna stworzyć „całkowicie komputerowy system przemieszczania wyrobów akcyzowych”.

2.3 W efekcie Unia Europejska od kilku lat stopniowo opracowuje i rozwija nowy, nowoczesny system monitorowania przemieszczania wyrobów akcyzowych w ramach procedury zawieszenia poboru akcyzy na rynku wewnętrznym, zwany systemem przemieszczania wyrobów akcyzowych (EMCS).

3. System przemieszczania wyrobów akcyzowych

3.1 System przemieszczania wyrobów akcyzowych (EMCS) został utworzony na mocy decyzji 1152/2003/WE. Opracowanie go było istotnym przedsięwzięciem, w którego kolejnych fazach brały udział Komisja Europejska, organy państw członkowskich ds. podatku akcyzowego oraz podmioty gospodarcze. Dzięki tym wysiłkom system oparty w znacznym stopniu na dokumentacji papierowej, dość uciążliwy dla wszystkich zainteresowanych, zostanie zastąpiony przez komputerowy, elektroniczny system, który pozwoli niemal całkowicie wyeliminować obieg dokumentów papierowych. Co ważniejsze, nowy system umożliwi właściwym organom kontrolowanie przemieszczania towarów w czasie rzeczywistym i sprawi, że bazy danych będą gromadziły informacje w trybie natychmiastowym, co ułatwi przeprowadzanie bardziej gruntownych analiz i zautomatyzowanej analizy ryzyka.

3.1.1 Korzyścią dla zainteresowanych podmiotów jest to, że nowa automatyzacja przyspiesza niezbędne procesy administracyjne (wszystkim przemieszczeniom towarzyszy już teraz elektroniczny dokument administracyjny zastępujący dokumenty papierowe). Automatyzacja ta pozwoliła na standaryzację szeregu wymaganych dokumentów, a ponadto obejmuje ona specjalny portal internetowy umożliwiający sprawdzenie wiarygodności potencjalnych partnerów handlowych.

⁽¹⁾ Szacuje się, że rocznie z podatków akcyzowych i podobnych opłat uzyskuje się w UE 307 mld euro (dane z roku 2010), z czego 22 mld euro dotyczy alkoholu i napojów alkoholowych, 207 mld euro – produktów energetycznych, a 77 mld euro – wyrobów tytoniowych. Są to wartości zagregowane na podstawie danych przedstawionych w osobnych „Tabelach dotyczących podatków akcyzowych” Komisji Europejskiej dla napojów alkoholowych, produktów energetycznych i elektryczności oraz wyrobów tytoniowych, z którymi można się zapoznać na stronie internetowej DG TAXUD: http://ec.europa.eu/taxation_customs/index_en.htm.

⁽²⁾ Grupa ta oszacowała wówczas, że w roku 1996 straty spowodowane oszustwami wyniosły ok. 3,3 mld ECU w branży wyrobów tytoniowych i 1,5 mld ECU w sektorze alkoholu.

3.1.2 EKES jest zdania, że EMCS ułatwia legalny handel na rynku wewnętrznym, a zarazem zwiększa liczbę narzędzi, z których mogą korzystać państwa członkowskie w celu zaradzenia problemowi uchylania się od płacenia podatku akcyzowego.

4. Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie podatków akcyzowych

4.1 Wniosek ten stanowi ostatni element układanki, który pozwoli już w pełni korzystać z tworzonego systemu. Zastępuje on istniejące rozporządzenie regulujące współpracę administracyjną w dziedzinie podatków akcyzowych (rozporządzenie 2073/2004). We wniosku uznaje się modernizację, która została niemal zakończona. Umożliwia on także administracjom państw członkowskich korzystanie z jej efektów w ich współpracy między sobą, a tym samym rzeczywiście zwiększa ich zdolność koordynacji działań z jak najlepszym skutkiem.

4.2 EKES uznaje i popiera rozszerzenie zakresu wniosku w taki sposób, by obejmował on współpracę w zakresie wdrażania przepisów akcyzowych, a nie tylko w zakresie określania poziomu należnych podatków akcyzowych, jest to bowiem pożyteczna zmiana sprzyjająca zwalczaniu oszustw, wzmacnianiu rynku wewnętrznego i zwiększaniu ufności, jaką w rynku tym pokładają obywatele.

4.3 Znaczną część wniosku stanowią z konieczności przepisy prawne określające, w jaki sposób powinna przebiegać współpraca administracyjna w ramach nowego systemu. EKES uważa, że wniosek jest przykładem zrównoważonego podejścia, które umożliwi państwom członkowskim korzystanie z atutów nowego systemu, a zarazem nie doprowadzi do wzrostu obciążeń administracyjnych dla tych krajów czy dla odpowiednich podmiotów.

4.3.1 EKES uważa również, że wniosek zawiera jasny opis praw i obowiązków wszystkich zainteresowanych stron, szczególnie zaś administracji krajowych, oraz że zaproponowane procesy, jak i harmonogram są odpowiednie do tego, by zagwarantować w miarę szybkie reagowanie, a jednocześnie mogą łatwo zostać zrealizowane przez wszystkich uczestników. W związku z tym EKES z zainteresowaniem oczekuje opracowywanego właśnie aktu wykonawczego, w którym mają zostać szczegółowo określone kategorie informacji, jakie mają być przedmiotem obowiązkowej bądź fakultatywnej wymiany w ramach systemu automatycznego.

4.4 Zawarte we wniosku nowości w znacznej mierze wiążą się bezpośrednio z modernizacją systemu i istniejącymi nowymi możliwościami poprawy współpracy między administracjami.

EKES zdecydowanie popiera Komisję Europejską i państwa członkowskie w ich dążeniach do jak najlepszego wykorzystania ulepszanego systemu w celu poprawy skuteczności oceny i poboru podatków oraz w celu identyfikowania i zwalczania oszustw, zwłaszcza poprzez usprawnienie współpracy administracyjnej między państwami członkowskimi w tym zakresie.

4.4.1 Komitet ma tym samym nadzieję, że nowy system poprawi jakość automatycznej sprawozdawczości, dzięki czemu państwa członkowskie będą mogły szybciej koncentrować się na problematycznych działaniach. Szczególnie przydatny jest przewidziany we wniosku system informacji następczych, który powinien ułatwić kontrolę i poprawę jakości oraz użyteczności wymienianych na bieżąco informacji.

4.5 EKES wprawdzie zgadza się, że konieczne będzie – jak stwierdzono we wniosku – określenie podstawy prawnej umożliwiającej gromadzenie danych pochodzących z rejestrów poszczególnych przemysłów oraz umożliwiającej wykorzystywanie takich rejestrów w analizach przeprowadzanych przez państwa członkowskie, niemniej jednak pragnąłby przestrzec przed stosowaniem tych rejestrów i przypomina władzom, by zagwarantowały, że będą one wykorzystywane odpowiednio i z zachowaniem należytych proporcji.

4.6 EKES jest zdania, że we wniosku dokonano właściwego podziału obowiązków w dziedzinie podatków akcyzowych i EMCS, tj. Komisja Europejska, ma odpowiadać za mechanizm i utrzymanie samego systemu, zaś państwa członkowskie będą odpowiedzialne za zawarte w nim informacje i ich wymianę, a także oczywiście za wykrywanie oszustw i podejmowanie środków zaradczych.

4.7 EKES uważa za użyteczne dokonane we wniosku dostosowanie przepisów akcyzowych do zmian w przepisach UE dotyczących współpracy administracyjnej w dziedzinie podatku VAT oraz podatków bezpośrednich. Popiera wszystkie te wysiłki zmierzające do ulepszenia komunikacji i współpracy między krajowymi służbami odpowiedzialnymi za podatki, dochody, akcyzę oraz cła, jest bowiem przekonany, że w ostateczności przyczyni się to do usprawnienia rynku wewnętrznego.

4.8 EKES w szczególności aprobuje przyjętą we wniosku podstawę prawną dla aplikacji „SEED on Europa”, ponieważ uważa, iż stanowi ona użyteczne narzędzie dla legalnie działających podmiotów, umożliwiające im szybkie stwierdzenie wiarygodności przedsiębiorstw, z którymi pragną prowadzić interesy.

Bruksela, 18 stycznia 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego plan wieloletni dotyczący bałtyckich zasobów łososia oraz połówów eksploatujących te zasoby

COM(2011) 470 wersja ostateczna – 2011/0206 (COD)

(2012/C 68/09)

Sprawozdawca: **Seppo KALLIO**

Dnia 13 września 2011 r. Parlament Europejski, działając na podstawie art. 43 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowił zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego plan wieloletni dotyczący bałtyckich zasobów łososia oraz połówów eksploatujących te zasoby

COM(2011) 470 wersja ostateczna – 2011/0206 (COD).

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 21 grudnia 2011 r.

Na 477. sesji plenarnej w dniach 18–19 stycznia 2012 r. (posiedzenie z 18 stycznia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 169 do 4 – 9 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny z zadowoleniem przyjmuje i popiera cele wieloletniego planu polegające na tym, by zapewnić zrównoważoną eksploatację i chronić spójność i różnorodność genetyczną wszystkich bałtyckich zasobów łososia. Niemniej jednak w świetle bieżących informacji proponowany harmonogram jest nierealistyczny w przypadku słabych południowych stad.

1.2 Komitet jest zdania, że ograniczenia połowowe muszą koniecznie stosować się do całego cyklu życia łososia i wszystkich form połówów. Do odbudowy słabych stad łososia potrzebne są nie tylko ograniczenia połowu, lecz również środki na rzecz odbudowy tarlisk łososia. Zdaniem Komitetu ustalanie całkowitego dopuszczalnego połowu (TAC) dla obszarów rzek nie ma sensu, ponieważ jest uciążliwe z punktu widzenia administracji, a monitorowanie pociągałoby za sobą znaczne koszty dodatkowe. To zainteresowane państwo członkowskie powinno ponosić główną część odpowiedzialności za regulowanie i monitorowanie połowów na jego wodach śródlądowych. Komisja Europejska będzie nadzorować wdrażanie krajowych programów monitorowania na podstawie sprawozdań państw członkowskich.

1.3 EKES zgadza się z włączeniem statków usługowych w zakres rozporządzenia. Jednakże połowy rekreacyjne nieobjęte zakresem planu wciąż stanowią znaczną część całkowitych połowów łososia. Połowy rekreacyjne również należałoby regulować i monitorować na poziomie krajowym, a działania te powinny być uwzględnione w sprawozdaniach przedkładanych Komisji przez państwa członkowskie.

1.4 Jeżeli chodzi o rentowność rybołówstwa, EKES uważa, że należy stopniowo przestawiać system kwot i ograniczeń połowowych na cele dotyczące wskaźnika śmiertelności połowowej. W przyszłości należałoby opierać regulacje połowów łososia w morzu nie na kwotach połowowych dla pewnej liczby stad,

lecz na technicznych zasadach określonych w stosunku do okresów połowowych i sprzętu, w celu ochrony słabych stad łososia.

1.5 EKES nie zgadza się z zakazem zarybiania w celu uzupełnienia stad bez solidnych naukowych dowodów na szkodliwość tej działalności. Należy monitorować jakość przeznaczonych do wypuszczenia smoltów. EKES zaleca, by obniżyć genetyczne zagrożenie związane z zarybianiem przez wykorzystanie w produkcji smoltów do rozrodu osobników odławianych co roku w środowisku naturalnym.

1.6 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny uważa, że odpowiednie i skuteczne monitorowanie połowów łososia ma zasadnicze znaczenie, i zaleca, by pilnie skoncentrować zasoby na monitorowaniu połowów łososia. Niemniej jednak podstawowym środkiem działania powinno być zdaniem EKES-u efektywne wdrożenie we wszystkich państwach członkowskich uregulowań dotyczących monitorowania, nad którymi intensywnie pracowano w ostatnich latach, a nie nakładanie nowych stałych obowiązków monitorowania. EKES wzywa do dalszego wyjaśnienia oceny Międzynarodowej Rady Badań Morza dotyczącej licznych mylnych zgłoszeń połowów łososia.

1.7 Komitet podkreśla znaczenie najnowszych badań dotyczących łososia dla pomyślnego wdrożenia wieloletniego planu. Jedynie wystarczająco wiarygodne informacje są w stanie zagwarantować wykorzystanie odpowiednich środków ochrony i przywrócenia zasobów łososia oraz możliwość zrównoważonej eksploatacji tych zasobów. Oprócz wiarygodnych danych statystycznych o połowach, potrzeba więcej informacji o przyczynach śmiertelności w morzu.

1.8 Zdaniem Komitetu wniosek dotyczący rozporządzenia może przynieść negatywne skutki w zakresie zatrudnienia w rybołówstwie komercyjnym, przetwórstwie ryb, sprzedaży,

sektorze wyposażenia rybackiego, turystyce połowowej i akwakulturze. Wystąpią różnice pod względem zakresu tych skutków pomiędzy państwami członkowskimi oraz pomiędzy regionami w obrębie danego państwa członkowskiego. EKES wzywa do minimalizacji negatywnych skutków w zakresie zatrudnienia podczas wdrażania środków na mocy proponowanego rozporządzenia oraz do szerokiego uwzględniania wywołanych skutków podczas zatwierdzania pomocy strukturalnej UE i podczas przyszłej reformy wspólnej polityki rybołówstwa. EKES zauważa, że poprawienie i ułatwienie dostępu do funduszy strukturalnych przyczyniłoby się do zwiększenia zasobów łososia w trwały sposób i utworzenia większej ilości miejsc pracy w rybołówstwie bałtyckim.

2. Wstęp

2.1 Wcześniejsze uregulowania dotyczące bałtyckich zasobów łososia obejmowały definiowane na poziomie krajowym ograniczenia połowów, określone rozporządzeniem Rady przepisy techniczne dotyczące połowów oraz ustalane co roku całkowite dopuszczalne połowy (TAC). Do roku 2006 kwoty były określane przez Międzynarodową Komisję Rybołówstwa Morza Bałtyckiego. Do roku 2010 wszystkie działania dotyczące zasobów łososia były koordynowane za pośrednictwem planu działania na rzecz łososia Międzynarodowej Komisji Rybołówstwa Morza Bałtyckiego.

2.2 Od 2006 r. kwoty połowowe dotyczące Morza Bałtyckiego udostępniane państwom członkowskim UE są co roku zatwierdzane na mocy rozporządzenia Rady. Wniosek Komisji Europejskiej dotyczący rozporządzenia został opracowany w oparciu o opinie Międzynarodowej Rady Badań Morza (ICES) oraz Komitetu Naukowo-Technicznego i Ekonomicznego ds. Rybołówstwa (STECF).

2.3 UE w dalszym ciągu przyznaje uzgodnione kwoty państwom członkowskim na podstawie zasady „względnej stabilności”. Oznacza to, że względny udział każdego państwa członkowskiego w ogólnej kwocie pozostaje z roku na rok niezmienny, mimo że sama kwota może się zmieniać.

2.4 Jedynym nienależącym do UE krajem prowadzącym działalność połowową na Morzu Bałtyckim jest Rosja. UE i Rosja omawiają stan zasobów rybnych Morza Bałtyckiego i możliwości połowu łososia w ramach oddzielnych dwustronnych rozmów. Nie ma obecnie oficjalnej procedury negocjacyjnej podobnej do tej stosowanej w ramach Komisji Rybołówstwa Morza Bałtyckiego do podziału kwot połowowych między UE a Rosję.

2.5 Kwota dotycząca przemysłowych połowów łososia na Morzu Bałtyckim dzieli się na dwie części: kwota dla basenu głównego i Zatoki Botnickiej (ICES 22-31) oraz kwota dla Zatoki Fińskiej (ICES 32). W praktyce kwota ta nie ograniczyła połowów łososia w ostatnich kilku latach. Złowiono tylko 150 092 łososi (tj. 48,5 %) z określonej na rok 2010 łącznej kwoty połowów tej ryby na Morzu Bałtyckim (309 665). W zależności od kraju odsetek wykorzystania kwoty wahał się między 2,8 a 84,9 %. Łosoś odławiany jest w morzu, ujściach rzek i w rzekach zarówno w połowach przemysłowych jak i rekreacyjnych. Połowy rekreacyjne odpowiadają za 20–30 % całkowitej liczby złowionych łososi w regionie Morza Bałtyckiego i za niemal połowę połowów w wodach przybrzeżnych lub w rzekach. Rekreacyjne połowy łososia nie są uwzględnione w obliczeniach kwoty połowowej.

2.6 Stan głównych północnych rzek bogatych w łososie znacznie się poprawił w połowie lat 90. w wyniku krajowych ograniczeń czasowych nałożonych przez Szwecję i Finlandię na rybołówstwo przybrzeżne. Od tego czasu produkcja smoltów z tych rzek utrzymuje się na zdecydowanie wyższym poziomie, bliskim ich potencjału produkcyjnego i maksymalnego podtrzymywalnego połowu, ustalonego jako cel w planie wieloletnim. Połowy łososia w Morzu Bałtyckim opierają się w znacznej mierze na produkcji z tych zdrowych północnych rzek bogatych w łososie.

2.7 Pomimo podjętych dotąd środków, w środkowej i południowej części Morza Bałtyckiego produkcja smoltów pochodzących z rzek bogatych w łososie pozostaje niewielka. Wskutek wprowadzonego w 2008 r. zakazu stosowania sieci dryfujących, w głównym basenie Morza Bałtyckiego znacząco osłabła działalność połowowa dotycząca mieszanym stad łososi. Intensywniejsze połowy za pomocą dryfujących sznurów haczykowych oznaczają, że połowy łososia w głównym basenie znów są coraz wyższe.

2.8 Mimo znacznego wzrostu produkcji smoltów zasoby łososia nadającego się do połowów nie wzrosły w tym samym stopniu. Potrzebne są dalsze badania na temat czynników śmiertelności łososia w morzu.

2.9 W opinii dotyczącej uprawnień do połowów na rok 2012 ICES stwierdza, że powszechne są błędy w sprawozdawczości polegające na deklarowaniu połowów troci wędrownej zamiast łososia w rybołówstwie stosującym dryfujące sznury haczykowe na Morzu Bałtyckim.

2.10 ICES wyraziła zaniepokojenie sytuacją dotyczącą bałtyckich zasobów łososia i ich różnorodności genetycznej. Także Komisja Ochrony Środowiska Morskiego Bałtyku (HELCOM) zwróciła uwagę na sytuację stad łososi w Morzu Bałtyckim.

2.11 Połowy łososia mają istotne znaczenie społeczno-gospodarcze dla utrzymujących się z rybołówstwa społeczności stref przybrzeżnych. Najnowsze szacunki dotyczące łącznej liczby rybaków odławiających łososia w Morzu Bałtyckim pochodzą z roku 2007, kiedy Komisja Europejska oszacowała łączną liczbę zawodowych rybaków odławiających łososia na ok. 400, z czego 340 zajmowało się połowami w strefie przybrzeżnej. W 2010 r. grupa robocza ICES ds. łososia oszacowała łączną liczbę statków do połowu łososia na otwartym morzu na 141, co jest znacznie większą liczbą niż szacunki z 2007 r. Łosoś jest źródłem zatrudnienia nie tylko w rybołówstwie przemysłowym, lecz również dla co najmniej tej samej liczby osób w turystyce połowowej. Szacuje się, że wpływ przemysłowych i rekreacyjnych połowów łososia w Zatoce Botnickiej na zatrudnienie jest równie znaczący. Wiele osób zatrudnionych jest pośrednio w związku z połowami łososia, w przetwórstwie ryb i sprzedaży, a także w branży sprzętu rybackiego. Produkcja smoltów w celu utrzymania połowów łososia i zasobów łososia stanowi również ważne lokalne źródło zatrudnienia.

3. Wniosek Komisji

3.1 W dniu 12 sierpnia 2011 r. Komisja Europejska przedstawiła wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego plan wieloletni dotyczący bałtyckich zasobów łososia oraz połowów eksploatujących te zasoby (COM(2011) 470 wersja ostateczna).

3.2 Plan zarządzania bałtyckimi zasobami łososia miałby zastosowanie do połowów przemysłowych na Morzu Bałtyckim i w rzekach, które wpływają do tego morza. Dotyczyłyby również przedsiębiorstw oferujących rejsy połowowe z przewodnikiem oraz usługi w zakresie połowów rekreacyjnych na Morzu Bałtyckim. Ponadto we wniosku przewidziano – z zastrzeżeniem, że zostaną spełnione pewne warunki – możliwość uregulowania rybactwa rzeczno-egzemplarnej łowiectwa przepisami UE i uwzględniono kwestię wypuszczania łososia.

3.3 Głównym celem wniosku jest zapewnienie zrównoważonej eksploatacji bałtyckich zasobów łososia, zgodnie z zasadą maksymalnego podtrzymywalnego połowu, oraz zachowanie spójności i różnorodności genetycznej tych zasobów.

3.4 Określono w nim obliczany dla każdej rzeki poziom docelowy bałtyckich dzikich stad łososia, wynoszący 75 % potencjalnej produktywności pod względem smoltów w każdej rzece. W zależności od obecnego stanu danej rzeki bogatej w łososie, poziom docelowy powinien zostać osiągnięty w ciągu 5–10 lat od wejścia w życie omawianego rozporządzenia.

3.5 W odniesieniu do dzikich stad łososia proponuje się, by obowiązkowo określano poziomy TAC dla każdej rzeki. Za ich ustalenie odpowiadałyby państwa członkowskie. Opierając się na danych naukowych, miałyby one określać najwyższy dopuszczalny wskaźnik śmiertelności połowowej i odpowiedni poziom TAC dla danej rzeki.

3.6 Co trzy lata Komisja UE oceniałaby wyżej wymienione działania państw członkowskich oraz to, czy są one odpowiednie do osiągnięcia celów. Gdyby państwa członkowskie nie opublikowały danych lub ich środki działania nie odpowiadały celom, Komisja mogłaby zmienić wskaźniki śmiertelności połowowej ustalone dla rzek bogatych w łososie dla danego państwa członkowskiego i/lub poziom TAC bądź też zakazać połowów łososia we wszystkich tych rzekach.

3.7 Proponuje się jednolity wskaźnik śmiertelności połowowej dla wszystkich bałtyckich stad łososia na poziomie 0,1. Taki wskaźnik śmiertelności połowowej oznaczałby, że rocznie można by łowić około 10 % łososi przeznaczonych do połowu. Regulacje określające roczny poziom TAC powinny być tak pomyślane, aby gwarantowały, że nie zostanie przekroczony maksymalny poziom śmiertelności połowowej wynoszący 0,1. Komisja może zmienić wskaźniki śmiertelności połowowej dla obszarów morskich, gdyby okoliczności zmieniły się do tego stopnia, że narażałyby na szwank osiągnięcie celów.

3.8 Łosoś poławiany ze statków usługowych byłby traktowany jako część wykorzystania przez państwa członkowskie ich krajowej kwoty na połowy tej ryby.

3.9 Państwa członkowskie miałyby obowiązek ustanawiania specyficznych dla danej rzeki technicznych regulacji połowowych dotyczących tych słabych stad dzikiego łososia, które nie osiągnęły docelowego poziomu 50 % potencjalnej produktywności pod względem smoltów w poszczególnych rzekach bogatych w łososie. Na opracowanie tych przepisów państwa członkowskie miałyby dwa lata od wejścia w życie rozporządzenia. Dane państwo członkowskie mogłoby samo określić i przyjąć te przepisy techniczne w zakresie połowów (np. ograniczenia dotyczące narzędzi połowowych czy zakaz połowów w pewnych okresach lub na określonych obszarach).

3.10 Co trzy lata Komisja oceniałaby te określone przez państwa członkowskie przepisy techniczne dotyczące połowów. Jeżeli dane państwo członkowskie nie wprowadzi lub nie opublikuje odpowiednich środków w ustalonym terminie lub też jeśli środki te będą nieadekwatne do celów dotyczących rzek bogatych w łososie, Komisja może określić przepisy techniczne dotyczące połowów w odniesieniu do poszczególnych rzek bogatych w łososie.

3.11 Wypuszczanie łososi byłoby ograniczone do zarybiania i bezpośredniego zarybiania. „Zarybianie” oznacza wypuszczanie stad do rzek bogatych w łososie, zaś „bezpośrednie zarybianie” – wypuszczanie ich do rzek potencjalnie bogatych w łososie w celu stworzenia samodzielnych dzikich populacji łososia.

3.12 W kwestii wypuszczania łososia proponuje się siedmioletni okres przejściowy. Po upływie tego terminu dozwolone byłyby tylko wyżej wymienione rodzaje wypuszczania łososia.

3.13 We wniosku określono nowe przepisy dotyczące monitorowania, które będą uzupełniać te już obowiązujące. Nowe obowiązki w zakresie monitorowania dotyczą statków dokonujących przemysłowych połowów łososia, niezależnie od długości statku, oraz statków odbywających rejsy w celach połowu rekreacyjnego.

3.14 Połowy będą poddawane inspekcji przy wyładunku. Takie inspekcje wyładunków powinny dotyczyć co najmniej 10 % wszystkich wyładowywanych połowów.

3.15 Komisja proponuje, by w razie konieczności powierzono jej na czas nieokreślony uprawnienia do przyjęcia aktów delegowanych w odniesieniu do regulacji połowów łososia zarówno na obszarach morskich, jak i rzecznych.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny z zadowoleniem przyjmuje i popiera cele wieloletniego planu. Założenie planu polegające na tym, by w ciągu maksymalnie 10 lat osiągnąć produktywność na poziomie co najmniej 75 % potencjalnej produkcji smoltów w środowisku naturalnym, jest niezwykle ambitne. Według szacunków ICES, cel ten jest realizowany w głównych północnych bogatych w łososie rzekach wpływających do Morza Bałtyckiego, jednak w przypadku słabych południowych stad łososia proponowany harmonogram jest nierealistyczny, pomimo znacznych ograniczeń połowów.

4.2 Rozporządzenie obejmuje połowy przemysłowe oraz statki usługowe. Udział tych ostatnich w całkowitym połowie łososia jest niewielki. Niemniej łącznie dokonywane w wodach przybrzeżnych i rzekach połowy łososia w ramach rybołówstwa rekreacyjnego niewchodzące w zakres rozporządzenia są porównywalne z połowami przemysłowymi na obszarze o podobnej wielkości. EKES stwierdza, że określenie TAC wyłącznie w odniesieniu do połowów przemysłowych na obszarach rzecznych nie jest rozsądne, ponieważ niemal wszystkie połowy rzeczne mają charakter rekreacyjny. Jest zdania, że ograniczenia połowowe muszą obejmować cały cykl życia łososia i wszystkie formy połowów. To zainteresowane państwo członkowskie powinno ponosić główną część odpowiedzialności za regulowanie połowów przemysłowych i rekreacyjnych na jego wodach śródlądowych.

4.3 W planach zarządzania stadami i ich odbudowy, które już przyjęto w odniesieniu do zasobów ryb w UE, najważniejszym wskaźnikiem umożliwiającym osiągnięcie zrównoważonej eksploatacji poszczególnych stad jest wskaźnik śmiertelności połowowej ustalany w odniesieniu do danego stada ryb. W Morzu Bałtyckim poławiane są bardzo rozmaite stada łososia, których sytuacja biologiczna jest bardzo różna. W rozporządzeniu i w uzasadnieniu do niego nie wyjaśnia się, dlaczego we wniosku określono jeden i ten sam wskaźnik śmiertelności połowowej dla wszystkich bałtyckich stad łososia na obszarze morskim ani w jaki sposób go obliczono.

4.4 Wielkość północnych stad łososia bałtyckiego jest już bardzo bliska celów dotyczących maksymalnego podtrzymywalnego połowu. Obniżenie kwot na połowy łososia w głównym basenie Morza Bałtyckiego i Zatoce Botnickiej do poziomu, na którym śmiertelność połowowa południowych stad łososia również byłaby na poziomie maksymalnego podtrzymywalnego połowu, spowodowałoby niepotrzebne ograniczenia połowów północnych stad łososia. W przyszłości należałoby więc opierać regulację połowów łososia w morzu nie na całkowitym dopuszczalnym połowie dla pewnej liczby stad, lecz na technicznych zasadach rządzących okresami połowowymi i sprzętem, które mogłyby być szczególnie nastawione na ochronę słabszych stad łososia. Jeśli regulacja połowów łososia w dalszym ciągu będzie opierać się na corocznym ustalaniu całkowitego dopuszczalnego połowu, stopniowe obniżanie śmiertelności połowowej do docelowego poziomu, przyjętego w planach gospodarowania innymi zasobami rybnymi, powinno również dotyczyć kwot na połowy łososia w morzu. Z punktu widzenia sektora rybołówstwa nagle i radykalna zmiana uregulowań, dokonana bez rzeczywistej konieczności, jest bardzo problematyczna.

4.5 W obszarze głównego basenu Morza Bałtyckiego połowy łososia to wyłącznie tzw. połowy mieszane, obejmujące różne stada łososi. Im bliżej rzeki bogatej w łososie połów ma miejsce, tym lepiej może być ukierunkowany na stada łososi z tej rzeki. Przepisy i monitorowanie dotyczące połowów za pomocą dryfujących sznurów haczykowych w głównym basenie Morza Bałtyckiego będą miały w przyszłości zasadnicze znaczenie, jeśli chodzi o odbudowę słabych stad łososia na południu. Wykazano, że jesienią liczba niewymiarowych łososi złowionych w połowach dokonywanych za pomocą dryfujących sznurów haczykowych jest wyższa niż w przypadku innych form połowów; można by zatem wykorzystać ograniczenia czasowe dotyczące połowów wędami, aby zmniejszyć liczbę ryb, które są odrzucane. Należy jednak podkreślić, że południowe stada łososia bałtyckiego nie odbudowały się, mimo znacznego zmniejszenia połowów w głównym basenie. Oznacza to, że do odbudowy słabych stad łososia potrzebne są nie tylko ograniczenia połowu na morzu, lecz również rygorystyczne ograniczenia połowów w ujściach rzek i w rzekach, a także środki na rzecz odbudowy tarlisk łososia, by zapewnić warunki do naturalnej reprodukcji.

4.6 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyraża zaniepokojenie szacunkami dotyczącymi błędów w sprawozdawczości dotyczącej połowów łososia, wzywa do dalszego wyjaśnienia tej sprawy i uważa, że należy odpowiednio i skutecznie monitorować połowy tego gatunku. Wniosek Komisji prowadziłby do trwałego zwiększenia obowiązków sektora publicznego w zakresie monitorowania, a tym samym do wzrostu kosztów. Koszty wiązałyby się w szczególności ze zmianami w zakresie systemów IT oraz z ich utrzymaniem, ale wynikałyby też z konieczności rozbudowy zasobów ludzkich i innych z myślą o badaniu i monitorowaniu zgodności z przepisami.

EKES wzywa do zwiększenia środków na monitorowanie w jak największym stopniu i do skoncentrowania dostępnych środków na monitorowaniu połowów łososia do momentu, kiedy zatwierdzony zostanie wieloletni plan dotyczący łososia i stwierdzi się, że problemy w sprawozdawczości zostały rozwiązane. Odnośnie do zasad monitorowania połowów łososia zdaniem EKES-u priorytetem jest efektywne wdrożenie we wszystkich państwach członkowskich istniejących uregulowań dotyczących monitorowania, nad którymi intensywnie pracowano w ostatnich latach. Komisja Europejska powinna sprawdzać realizację krajowych planów monitorowania, wykorzystując sprawozdania przedkładane przez państwa członkowskie.

4.7 Wypuszczanie łososi następuje w formie zarybiania i bezpośredniego zarybiania bądź też nakazanego decyzją sądu zarybiania w celu uzupełnienia stada w przypadku, gdy budowa elektrowni wodnej spowoduje utratę połowów. Na mocy wniosku, siedem lat po wejściu w życie rozporządzenia zostałyby zakazane wszelkie formy wypuszczania łososi z wyjątkiem zarybiania oraz bezpośredniego zarybiania rzek potencjalnie bogatych w łososie. Siedmioletni termin zastąpienia zarybiania w celu uzupełnienia stada innymi przepisami jest po prostu zbyt krótki, ponieważ jest prawdopodobne, że cały ten okres wypełniłoby planowanie i wdrażanie alternatywnych przepisów oraz proces przejściowy, który objąłby skrupulatne wysłuchanie zainteresowanych podmiotów na wszystkich trzech poziomach.

4.8 Zakaz zarybiania w celu uzupełnienia stad uzasadnia się faktem, jakoby zagrażało ono różnorodności genetycznej zasobów łososia. Brak jednak dowodów naukowych na poparcie tej tezy. Połowy z zarybiania dokonywanego celem uzupełnienia stad mają niekwestionowane znaczenie w połowach przybrzeżnych i w ujściach rzek na obszarach zarybiania łososiem, a także są źródłem zatrudnienia dla kilkudziesięciu osób w skali roku w działających na wybrzeżach przedsiębiorstwach zajmujących się akwakulturą. Dlatego też nie należy zakazywać zarybiania w celu uzupełnienia stad bez solidnych naukowych dowodów na szkodliwość tej działalności. EKES uważa ponadto, że należy monitorować jakość smoltów przeznaczonych do wypuszczenia oraz przyczynąć płetwy tłuszczowe wszystkim wypuszczanym smoltom, tak aby przy połowach można było odróżnić łososia pochodzącego z naturalnej reprodukcji od łososia wypuszczonego do rzeki. Można zmniejszyć zagrożenie dla różnorodności genetycznej związane z zarybianiem przez wykorzystywanie do rozrodu w hodowli smoltów tam, gdzie to możliwe, osobników odławianych co roku w środowisku naturalnym, które przeszły dobór naturalny, zamiast stad łososi, które trzeba zachowywać.

4.9 Sytuacja w Zatoce Fińskiej dobrze ilustruje istotne znaczenie zarybiania łososiem. Gdyby było ono zakazane np. w zabudowanym ujściu rzeki Kymi, w praktyce oznaczałoby to koniec połowów łososia w Zatoce Fińskiej i schyłek znacznego sektora połowów rekreacyjnych, które odbywają się poniżej elektrowni wodnej na tej rzece. Te połowy mają istotne znaczenie dla turystyki połowowej, a taka sama sytuacja występuje w wielu rzekach regionu Morza Bałtyckiego.

4.10 Przez obniżenie kwot połowowych wniosek będzie miał na przykład znaczne skutki gospodarcze dla rybaków zawodowych, a także dla sektorów uzależnionych od produkcji pierwotnej, takich jak przetwórstwo i sprzedaż ryb oraz produkcja sprzętu rybackiego. Długie szlaki migracyjne łososia, różne metody połowowe i różne potrzeby regulacyjne na

poszczególnych etapach migracji oznaczają, że występują różnice w skutkach gospodarczych w ramach danego państwa członkowskiego i pomiędzy nimi. Ze względu na krótki sezon połowowy większość rybaków odławia również inne gatunki ryb. Jednak pod względem ekonomicznym łosoś jest najważniejszym gatunkiem dla większości z nich i nawet małe zmiany w przepisach mogą doprowadzić do znacznych przesunięć, jeśli chodzi o stabilność sektora rybołówstwa. Z perspektywy rybaków, którzy być może musieliby porzucić swój zawód, wniosek doprowadziłby do ograniczenia dostaw łososi i innych łowionych wraz z nim ryb – dla konsumentów, dla przemysłu przetwórczego i na sprzedaż, a tym samym zwiększyłoby się uzależnienie od ryb produkowanych poza UE. Także branża turystyki połowowej na obszarach rzecznych mogłaby ponieść straty finansowe ze względu na bardziej rygorystyczne uregulowania połowów rzecznych i konieczność zgodności z całkowitym dopuszczalnym połowem w przypadku tego typu połowów. Na dłuższą metę wniosek mógłby jednak przyczynić się do wzrostu zatrudnienia w turystyce połowowej w rzekach, dzięki odbudowie stad łososi.

4.11 Omawiany wniosek ma ponadto skutki finansowe dla branży akwakultury. Przedsiębiorstwa zajmujące się akwakulturą

produkujące smolty do wykorzystania w bezpośrednim zarybianiu w celu odbudowy stada zatrudniają dziesiątki osób na terenach o niewielu możliwościach innego zatrudnienia. Jeśli przedsiębiorstwa zajmujące się akwakulturą miałyby zaprzestać działalności, ponieważ zaprzestanie się bezpośredniego zarybiania w celu odbudowy stad, pogorszy się sytuacja w zatrudnieniu na tych terenach. Zamknięcie działalności oznaczałoby również utratę długoletnich doświadczeń i wiedzy fachowej związanej z akwakulturą.

4.12 Negatywny wpływ proponowanego rozporządzenia na zatrudnienie należy też uwzględnić we wdrażaniu obowiązujących zasad dotyczących unijnych funduszy strukturalnych i podczas reformowania Wspólnej Polityki Rybołówstwa. Możliwości pomocy obejmowałyby na przykład pomoc na zaprzestanie działalności połowowej lub na inwestycje i szkolenia związane ze zmianą rodzaju działalności połowowej. EKES uważa jednak, że taka pomoc powinna być jedynie środkiem uzupełniającym. Priorytetem jest wzięcie pod uwagę miejsc pracy związanych z połowami łososi i w branżach pokrewnych na etapie planowania praktycznych środków, tak aby zminimalizować negatywny wpływ na zatrudnienie.

Bruksela, 18 stycznia 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Szósty wspólnotowy program działań w zakresie środowiska naturalnego” – Ocena końcowa

COM(2011) 531 wersja ostateczna

(2012/C 68/10)

Sprawozdawca: **Franco CHIRIACO**

Dnia 31 sierpnia 2011 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Szósty wspólnotowy program działań w zakresie środowiska naturalnego”

COM(2011) 531 wersja ostateczna.

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 21 grudnia 2011 r.

Na 477. sesji plenarnej w dniach 18–19 stycznia 2012 r. (posiedzenie z 18 stycznia 2012 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 174 do 4 – 8 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES przyjmuje z zadowoleniem inicjatywę Komisji dotyczącą przeprowadzenia oceny szóstego wspólnotowego programu działań w zakresie środowiska naturalnego (EAP). Komisja uważa, że program był przydatny, gdyż dzięki niemu stworzono całościowy kontekst rozwoju europejskiej polityki ochrony środowiska. Z wnioskiem tym można się zgodzić tylko częściowo. Chociaż EAP wnosi znaczny wkład do rozwoju polityki, to miał on ograniczony wpływ na przyjęcie konkretnych instrumentów. Pomimo trudności z gromadzeniem informacji potrzebnych do przeanalizowania realizacji działań zawartych w programie można stwierdzić znaczne opóźnienia w przyjęciu instrumentów prawnych, problemy z wytyczeniem konkretnych celów, a także niewystarczające mechanizmy kontroli i monitorowania.

1.2 EKES zachęca zatem Komisję do udoskonalenia dostępnych instrumentów, w tym mechanizmów monitorowania i oceny, tak by zapewnić skuteczne wdrażanie istniejących przepisów. Jednocześnie zaleca większą spójność różnych inicjatyw legislacyjnych i programowych w dziedzinie ochrony środowiska oraz większe włączenie wymiaru ekologicznego do powiązanych ze sobą obszarów polityki sektorowej. Komitet, jak już wspomniał w swej ostatniej opinii⁽¹⁾, zwraca się do Komisji, by przyjęła bardziej przejrzyste i konkretne podejście do wyzwań w zakresie ochrony środowiska. Chodzi zwłaszcza o wyjaśnienie pojęć „efektywnego korzystania z zasobów” i „gospodarki ekologicznej”, a także o uściślenie, jakich konkretnych zmian ilościowych i jakościowych wymaga się zarówno od producentów, jak i od konsumentów.

1.3 Ponadto EKES uważa, że trzeba zwrócić większą uwagę na wymiar międzynarodowy. Wyzwania w zakresie ochrony

środowiska mają bowiem zasięg globalny i wymagają podejścia opartego na pogłębieniu współpracy wielostronnej oraz lepszych instrumentów sprawowania rządów na świecie.

1.4 Wreszcie w komunikacie Komisji brakuje wizji długofalowej, nie ma wzmianki o ewentualnym nowym programie działań i nie uściśla się, jaka powinna być wartość dodana siódmego EAP. EKES uważa, że program ten powinien być spójny i komplementarny wobec strategii „Europa 2020” oraz inicjatyw przewodnich, a także obejmować cele i priorytety wskazane w realistyczny sposób na podstawie szerokiego konsensusu politycznego oraz przewidywać instrumenty zapewniające skuteczność proponowanych środków.

2. Streszczenie komunikatu

2.1 Kontekst polityczny

2.1.1 Od końca lat 70. programy działań w dziedzinie ochrony środowiska określają kierunek rozwoju polityki ochrony środowiska Unii Europejskiej, w związku z czym szósty wspólnotowy program działań w zakresie środowiska naturalnego (EAP) należy postrzegać jako część nieustannego i stale ewoluującego procesu.

2.1.2 Szósty EAP podkreśla znaczenie koncepcji wzrostu ekologicznego i niskoemisyjnej gospodarki wydajnej z punktu widzenia zasobów, co potwierdzają również: strategia „Europa 2020”⁽²⁾, która stanowi odpowiedni kontekst do tego, by zagwarantować uwzględnienie celów ekologicznych w ogólnym programie społeczno-gospodarczym UE, nowa strategia na rzecz powstrzymania utraty różnorodności biologicznej

⁽¹⁾ Dz.U. C 376 z 22.12.2011, s. 97.

⁽²⁾ COM(2010) 2020 wersja ostateczna z 3 marca 2010 r.

i degradacji funkcji ekosystemu w UE do 2020 r.⁽³⁾, a także prace przygotowujące do konferencji Rio+ 20⁽⁴⁾, plan działania prowadzący do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskie-emisyjną do 2050 r.⁽⁵⁾, biała księga w sprawie transportu⁽⁶⁾, komunikat „Energia 2020”⁽⁷⁾ oraz plan na rzecz efektywności energetycznej z 2011 r.⁽⁸⁾

2.2 Ogólne ustalenia

2.2.1 Komisja wysnuwa ogólny wniosek, że szósty EAP był przydatny, gdyż stworzył całościowy kontekst rozwoju polityki ochrony środowiska i dużą część działań ustanowionych w programie albo już zakończono, albo też są one bliskie zakończenia.

2.2.2 W porównaniu z poprzednimi programami szósty EAP ma większą legitymizację w oczach zainteresowanych stron, gdyż został przyjęty w drodze procedury współdecyzji, co przyczyniło się do zwiększenia poczucia współodpowiedzialności za następne propozycje polityczne.

2.2.3 Siedem strategii tematycznych⁽⁹⁾ szóstego EAP – dotyczących powietrza, pestycydów, zapobiegania powstawaniu odpadów i ich recyklingu, zasobów naturalnych, gleby, środowiska morskiego i środowiska miejskiego – zostało opracowanych w celu większego zintegrowania polityki oraz rozbudowania bazy wiedzy. Niemniej w różnych sektorach poczyniono różne postępy. W niektórych przypadkach opracowanie strategii przyczyniło się do zwiększenia gotowości politycznej do przyjęcia skutecznych celów i harmonogramów oraz do ich realizacji. Brakuje jednak niezbitych dowodów na to, że szósty EAP przyczynił się do przyjęcia konkretnych instrumentów środowiskowych.

2.3 Obszary priorytetowe

2.3.1 Przyroda i różnorodność biologiczna: w ramach szóstego EAP zainicjowano opracowanie strategii tematycznych w sprawie ochrony gleby oraz ochrony i zachowania środowiska morskiego, a także podkreślono potrzebę stworzenia solidniejszej bazy wiedzy, potrzebę poprawy finansowania oraz zintensyfikowania bieżących działań. Niemniej można było osiągnąć większy postęp, gdyby wciąż ignorowanemu celowi powstrzymania utraty różnorodności biologicznej do 2010 r. towarzyszyło niezbędne zaangażowanie polityczne i finansowe ze strony zarówno UE, jak i państw członkowskich.

2.3.2 Środowisko naturalne i zdrowie: w ramach szóstego EAP umożliwiono użyteczną praktykę sporządzenia spisu przyjętych zobowiązań i planowanych inicjatyw oraz w większym

stopniu skoncentrowano się na powiązaniach między czynnikami środowiskowymi a zdrowiem ludzkim. W szczególności przeformowano działania, które w innym wypadku zapewne w ogóle nie zostałyby zrealizowane, na przykład działania dotyczące środowiska miejskiego, oraz działania, które bez impulsu w postaci programu trwałyby dłużej lub nie byłyby tak szeroko zakrojone, jak między innymi działania dotyczące pestycydów. W ustawodawstwie występują jednak pewne luki, w związku z czym konieczne jest lepsze uwzględnienie wyników badań i informacji na temat wpływu jakości środowiska na zdrowie w ramach szerszego celu polityki zakładającego poprawę zdrowia publicznego.

2.3.3 Zasoby naturalne i odpady: w ramach szóstego EAP wzmocniono powiązanie między polityką dotyczącą odpadów a polityką dotyczącą zasobów, a także usprawniono proces gospodarowania odpadami oraz poczyniono kroki w kierunku polityki opartej na zrównoważonej konsumpcji i produkcji. Korzystanie z zasobów nie zwiększa się już w tym samym tempie, w jakim rozwija się gospodarka. Niemniej korzystanie z zasobów nadal rośnie w wartościach bezwzględnych, co jest sprzeczne z celem respektowania pojemności środowiska naturalnego w perspektywie długofalowej. Ponadto wciąż utrzymują się znaczące różnice w produktywności zasobów między państwami członkowskimi i w dalszym ciągu zwiększa się zależność od zasobów importowanych.

2.3.4 Zmiana klimatu: szósty EAP przyczynił się znacznie do poprawy w obszarze zmiany klimatu. Chociaż założenia związane z działaniami prowadzonymi przez społeczność międzynarodową nie zostały zrealizowane, a w szczególności wymierne cele były mniej realistyczne, w związku z czym trudniej je było zrealizować, to jednak szósty EAP umożliwił osiągnięcie zasadniczych celów politycznych.

2.3.5 Zagadnienia międzynarodowe: w szóstym EAP potwierdzono zobowiązanie UE do włączenia wymogów ochrony środowiska do wszystkich kontaktów zewnętrznych UE oraz uwzględnienia zewnętrznego wymiaru unijnej strategii zrównoważonego rozwoju. Mimo wysiłków UE w kierunku ożywienia współpracy wielostronnej i okazania swojego zaangażowania w realizację międzynarodowych konwencji i umów, odnotowano niewielkie postępy w zakresie poprawy międzynarodowego ładu środowiskowego. Wyzwania w zakresie ochrony środowiska, które mają coraz bardziej globalny zasięg, wymagają spójniejszych i lepiej ukierunkowanych wysiłków w ramach samej UE, tak by mogła ona odgrywać skuteczniejszą rolę w kształtowaniu polityki międzynarodowej i dążyć nadal do osiągnięcia lepszego międzynarodowego ładu środowiskowego.

2.4 Skuteczność metod i narzędzi strategicznych

2.4.1 W szóstym EAP wyraźnie promowano zasady i instrumenty służące poprawie procesu decyzyjnego, zwłaszcza zintegrowaną ocenę skutków i zwiększone wykorzystanie instrumentów rynkowych, oraz zachęcano do ich stosowania. Podkreślono także znaczenie oparcia opracowywanych strategii politycznych na solidnych podstawach naukowych. Pomimo ostatnich pozytywnych działań w tym zakresie, informacje o środowisku, a zwłaszcza oficjalne dane oraz dane statystyczne, są nadal niekompletne i nie zawsze dostępne w odpowiednim czasie.

⁽³⁾ COM(2011) 244 wersja ostateczna z 3 maja 2011 r.

⁽⁴⁾ COM(2011) 363 wersja ostateczna z 20 czerwca 2011.

⁽⁵⁾ COM (2011) 112 wersja ostateczna z 8 marca 2011 r.

⁽⁶⁾ COM(2011) 144 wersja ostateczna z 28 marca 2011 r.

⁽⁷⁾ COM(2010) 639 wersja ostateczna.

⁽⁸⁾ COM(2011) 109 wersja ostateczna z 8 marca 2011 r.

⁽⁹⁾ COM(2005) 446 wersja ostateczna (zanieczyszczenie powietrza); COM(2006) 372 (zrównoważone stosowanie pestycydów); COM(2005) 666 wersja ostateczna (zapobieganie powstawaniu odpadów i ich recyklingu); COM(2005) 670 wersja ostateczna (zrównoważone wykorzystywanie zasobów naturalnych); COM(2006) 231 wersja ostateczna (ochrona gleby); COM(2005) 504 wersja ostateczna (ochrona i zachowanie środowiska morskiego) oraz COM(2005) 718 wersja ostateczna (środowisko miejskie).

2.4.2 Zmieniający się charakter wyzwań związanych z ochroną środowiska naturalnego wymaga większej spójności między: 1) etapem formułowania polityki a etapem jej wdrażania; 2) szczeblem europejskim, krajowym i regionalnym; 3) priorytetowymi obszarami działania.

2.4.3 Niewystarczająco sprawny proces wdrażania ustawodawstwa dotyczącego ochrony środowiska utrudnia realizację celów oraz podważa wiarygodność polityki ochrony środowiska, nie pomaga także w zobowiązaniu innych sektorów do osiągania lepszych wyników. Należy ponadto dać pierwszeństwo polityce, która wnosi wyraźną wartość dodaną do rozwoju gospodarki ekologicznej i która może być kształtowana w krótkim lub średnim okresie.

2.5 Nadchodzące wyzwania

2.5.1 Z wyjątkiem zagadnień związanych z glebą, główne podstawy polityki ochrony środowiska i ustawodawstwa w tym zakresie zostały już przyjęte, choć związany z nimi pełny potencjał do wprowadzania usprawnień nie został jeszcze wykorzystany z powodu braków w procesie wdrażania. Tradycyjna polityka dotycząca środowiska może nadal odgrywać ważną rolę w jego ochronie, jednak zmieniające się okoliczności i coraz bardziej powiązany charakter wyzwań związanych z ochroną środowiska wiążą się z koniecznością elastyczności i adaptacji.

2.5.2 Podstawowym wyzwaniem dla przyszłej polityki ochrony środowiska jest przejście od środków naprawczych do środków zapobiegających degradacji poprzez przyjęcie bardziej długookresowej wizji, a także wspieranie dalszego włączania kwestii środowiskowych do wszystkich obszarów polityki mających znaczenie w tym zakresie.

2.5.3 By osiągnąć założenia strategii „Europa 2020” polegające na przejściu na ekologiczną, zasobooszczędną, konkurencyjną i niskoemisyjną gospodarkę, kluczowe znaczenie ma włączanie kwestii dotyczących środowiska naturalnego i gospodarki niskoemisyjnej do modeli biznesowych w innych sektorach oraz zapewnianie spójności całego procesu, od opracowania polityki po jej realizację. Należy usunąć przeszkody w odpowiednim wdrażaniu istniejącego prawodawstwa, zwłaszcza w odniesieniu do kwestii dotyczących sprawowania rządów na wszystkich szczeblach w państwach członkowskich, celem ochrony środowiska naturalnego i zmniejszania niekorzystnych konsekwencji dla zdrowia publicznego.

2.5.4 Negatywny wpływ wywierany na środowisko ma coraz bardziej globalny i systemowy charakter. Z uwagi na skomplikowane powiązania konieczna jest bardziej rozległa baza wiedzy i należy również wnikliwie przeanalizować możliwości zmiany zachowań konsumentów.

3. Uwagi ogólne

3.1 Szósty EAP jest pod względem formalnym równoznaczny z przyjęciem zobowiązania politycznego przez Parlament, Radę i Komisję; stanowi również istotny wskaźnik w ocenie rozwoju europejskiej polityki ochrony środowiska. Po przyjęciu szóstego EAP UE podjęła wiele skutecznych inicjatyw, osiągnęła ambitne wyniki i opracowała różne strategie oraz plany wielosektorowe. Niemniej trudno jest ustalić, w jakim stopniu ogólne ramy ustanowione przez program wpłynęły na rozwój polityki. Wskazane byłoby zastanowienie się nad tym

aspektem w analizie realizacji działań zawartych w programie oraz interakcji z europejską strategią na rzecz zrównoważonego rozwoju i strategią lizbońską, a także ich wzajemnego wpływu⁽¹⁰⁾.

3.2 W ostatnich latach instytucje europejskie i społeczeństwo obywatelskie prowadziły dyskusję na temat oceny dotychczasowych dokonań oraz perspektyw rozwoju europejskiej polityki ochrony środowiska⁽¹¹⁾. W dyskusji tej zwrócono uwagę na dwa kluczowe zagadnienia: wytyczenie nowych priorytetów i wzmocnienie dostępnych instrumentów w celu zapewnienia skuteczności proponowanych środków.

3.3 Nie można zwłaszcza ograniczać tego zagadnienia do pytania, czy możliwe jest opracowanie nowego programu, lecz należy się skupić przede wszystkim na jego formie, celu, treści i harmonogramie. Przede wszystkim trzeba się zastanowić nad tym, co zrobić, by przyszłe działania w dziedzinie ochrony środowiska stały się bardziej widocznym, istotnym i skutecznym instrumentem strategicznym, wyciągając wnioski z doświadczeń i unikając pułapek, które zmniejszyły skuteczność szóstego EAP.

3.4 Uwzględniając dotychczasowe doświadczenia zdobyte w innych przypadkach (jak na przykład EFRR, EFS i EFRROW), wskazane byłoby rozważenie możliwości dalszego wzmocniania instrumentów monitorowania i oceny na różnych etapach: ex ante, in itinere i ex post, również w odniesieniu do programu w zakresie ochrony środowiska.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Strategie tematyczne

4.1.1 Wprowadzenie strategii tematycznych zaowocowało przyjęciem bardziej strategicznego podejścia, co umożliwiło zaradzenie pewnym niedociągnięciom piątego EAP, zwłaszcza takim jak fakt, że program ten nie objął niektórych sektorów. Jednak proces rozwoju strategii tematycznych spowolnił cały proces decyzyjny i przyjęcie związanych z nim środków.

4.1.2 Wiele instrumentów prawnych towarzyszących strategiom tematycznym znajduje się jeszcze na wczesnym etapie wdrażania. Opóźnienia w ich przyjęciu, brak konkretnych celów, obarczenie państw członkowskich odpowiedzialnością nie tylko za realizację, lecz również za dostarczenie dalszych specyfikacji dotyczących wielu przewidzianych środków, a także niewystarczający mechanizm kontroli i monitorowania w niektórych wypadkach znacznie ograniczyły możliwość osiągnięcia celów programu przed upływem terminu.

4.2 Spójność i integracja

4.2.1 Jest oczywiste, że wyzwaniom w zakresie ochrony środowiska nie można sprostać wyłącznie za pomocą polityki ochrony środowiska, lecz potrzebne jest zaangażowanie całej gospodarki i całego społeczeństwa. Konieczna jest zatem większa spójność zarówno bezpośrednio powiązanych ze sobą kwestii (takich jak zmiana klimatu, energia, ochrona zdrowia),

⁽¹⁰⁾ Strategic Orientations of EU Environmental Policy under the Sixth Environment Action Programme and Implications for the Future, sprawozdanie końcowe, IEEP, maj 2010 r.

⁽¹¹⁾ Wszystkie dokumenty dotyczące wydarzeń i prac przygotowawczych są dostępne na stronie: www.eapdebate.org.

jak i różnych obszarów polityki sektorowej (wyżywienie, transport, budownictwo, innowacje). Jak EKES już podkreślał⁽¹²⁾, zwłaszcza w trwającym obecnie procesie reformy WPR zastosowanie tej zasady doprowadziło do wprowadzenia ekologicznego składnika jednolitej płatności.

4.2.2 Ponadto polityka ochrony środowiska musi zostać w większym stopniu włączona do metastrategii („Europa 2020”) oraz do ram instrumentów finansowych. Zwłaszcza w odniesieniu do planu działania na rzecz zasobooszczędnej Europy⁽¹³⁾, na ostatnich warsztatach w Brukseli⁽¹⁴⁾ uznano kluczowe znaczenie programu na rzecz przestawienia się na gospodarkę ekologiczną oraz komplementarności obu inicjatyw, ze szczególnym uwzględnieniem przedsięwzięcia środków, zasobów naturalnych i zarządzania ekosystemami.

4.3 Priorytetowe cele

4.3.1 Pierwszoplanowe cele należy wyznaczyć ze szczególnym uwzględnieniem kwestii ekologicznych, takich jak niedobór zasobów naturalnych, zanieczyszczenie powietrza, różnorodność biologiczna i środowisko miejskie.

4.3.2 Należy zwłaszcza poszukiwać nowych zachowań konsumenckich, handlowych i produkcyjnych, a także do nich zachęcać. Przemianom technologicznym powinna bowiem towarzyszyć zmiana nawyków.

4.4 Lepsze instrumenty

4.4.1 Zastosowanie lepszych instrumentów w ramach europejskiej polityki ochrony środowiska oznacza przede wszystkim

lepsze przepisy dzięki przyjęciu środków legislacyjnych oraz wybraniu jednoznacznych, obowiązkowych zasad, również w odniesieniu do aspektów gospodarczych. Z drugiej strony, jak EKES stwierdził już w swej opinii z 2001 r., zapewnienie skutecznego wdrażania istniejących przepisów ma kluczowe znaczenie dla uniknięcia zakłóceń rynku oraz ochrony konkurencyjności przedsiębiorstw europejskich⁽¹⁵⁾. Zwłaszcza w odniesieniu do programu wspierania MŚP (*Environmental Compliance Assistance Programme – ECAP*) EKES podkreślił, jak istotne jest, by ocenę oddziaływania na środowisko włączono do całościowego horyzontalnego systemu zarządzania przedsiębiorstwem⁽¹⁶⁾.

4.4.2 Po drugie, konieczne jest ulepszenie instrumentów oceny zarówno stanu środowiska naturalnego, jak i wdrażania polityki i jej skuteczności⁽¹⁷⁾ za pomocą niezależnych, jawnych ocen oddziaływania sporządzanych w odpowiednim czasie.

4.4.3 Wreszcie, niezbędne jest poprawienie etapu wdrażania poprzez opracowanie międzynarodowych mechanizmów pomocy, kontroli i sankcji. Innymi słowy, oznacza to opracowywanie środków, transponowanie ich do przepisów, ich wprowadzanie, kontrolowanie i sankcjonowanie⁽¹⁸⁾.

4.5 Rola podmiotów

4.5.1 Samorządy terytorialne powinny angażować się już na etapie opracowywania polityki. W swej ostatniej opinii Komitet Regionów⁽¹⁹⁾ zgodził się z potrzebą proaktywnego udziału samorządów terytorialnych i zaproponował opracowanie innowacyjnych metod wielopoziomowego sprawowania rządów, obejmujących mobilizację istniejących już platform i sieci.

Bruksela, 18 stycznia 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽¹²⁾ Dz.U. C 132 z 3.5.2011, s. 63–70.

⁽¹³⁾ COM(2011) 571 wersja ostateczna.

⁽¹⁴⁾ Specjalistyczne warsztaty *The future of European Environmental Policy: what role for the Resource Efficiency Roadmap and what role for the Environment Action Programme?*, Bruksela, 13 września 2011 r.

⁽¹⁵⁾ Dz.U. C 221 z 7.8.2001, s. 80–85.

⁽¹⁶⁾ Dz.U. C 211 z 19.8.2008, s. 37.

⁽¹⁷⁾ *The issue of Evaluation in the Framework of European Environmental Policy*, Brussels Environment, 11 czerwca 2010 r.

⁽¹⁸⁾ *Better instruments for European Environmental Policy* – warsztaty na zaproszenie hiszpańskiego ministerstwa środowiska we współpracy z Bruxelles Environment, Madryt, 20 maja 2010 r.

⁽¹⁹⁾ Opinia Komitetu Regionów z 5–6 października 2010 r.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie GMO w UE (opinia dodatkowa)

(2012/C 68/11)

Sprawozdawca: **Martin SIECKER**

Dnia 16 marca 2011 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, działając na podstawie art. 29 lit. A) przepisów wykonawczych do regulaminu wewnętrznego, postanowił sporządzić opinię dodatkową w sprawie

GMO w UE
(opinia dodatkowa).

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 21 grudnia 2011 r.

Na 477. sesji plenarnej w dniach 18–19 stycznia 2012 r. (posiedzenie z 18 stycznia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 160 do 52 – 25 osób wstrzymało się od głosu – przyjęła następującą opinię:

1. Organizmy zmodyfikowane genetycznie w UE – punkt wyjścia do przyszłej debaty

1.1 Organizmy zmodyfikowane genetycznie (GMO) to drażliwy temat. Inżynieria genetyczna wywołuje zarówno ogromne zainteresowanie, jak i znaczny niepokój. Debata jest często emocjonalna i spolaryzowana, a nawet jeśli jest racjonalna, zarówno przeciwnicy, jak i zwolennicy GMO przedstawiają prawdę wybiórczo i zwracają zbyt małą uwagę na niuanse. Ponadto, oprócz różnic zdań co do zalet i wad inżynierii genetycznej, wydaje się, że nawet w samym EKES-ie istnieje znaczna niejasność i liczne domniemania co do kwestii takich jak rodzaj i zakres prawnego uregulowania kwestii GMO w UE. Jest to godne ubolewania, ponieważ to ważne i politycznie drażliwe zagadnienie zasługuje na jakościowo lepszą debatę.

1.2 Obecne unijne ramy prawne dotyczące GMO są poddawane zmianom. W tym kontekście EKES będzie wkrótce częściej przedstawiał swoje stanowisko w sprawie polityki i prawodawstwa w tej dziedzinie. Jako przygotowanie i punkt wyjścia do przyszłej debaty w niniejszej opinii przedstawiono przegląd obecnej sytuacji w tym zakresie oraz dyskusji na temat GMO i ich uregulowania w UE. Istotne są tu różnorodne aspekty, w tym kwestie etyczne, ekologiczne, technologiczne, (społeczno-)gospodarcze, prawne i polityczne. Wszystkie te zagadnienia wynikające z prawie nieograniczonych możliwości inżynierii genetycznej oraz niezwykle szybkiego rozwoju jej zastosowań trzeba postrzegać w szerokim kontekście społecznym. Niniejsza opinia ma posłużyć jako zestaw wskazówek co do wyważonej i rzeczowej dyskusji politycznej nad tymi ważnymi zagadnieniami.

1.3 W niniejszej opinii poruszono jedynie główne punkty dyskusji oraz wymieniono niektóre najważniejsze dylematy związane z GMO i ich uregulowaniem w UE. W odniesieniu do wielu z tych zagadnień, konieczne będzie wydanie przez EKES dalszych (rozpoznawczych) opinii i Komitet zamierza przeprowadzić te prace w nadchodzącym okresie. Obszary priorytetowe to m.in. ocena i ewentualny przegląd obowiązującego prawa prawodawstwa UE w zakresie GMO oraz wypełnienie

wskazanych w niniejszej opinii luk w prawodawstwie. EKES zobowiązuje się wydać w najbliższej przyszłości dalsze opinie dotyczące tych ważnych spraw.

2. Historia inżynierii genetycznej

2.1 Nawet w odniesieniu do historii inżynierii genetycznej zdania są zróżnicowane. Krytycy mówią o całkowicie nowej technologii wiążącej się z nieznanym ryzykiem i wątpliwościami etycznymi, natomiast zwolennicy inżynierii genetycznej umieszczają ją w kontinuum istniejących od wieków tradycji hodowli roślin i biologicznych procesów wykorzystujących drożdże, bakterie i grzyby. Jednak na podstawie obiektywnych faktów można stwierdzić, że inżynieria genetyczna jest czymś zasadniczo nowym i odmiennym od tych historycznych zastosowań. Ostateczny podział na „nową” i „starą” biotechnologię dokonał się w momencie pojawienia się genetyki. Odkrycie w 1953 r. przez Watsona i Cricka podwójnej helisy DNA pozwoliło ujawnić kod genetyczny ludzi i całej flory i fauny, dzięki czemu naukowcy zyskali możliwość dokonywania rewolucyjnych manipulacji na poziomie genetycznym, czyli na poziomie cząstek, z których zbudowane jest życie.

2.2 Inżynieria genetyczna powstała w 1973 r., kiedy badaczom w USA po raz pierwszy udało się eksperymenty z rekombinacją DNA (rDNA) u bakterii. Dzięki możliwości wykrywania, izolowania i mnożenia genów oraz wprowadzania ich do innego żywego organizmu naukowcy mogli po raz pierwszy uzyskać konkretne zmiany w dziedzicznych cechach genetycznych żywych organizmów w sposób, który nie jest możliwy dzięki zachodzącym w naturze procesom rozmnażania lub naturalnej rekombinacji. W tradycyjnym rozmnażaniu czy krzyżowaniu kombinowane były całe genomy (osobników jednego gatunku), a następnie próbowano zachować pożądane cechy poprzez (ponowną) selekcję. Choć inżynieria genetyczna umożliwia bardziej precyzyjną manipulację, wprowadzanie genów do innego organizmu (lub gatunku) jest procesem niestabilnym i niepewnym, w którym trudno jest przewidzieć efekty uboczne i skutki dla genomu przyjmującego oraz interakcje ze środowiskiem naturalnym. Zwłaszcza długoterminowe konsekwencje są jeszcze słabo znane.

2.3 Po 1975 r. nastąpił szybki rozwój inżynierii genetycznej. Już w 1982 r. wprowadzono na rynek pierwsze komercyjne produkty (medyczne) powstałe z wykorzystaniem tej technologii. Na początku lat dziewięćdziesiątych pojawiły się tzw. transgeniczne rośliny i zwierzęta. Z biegiem lat pokonano także granicę między gatunkami. I tak na przykład gen świni wprowadzono do gatunku pomidorów, gen robaczka świętojańskiego do rośliny tytoniu, a gen ludzki do genomu byka. Przekroczenie granicy między gatunkami, nieprzewidywalność skutków w długim okresie oraz nieodwracalność potencjalnego wpływu (na środowisko) sprawiają, że inżynieria genetyczna jest całkowicie nową, potencjalnie ryzykowną technologią. To jest właśnie przyczyną uregulowania kwestii GMO w UE i jej państwach członkowskich, w wielu państwach trzecich oraz w międzynarodowych traktatach.

3. Sektory gospodarki wykorzystujące GMO oraz postrzeganie GMO przez społeczeństwo

3.1 Najważniejsze sektory, w których wykorzystuje się GMO, to sektor rolno-spożywczy (głównie odporność na pestycydy), sektor medyczny i farmaceutyczny (leki, diagnostyka genetyczna, terapia genowa) oraz przemysł (petro)chemiczny i zbrojeniowy. Sektory te często rozróżnia się jako biotechnologię odpowiednio „zieloną”, „czerwoną” i „białą”.

3.2 Nie we wszystkich tych sektorach inżynieria genetyczna jest postrzegana jako równie kontrowersyjna. Wydaje się, że obawy i zastrzeżenia polityków i opinii publicznej wywołuje nie tyle inżynieria genetyczna jako taka, co raczej jej konkretne zastosowania. Wykorzystanie inżynierii genetycznej w medycynie jest przeważnie oceniane pozytywnie, a krytyczne uwagi padają głównie w debacie dotyczącej sektora rolno-spożywczego. Ważnym elementem tej debaty jest równowaga między użytecznością i koniecznością danego zastosowania a związanym z nim potencjalnym ryzykiem i zastrzeżeniami. Wiele osób widzi w inżynierii genetycznej ważny i obiecujący wkład w leczenie poważnych chorób, natomiast korzyści dla konsumentów płynące z (aktualnej generacji) GMO stosowanych w rolnictwie i produkcji żywności są o wiele mniej oczywiste – obecnie chodzi jedynie o cechy agronomiczne przynoszące korzyści przede wszystkim producentom. Przepisy dotyczące bezpieczeństwa i badania kliniczne poprzedzające wydanie zezwolenia na zastosowanie w medycynie są od dawna o wiele ostrzejsze i bardziej rozbudowane niż procedury poprzedzające wprowadzenie GMO do środowiska czy żywności.

3.3 Ponadto zarówno ze społecznego, jak i legislacyjnego punktu widzenia ważne jest rozróżnienie między modyfikacją genetyczną odbywającą się w zamkniętych, odizolowanych przestrzeniach, takich jak laboratoria, fabryki i szklarnie, wyposażonych w bariery i środki bezpieczeństwa umożliwiające zapobieżenie przypadkowemu wydostaniu się GMO do środowiska, a zastosowaniami, w przypadku których zmodyfikowane genetycznie rośliny lub zwierzęta zostają wypuszczone bez możliwości kontroli do otwartego środowiska jako żywe organizmy, które mogą się rozmnażać i rozprzestrzeniać w biosferze w sposób niekontrolowany i nieodwracalny, powodując nieprzewidywalne skutki dla różnorodności biologicznej i wchodząc z nią w nieprzewidywalne interakcje.

3.4 Niemniej w przypadku roślin wprowadzonych do otwartego środowiska, należy rozróżnić dwie sytuacje. Z jednej strony mamy do czynienia z gatunkami roślin uprawnych, których

skrzyżowanie się z gatunkami dzikimi jest możliwe ze względu na ich obecność w pobliżu upraw, a z drugiej strony z sytuacją, w której skrzyżowanie się nie jest możliwe wobec braku w środowisku odmian dzikich bliskich w stosunku do roślin genetycznie modyfikowanych. Rozróżnienie to należy wprowadzić w pracach nad ramami regulacyjnymi dotyczącymi wprowadzenia roślin genetycznie modyfikowanych na otwartych obszarach rolnych.

3.5 Nie jest to z definicji różnica między „czerwoną” a „zieloną” biotechnologią. Także w rolnictwie i sektorze żywnościowym można w odizolowanych laboratoriach prowadzić bezpiecznie i innowacyjne podstawowe badania naukowe, w sposób podobny do tego akceptowanego od dawna w biotechnologii medycznej. Poza tym w produkcji żywności w izolowanym otoczeniu stosuje się także na dużą skalę enzymy z GMO, które nie pozostają w produkcie końcowym jako żywe organizmy ani nie przedostają się do środowiska. Różnica między zastosowaniem w środowisku zamkniętym a wprowadzeniem do środowiska otwartego oraz różnice między badaniami podstawowymi a zastosowaniami komercyjnymi to ważne elementy dyskusji politycznej nad GMO, ich społecznego postrzegania i reakcji konsumentów na GMO.

3.6 Z wielu sondaży opinii publicznej, w tym sondaży Eurobarometru⁽¹⁾, oraz literatury naukowej nieodmiennie wynika, że w UE coraz większa część społeczeństwa jest nastawiona sceptycznie do GMO lub wręcz im przeciwna, zwłaszcza jeśli chodzi o żywność, pasze dla zwierząt i rolnictwo. Także rządy państw członkowskich prezentują rozbieżne zdania i różną politykę w odniesieniu do GMO. Obok zdecydowanych przeciwników, takich jak Austria, Węgry, Włochy, Grecja, Polska i Łotwa, są też zdeklarowani zwolennicy, tacy jak Holandia, Wielka Brytania, Szwecja, Hiszpania, Portugalia i Czechy. Szereg państw wstrzymuje się od zajęcia stanowiska.

3.7 W związku z tą rozbieżnością opinii proces podejmowania decyzji dotyczących GMO jest trudny i przebiega wolno. Zezwolenia dotyczące GMO wydaje zasadniczo jednostronnie Komisja, ponieważ państwa członkowskie nie są w stanie w procedurze komitetowej podjąć kwalifikowaną większość głosów decyzji w sprawie dopuszczenia GMO. Choć w latach 1999–2004 faktycznie panowało moratorium na zezwolenia dotyczące GMO, nie udało się w tym okresie przeprowadzić dogłębnej dyskusji i wypracować w UE podejścia do GMO w większym stopniu opartego na konsensusie. W ostatnich latach wzrosła liczba państw, które zakazują uprawy GMO na swym terytorium, a najnowszy wniosek Komisji dotyczący zwiększenia swobody podejmowania decyzji w sprawie zakazania uprawy GMO na poziomie krajowym (lub niższym) spotkał się z bardzo krytycznym przyjęciem ze strony państw członkowskich, Parlamentu Europejskiego oraz różnorodnych organizacji społeczeństwa obywatelskiego; krytycznie odniósł się do tego dokumentu także EKES w swej opinii⁽²⁾. Sytuacja ta, grożąca zabrnieniem w impas polityczny w odniesieniu do tematu tak ważnego jak GMO, jest niezadowolająca z każdego punktu widzenia.

⁽¹⁾ Najnowsze badanie EuroBarometr, *Europeans and Biotechnology in 2010*: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_341_winds_en.pdf.

⁽²⁾ CESE, Dz.U. C 54 z 19.2.2011, s. 51.

3.8 Różnorodne organizacje społeczeństwa obywatelskiego i zainteresowane strony wyraziły zastrzeżenia wobec GMO z powodów związanych z troską o środowisko, dobrostan zwierząt, interesy konsumentów, rolników i pszczelarzy, z rozwojem obszarów wiejskich i rozwojem świata, z etyką, religią itd. Także Parlament Europejski często krytycznie wyrażał się o GMO i uregulowaniu kwestii z nimi związanych – podobnie jak EKES, a także władze krajowe, regionalne i lokalne oraz niezależni naukowcy. Zwolennicy GMO to przede wszystkim wielkie przedsiębiorstwa posiadające patenty na GMO oraz inne zainteresowane podmioty, w tym niektórzy rolnicy wykorzystujący GMO, naukowcy i międzynarodowi partnerzy handlowi, dla których bardziej elastyczne uregulowanie GMO w UE wiąże się z istotnymi interesami gospodarczymi. Niektóre główne deklarowane zalety GMO omówiono w punkcie 5.

3.9 Także poza UE istnieje wyraźny (polityczny i społeczny) sprzeciw wobec obecności GMO w żywności i środowisku, zwłaszcza w państwach takich jak Japonia, Szwajcaria, Korea, Nowa Zelandia, Meksyk, Filipiny i różne państwa afrykańskie. Jednak w niektórych państwach GMO są uprawiane na dużą skalę: w 2010 r. uprawy GMO prowadziło ponad 15 mln rolników na obszarze ok. 150 mln hektarów (głównie soi, kukurydzy, bawełny). Trzeba jednak zwrócić uwagę na fakt, że ponad 90 % całkowitej powierzchni upraw znajdowało się w zaledwie pięciu państwach: w USA, Kanadzie, Argentynie, Brazylii i Indiach. Pomimo takiego rozpowszechnienia, GMO nadal budzą kontrowersje w tych państwach: jak się wydaje, rośnie tam ostatnio krytyka społeczna, głównie w związku z przypadkami niezamierzonego rozprzestrzenienia się roślin genetycznie zmodyfikowanych, takich jak kukurydza i ryż, oraz wyrokami sądowymi dotyczącymi współistnienia. Trzeba też zauważyć, że w tych krajach nie ma obowiązku odpowiedniego etykietowania GMO, co oznacza, że konsumenci nie są świadomi obecności GMO i nie mogą zatem dokonać świadomego wyboru.

4. Interesy gospodarcze, własność intelektualna i koncentracja rynku

4.1 Potencjalne interesy finansowe płynące z wykorzystania GMO w branży hodowli roślin są znaczne. Roczny obrót nasionami na świecie osiągnął obecnie wartość ponad 35 mld EUR i stanowi podstawę jeszcze większego rynku produktów, na którym obroty sięgają setek miliardów euro.

4.2 Technologie i produkty komercyjne będące rezultatem inżynierii genetycznej rozwijają się w oszałamiającym tempie, co ma istotne konsekwencje dla całego sektora. W dziedzinie hodowli roślin już od ponad pięćdziesięciu lat kwestię własności intelektualnej reguluje system ochrony odmian roślin, określony międzynarodowymi konwencjami. Odstępstwo dla hodowców stanowi wyjątek od tego czasowego wyłącznego prawa hodowcy do danej odmiany przysługującego twórcom nowych odmian. Zgodnie z tym odstępstwem inni hodowcy mogą swobodnie wykorzystywać chronione odmiany w celu rozwijania nowych, jeszcze lepszych odmian, bez konieczności uzyskiwania zgody właściciela wyłącznego prawa hodowcy do odmiany. Odstępstwo to nie pojawia się w żadnej innej branży i jest podyktowane faktem, że nowych odmian nie da się stworzyć z niczego.

4.3 Rozwój biologii molekularnej, która powstała poza sektorem rolnictwa, doprowadził do wprowadzenia patentów

w branży hodowli roślin. Patenty oraz wyłączne prawo hodowcy do odmiany są z wielu powodów niekompatybilne. Po pierwsze dlatego, że w prawie patentowym nie przewiduje się odstępstwa dla hodowców. Posiadacz patentu może egzekwować wyłączne prawo do materiału genetycznego i może zabronić korzystania z tego materiału przez innych lub uzależnić korzystanie z niego od zakupu drogich licencji. Inaczej niż wyłączne prawo hodowcy do odmiany, patenty nie prowadzą do otwartej innowacji ani nie łączą gospodarczych zachęt do innowacji z ochroną innych interesów publicznych.

4.4 Jednak walka o prawa idzie jeszcze dalej. Przyjęta w 1998 r. europejska dyrektywa w sprawie ochrony prawnej wynalazków biotechnologicznych⁽³⁾ umożliwia ochronę patentową wynalazków, które dotyczą roślin. Można opatentować geny roślin lub sekwencje genów, ale nie odmiany roślin. Interpretacja ta nie jest jednak niepodważalna. Wiodące korporacje wielonarodowe z sektora hodowli roślin utrzymują, że jeśli cechy genetyczne mogą zostać opatentowane, to tym samym dana odmiana może zostać pośrednio objęta patentem⁽⁴⁾. W takim przypadku odmiany objęte patentem nie mogą już być wykorzystywane przez innych do dalszych działań innowacyjnych. Ma to ujemny wpływ na różnorodność biologiczną w rolnictwie i oznacza, że rośliny o przydatnych cechach nie są dostępne dla innych do wykorzystania przy tworzeniu dalszych innowacji. Na przykładzie biotechnologii medycznej można zaobserwować potencjalne negatywne konsekwencje: silna ochrona patentowa i wysokie ceny prowadzą do tego, że nowe produkty sprzedawane są tylko osobom, które stać na ich zakup, i nie są dostępne dla osób w gorszej sytuacji, które ich najbardziej potrzebują. Takie same negatywne skutki mogłyby pojawić się w sektorze hodowli roślin.

4.5 W ostatnich dziesięcioleciach w sektorze hodowli roślin nastąpiła ogromna koncentracja rynkowa, czego przyczyną była zwłaszcza ochrona patentowa i wymogi prawne. Choć wcześniej działały setki przedsiębiorstw zajmujących się hodowlą roślin, obecnie rynek światowy jest zdominowany przez zaledwie garstkę dużych podmiotów. W 2009 r. jedynie dziesięć firm kontrolowało prawie 80 % światowego rynku nasion, a największe trzy firmy nawet 50 % tego rynku. Te same korporacje wielonarodowe kontrolują też ok. 75 % światowego przemysłu agrochemicznego. Nie są to już przedsiębiorstwa zajmujące się wyłącznie hodowlą roślin, ale światowe korporacje, które działają także w sektorze spożywczym, sektorze ochrony roślin oraz sektorze chemicznym, energetycznym i farmaceutycznym. Ponadto często wytwarzają produkty powiązane, na przykład rośliny genetycznie zmodyfikowane, które są odporne na dany pestycyd sprzedawany przez to samo przedsiębiorstwo. Dzięki takiej konsolidacji ograniczona grupa przedsiębiorstw wielonarodowych w dużej mierze kontroluje całe łańcuchy produkcji żywności i powiązanych produktów, co może zagrażać wolności wyboru konsumentów, przystępności cenowej produktów, otwartej innowacji i różnorodności genetycznej. Taki stopień koncentracji i monopolizacji rynku jest niepożądany w każdej sytuacji, a zwłaszcza w sektorach o podstawowym znaczeniu, takich jak rolnictwo i produkcja żywności, w związku z czym EKES i UE powinny zwrócić na tę sprawę największą uwagę.

⁽³⁾ Dyrektywa 98/44/WE z dnia 6 lipca 1998 r. w sprawie ochrony prawnej wynalazków biotechnologicznych, Dz.U. L 213, s. 13.

⁽⁴⁾ Zob. sprawa C-428/08, Monsanto Technology.

5. Inne kwestie związane z GMO

5.1 Z GMO wiąże się wiele różnorodnych pytań. Poglądy dotyczące zalet i wad GMO są bardzo zróżnicowane, a debata na ich temat jest silnie spolaryzowana i emocjonalna. Niniejsza opinia jest zbyt krótka, by można było szczegółowo omówić tę dyskusję, ale warto wspomnieć o kilku głównych zagadnieniach. Argumenty przytaczane na poparcie GMO obejmują walkę z głodem i zapewnienie żywności szybko rosnącej liczbie ludności, a także zmianę klimatu. We wszystkich tych dziedzinach bardzo potrzebne są niezależne badania naukowe i EKES podkreśla wagę (dalszego) zapewniania strukturalnego finansowania UE dla takich badań, nie tylko po to, aby promować innowacje naukowe i komercyjne, ale także aby zbadać społeczno-gospodarcze oddziaływanie osiągnięć technologicznych, ich wpływ na środowisko oraz inne ich skutki.

5.2 Zmodyfikowane genetycznie rośliny nigdy nie będą mogły stanowić rozwiązania problemu głodu i ubóstwa na świecie. Samo zwiększanie produktywności nie jest równoznaczne z usprawnieniem dystrybucji żywności. Niestety, dla sprostania poważnemu problemowi bezpieczeństwa żywnościowego pierwszorzędne znaczenie ma poprawa dostępu do ziemi, promowanie sprawiedliwszego rozdziału bogactwa, sprzyjanie zrównoważonemu charakterowi umów handlowych i zmniejszenie wahań cen surowców. Choć biotechnologia nie stanowi panaceum, w ostatnich raportach FAO czytamy, iż oferuje ona „znaczące korzyści agronomiczne i gospodarcze rolnikom w państwach trzecich, a szczególnie drobnym rolnikom”. Jednak już od chwili powstania inżynierii genetycznej jej zwolennicy sugerowali, że zmodyfikowane genetycznie rośliny są niezbędne, aby rozwiązać problem głodu i ubóstwa na świecie. Przepowiadano, że rośliny o zwiększonej zawartości witamin czy składników odżywczych pomogą zmniejszyć występowanie głodu i chorób w Trzecim Świecie. Potencjalne cechy, takie jak odporność na suszę, sól, mróz czy inne czynniki stresowe, miały umożliwić prowadzenie upraw na obszarach, na których wcześniej dane rośliny nie mogły rosnąć. Zapowiadano także większe plony. Jednak pomimo dziesięcioleci obiecujących propozycji, do chwili obecnej nie udało się wprowadzić żadnych z tych cech produktowych do upraw komercyjnych. Zachęty finansowe do opracowania takich upraw także są ograniczone, gdyż miałyby one przynieść korzyści tym grupom światowej ludności, które są najsłabsze i znajdują się w najtrudniejszym położeniu. Nawet jeśli przyszłe generacje GMO spełnią obietnice dotyczące wyższych plonów i większej odporności na czynniki stresowe, nie przyniesie to rozwiązania dla problemu głodu na świecie, ponieważ większość gruntów uprawnych w krajach rozwijających się jest wykorzystywana do produkcji luksusowych towarów na eksport do bogatego świata. Ponadto znaczna większość upraw GMO znajdujących się obecnie na rynku jest przeznaczana na pasze dla zwierząt, które zaspokajają popyt Zachodu na mięso i nabiał (90 % importu soi w UE) albo na biopaliwa i plastik. Coraz szersze wykorzystywanie upraw roślin jadalnych do celów nieżywnościowych spowodowało wzrost światowych cen towarów i żywności, co jedynie wzmogło brak bezpieczeństwa żywnościowego i ubóstwo na świecie⁽³⁾.

5.3 W rezultacie światowy kryzys żywnościowy jest problemem związanym raczej z dystrybucją niż z produkcją

(światowa produkcja stanowi ponad 150 % światowej konsumpcji), w związku z czym wymaga raczej rozwiązania polityczno-gospodarczego niż innowacji w rolnictwie. EKES zdaje sobie sprawę z tego, że światowe bezpieczeństwo żywnościowe zostanie jeszcze nadwyrężone szybkim wzrostem liczby ludności. Międzynarodowe organizacje, takie jak Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa (FAO), duże organizacje pozarządowe, takie jak Oxfam, oraz niedawny raport autorytatywnego organu ONZ zajmującego się agromonią – grupy ds. międzynarodowej oceny wpływu nauk i technologii rolniczych na rozwój (IAASTD) – wskazują na znaczenie zrównoważonego rolnictwa jako rozwiązania problemów związanych z bezpieczeństwem żywnościowym i suwerennością żywnościową. Te autorytatywne oceny podkreślają konieczność stosowania zrównoważonych i ekologicznych praktyk i technik rolniczych oraz przewidują wykorzystywanie nie tyle GMO, ile raczej technik alternatywnych. Najbardziej znanym przykładem takiej alternatywnej techniki, podawanym przez IAASTD i innych, jest selekcja wspomagana markerami, w której wykorzystuje się markery genetyczne, aby w sposób rozmyślny i efektywny wybrać określone cechy, ale która nie obejmuje ryzykownej i nieprzewidywalnej manipulacji genetycznej czy przenoszenia genów. Ponieważ technologia ta jest wyraźnie skuteczna i tańsza od metod inżynierii genetycznej, mogłaby stanowić niekontrowersyjną alternatywę dla GMO, przy czym niższe koszty mogą spowodować pojawienie się mniejszej ilości patentów i problemów związanych z koncentracją rynku. Choć nie powinno się wykluczać przyszłego potencjału GMO, przemysłowa decyzja dotycząca rozwoju technik niezwiązanych z inżynierią genetyczną oraz zrównoważonych praktyk rolniczych mogłaby zapewnić UE znaczną przewagę konkurencyjną, której nie posiada ona w kontekście inżynierii genetycznej. Intensywne inwestycje w zrównoważone rolnictwo mogłyby wysunąć UE na jedyną w swoim rodzaju i wynikającą z innowacji pozycję światowego lidera, co miałoby pozytywne skutki dla gospodarki, zatrudnienia, innowacji i pozycji konkurencyjnej UE. Ponadto byłoby to bardziej zgodne z unijnym modelem rolnictwa, korzystnym z punktu widzenia różnorodności biologicznej, przewidywanym w ramach przyszłej WPR.

5.4 Zwolennicy inżynierii genetycznej postrzegają ją także jako potencjalne narzędzie przystosowywania się do zmiany klimatu i łagodzenia jej skutków. Jednak również w tym przypadku obecna generacja komercyjnych upraw GMO nie oferuje żadnych przydatnych cech. De facto jedno z najszerzej znanych zastosowań – produkcja biopaliw z GMO – już teraz negatywnie wpływa na ceny i podaż surowców i żywności na świecie oraz nadal wiąże się z dużym uzależnieniem od paliw kopalnych.

5.5 Z pewnością nie można wykluczyć, że GMO mogłyby potencjalnie pomóc zaradzić światowym zagrożeniom, takim jak głód, ubóstwo, zmiana klimatu i problemy ekologiczne, ale rzeczywistość jest taka, że obecna generacja GMO nie służy temu celowi ani nie została opracowana z myślą o nim. Cechy tych GMO są obecnie ograniczone do korzyści po stronie produkcyjnej dla producentów, takich jak odporność na pestycydy. Kwestią do rozstrzygnięcia (dla naukowców) pozostaje to, czy uprawa takich roślin doprowadziła do spadku czy wzrostu wykorzystania pestycydów, ale wkład GMO nie wydaje się być jednoznacznie pozytywny. Mnożą się badania ujawniające ich wpływ w długim okresie: częstsze stosowanie intensywnej

⁽³⁾ Kwestię tę poruszono podczas wysłuchania publicznego EKES-u nt. biotechnologii rolniczej oraz genetycznie zmodyfikowanej żywności i paszy w UE, które odbyło się w Brukseli 20 października 2011 r.

monokultury, rozwój odporności na pestycydy, zanieczyszczenie wód gruntowych, znaczne ograniczenie lokalnej bioróżnorodności oraz zagrożenia dla zdrowia ludzi spowodowane długookresowym narażeniem na pestycydy stosowane przy uprawie GMO. Choć niektóre z tych skutków można wytłumaczyć nieodpowiednimi praktykami rolniczymi jako takimi, ponieważ GMO obecnej generacji są sprzedawane w pakiecie razem z pestycydami, od których uzależniona jest ich uprawa, jednak także te produkty oraz ich wpływ ekologiczny i społeczny trzeba oceniać łącznie ⁽⁶⁾.

5.6 Inną ważną kwestią związaną z inżynierią genetyczną są możliwości wyboru konsumentów i rolników. Dotyczy to zarówno państw UE, jak pozostałych krajów. W rozwijającym się świecie wysokie ceny opatentowanych nasion oraz zobowiązania wyłącznego zakupu i zakaz tradycyjnych praktyk zachowywania nasion z poprzednich sezonów stwarzają duże społeczno-gospodarcze i kulturowe dylematy dla rolników, zwłaszcza biednych rolników posiadających małe gospodarstwa. W państwach, gdzie uprawy GMO są szeroko rozpowszechnione, w szczególności w USA, Kanadzie, Argentynie i Brazylii, różnorodność upraw drastycznie zmalała. Na świecie prawie 80 % całkowitej produkcji soi to soja zmodyfikowana genetycznie, podobnie jest w przypadku 50 % bawełny, ponad 25 % kukurydzy i ponad 20 % rzepaku. Konsumentom i rolnikom w UE możliwość wyboru mają gwarantować wymogi dotyczące etykietowania. Jednak utrzymanie tej swobody wyboru zarówno dla rolników, jak i dla konsumentów wymaga pełnego i niezawodnego oddzielenia łańcuchów produkcyjnych wykorzystujących i niewykorzystujących GMO. Jednym z istotnych aspektów takiego rozdzielania jest wprowadzenie rygorystycznych przepisów dotyczących współistnienia, w tym skutecznych przepisów dotyczących odpowiedzialności i dochodzenia roszczeń w przypadku szkód dla środowiska lub szkód gospodarczych wynikających z niezamierzonego zanieczyszczenia, systemów certyfikacji i oddzielenia łańcuchów produkcyjnych, jak również wymogów dotyczących czystości i etykietowania w odniesieniu do obecności materiału genetycznie zmodyfikowanego w nasionach i produktach z roślin niezmodyfikowanych genetycznie.

6. Przegląd prawodawstwa i polityki

6.1 Od 1990 r. UE opracowała szczegółowe ramy prawne dotyczące GMO, które podobnie jak sama technologia stale ewoluują i przeszły szereg zmian. W rezultacie powstała skomplikowana siatka dyrektyw i rozporządzeń, z których najistotniejsze to:

- dyrektywa 2001/18/WE w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie ⁽⁷⁾;
- rozporządzenie (WE) nr 1829/2003 w sprawie genetycznie zmodyfikowanej żywności i paszy ⁽⁸⁾;
- rozporządzenie (WE) nr 1830/2003 dotyczące możliwości śledzenia i etykietowania organizmów zmodyfikowanych genetycznie oraz możliwości śledzenia żywności i produktów paszowych wyprodukowanych z organizmów zmodyfikowanych genetycznie ⁽⁹⁾;

⁽⁶⁾ Zob. przypis 5.

⁽⁷⁾ Dz.U. L 106 z 17.4.2001, s. 1.

⁽⁸⁾ Dz.U. L 268 z 18.10.2003, s. 1.

⁽⁹⁾ Dz.U. L 268 z 18.10.2003, s. 24.

- rozporządzenie (WE) nr 1946/2003 w sprawie transgranicznego przemieszczania organizmów genetycznie zmodyfikowanych (wdrożenie międzynarodowego Protokołu z Kartygeny o bezpieczeństwie biologicznym do Konwencji o różnorodności biologicznej) ⁽¹⁰⁾;
- dyrektywa 2009/41/WE w sprawie ograniczonego stosowania mikroorganizmów zmodyfikowanych genetycznie ⁽¹¹⁾.

6.2 Podstawą obecnie obowiązujących przepisów dotyczących zatwierdzania i wykorzystywania GMO jest szereg zasad (prawnych). Są to:

- niezależne, oparte na danych naukowych zatwierdzenie przed wprowadzeniem;
- wysoki poziom ochrony zdrowia i dobrostanu ludzi, zwierząt i środowiska, zgodnie z zasadą ostrożności i zasadą „zanieczyszczający płaci”;
- swoboda wyboru i przejrzystość w całym łańcuchu żywnościowym oraz ochrona innych interesów konsumentów, na przykład poprzez informowanie i zaangażowanie społeczeństwa;
- uwzględnienie zobowiązań istniejących w kontekście rynku wewnętrznego i w kontekście międzynarodowym;
- pewność prawa;
- zasada pomocniczości i zasada proporcjonalności.

6.3 Jednakże nadal istnieją pewne luki i brakuje szczegółowego prawodawstwa lub polityki UE w odniesieniu do istotnych kwestii związanych z wprowadzaniem GMO, takich jak w szczególności:

- współistnienie GMO z rolnictwem ekologicznym i konwencjonalnym;
- przepisy dotyczące odpowiedzialności i dochodzenia roszczeń w przypadku szkód dla środowiska lub szkód finansowych wynikających z niezamierzonego uwolnienia GMO lub niezamierzonego zanieczyszczenia produktów ekologicznych lub konwencjonalnych, a także systemy rekompensat kosztów poniesionych w związku ze współistnieniem oraz certyfikacja łańcuchów produkcyjnych w celu zapobieżenia zamieszaniu;

⁽¹⁰⁾ Dz.U. L 287 z 5.11.2003, s. 1.

⁽¹¹⁾ Dz.U. L 125 z 21.5.2009, s. 75.

- wymogi dotyczące czystości i etykietowania w odniesieniu do obecności materiału genetycznie zmodyfikowanego w nasionach i materiale rozmnożeniowym roślin niezmodyfikowanych genetycznie;
- wymogi dotyczące etykietowania, zwłaszcza produktów mięsnych i mleczarskich pochodzących od zwierząt żywnych paszą zawierającą GMO, oraz zharmonizowane normy dotyczące etykietowania produktów niezawierających GMO;
- ogólne wzmocnienie wymogów dotyczących etykietowania GMO, aby zagwarantować konsumentom możliwość wyboru, w tym prawne wyjaśnienie terminu „przypadkowa obecność” oraz być może zaostreżenie wartości progowych;
- przepisy dotyczące transgenicznych lub sklonowanych zwierząt i produktów (żywnościowych) z nich pochodzących, zwłaszcza jeśli chodzi o zatwierdzanie i etykietowanie;
- jednoznaczne prawo państw członkowskich lub autonomicznych regionów do wprowadzenia częściowego lub całkowitego zakazu upraw GMO z różnych przyczyn, w tym ekologicznych, społeczno-gospodarczych, etycznych i innych.

6.4 Choć Komisja przedstawiła w lipcu 2010 r. wniosek ustawodawczy, w którym zezwala się na wprowadzenie na poziomie krajowym (lub niższym) ograniczeń lub zakazu uprawy GMO, wydaje się, że wniosek ten wywołał więcej pytań niż przyniósł odpowiedzi, zwłaszcza w związku z szeregiem niejasności prawnych i sprzeczności w tekście oraz z wykluczeniem m.in. problemów środowiskowych jako uzasadnienia ograniczeń. Choć podstawowa idea zwiększenia krajowej (regionalnej) suwerenności w kwestii upraw GMO spotkała się z szerokim poparciem, proponowany obecnie wadliwy tekst wywołał krytykę i wymusił liczne poprawki w pierwszym czytaniu w PE, a następnie został krytycznie oceniony w opinii EKES-u⁽¹²⁾. Rada debatuje obecnie nad tymże wnioskiem, ale do chwili obecnej nie udało jej się wypracować wspólnego stanowiska. EKES uważa, że sprawa ta jest bardzo ważna i wymaga priorytetowego potraktowania, a z pewnością musi być wzięta pod uwagę podczas przyszłej rewizji ogólnych ram prawnych dotyczących GMO. EKES wzywa Komisję do podjęcia energicznych działań, aby dzięki konstruktywnemu dialogowi z PE i Radą stworzyć solidne ramy prawne podejmowania na szczeblu krajowym (lub niższym) decyzji co do upraw GMO na podstawie uzasadnionych racji, obejmujących szeroko rozumiane kwestie ekologiczne, społeczne, gospodarcze, etyczne i kulturowe. Powinien temu towarzyszyć spoczywający na państwach członkowskich i/lub regionach prawny obowiązek przyjęcia wiążących przepisów dotyczących współistnienia, aby uniknąć niezamierzonej kontaminacji między obszarami, na których uprawia się GMO a tym wolnymi od GMO.

6.5 W ubiegłych latach EKES wielokrotnie wzywał do przyjęcia prawodawstwa UE dotyczącego współistnienia, odpowiedzialności i obszerniejszego etykietowania produktów genetycznie modyfikowanych⁽¹³⁾. Ponadto Trybunał Sprawiedliwości

UE w wyroku z 6 września 2011 r. dotyczącym kwestii współistnienia ponownie podkreślił znaczenie zniesienia utrzymujących się luk legislacyjnych poprzez zharmonizowaną politykę UE. W tej sprawie dotyczącej przypadku, gdy miód został w sposób niezamierzony zanieczyszczony pyłkiem genetycznie zmodyfikowanej kukurydzy, Trybunał potwierdził, że prawo UE przewiduje absolutnie zerową tolerancję dla obecności GMO bez zezwolenia⁽¹⁴⁾. Wyrok ten podkreśla znaczenie istnienia skutecznej, spójnej i rygorystycznej polityki dotyczącej współistnienia oraz oddzielenia łańcuchów produkcyjnych, mającej na celu zapobieżenie zamieszaniu GMO w produkty niezawierające GMO, a także odpowiednich przepisów dotyczących odpowiedzialności i dochodzenia roszczeń za szkody oraz rekompensaty kosztów poniesionych w związku ze współistnieniem i certyfikacją łańcuchów produkcyjnych, jak również możliwości zakazu uprawy polowej GMO poprzez wyznaczenie stref w niektórych regionach (w których np. produkuje się miód).

6.6 Choć zalecenie Komisji dotyczące współistnienia z lipca 2010 r. jest bardziej elastyczne niż jej poprzednie zalecenie z 2003 r., EKES zdecydowanie podkreśla, że żadne z nich nie jest prawnie wiążące i w związku z tym nie mogą one nałożyć żadnych możliwych do wyegzekwowania ograniczeń na szerokie kompetencje krajowe w zakresie polityki dotyczącej współistnienia, a także nie nakładają koniecznych obowiązków prawnych w zakresie norm dotyczących współistnienia. Coraz bliższe wprowadzenie obok upraw GMO przeznaczonych na żywność upraw GMO przeznaczonych na cele inne niż żywnościowe – np. do wykorzystania w farmacji, produkcji biopaliw czy w przemyśle – jeszcze zwiększy potrzebę skutecznego prawodawstwa dotyczącego współistnienia i odpowiedzialności i EKES uważa za ważne, by działać z wyprzedzeniem i zająć się tymi kwestiami teraz, na wczesnym etapie.

6.7 W grudniu 2008 r. Rada ds. Środowiska wezwała do wzmocnienia i lepszego stosowania obowiązujących ram prawnych dotyczących GMO. Uznano, że potrzebne są ulepszenia przede wszystkim w odniesieniu do: oceny ryzyka środowiskowego przez EFSA oraz jej protokołów kontroli i monitorowania po wprowadzeniu, gdzie większą rolę powinna odgrywać wiedza zewnętrznych specjalistów z państw członkowskich i niezależnych naukowców; oceny społeczno-gospodarczych skutków wprowadzenia i uprawy GMO; wartości progowych stosowanych przy ustalaniu konieczności informowania o zawartości śladów GMO w nasionach; oraz lepszej ochrony obszarów zagrożonych i/lub chronionych, w tym możliwości utworzenia stref wolnych od GMO na poziomie lokalnym, regionalnym lub krajowym.

6.8 Choć Komisja rozpoczęła już działania dotyczące niektórych z tych zagadnień, żądanie Rady nie zostało wystarczająco zaspokojone przez osiągnięcie konkretnych rezultatów. EKES podkreśla znaczenie przedsięwzięcia konkretnych, istotnych środków w celu jak najszybszego wprowadzenia odpowiedniego prawodawstwa i polityki w odniesieniu do każdego z tych punktów oraz każdej z wymienionych powyżej luk legislacyjnych. Jeśli chodzi o poprawienie procedur oceny ryzyka i zarządzania ryzykiem oraz zatwierdzanie GMO, EKES zgadza się z zaleceniem Rady i Parlamentu, by nie tylko naukowcy zajmujący się naukami przyrodniczymi, ale także ci zajmujący

⁽¹²⁾ Zob. przypis 2.

⁽¹³⁾ Zob. np. CESE, Dz.U. C 54 z 19.2.2011, s. 51; CESE, Dz.U. C 157 z 28.6.2005, s. 155; CES, Dz.U. C 125 z 27.5.2002, s. 69; i CES, Dz.U. C 221, 17.9.2002, s. 114.

⁽¹⁴⁾ Sprawa C-442/09, Bablok i in. przeciwko Freistaat Bayern i Monsanto.

się naukami społecznymi, prawnicy, etycy i przedstawiciele grup interesu społeczeństwa obywatelskiego uczestniczyli w podejmowaniu decyzji na podstawie nie tylko naukowej oceny zagrożeń dla ludzi i środowiska, ale także na podstawie innych uzasadnionych czynników, w tym kwestii społeczno-gospodarczych, kulturowych i etycznych oraz wartości społecznych. Mogłoby to także pomóc zmniejszyć kontrowersje w społeczeństwie co do GMO oraz przełamać impas polityczny w procesie decyzyjnym.

6.9 Ważnym, opóźnionym projektem jest ocena obowiązujących ram prawnych dotyczących GMO oraz genetycznie zmodyfikowanej żywności i paszy. Komisja rozpoczęła tę ocenę w 2008 r. na prośbę Rady, a rezultaty miały być znane na początku tego roku. Komisja obiecała Radzie, że do 2012 r. podejmie inicjatywę przeglądu prawodawstwa. EKES podkreśla, jak ważna jest realizacja tego celu. Wspomniane wyżej luki legislacyjne można by w każdym razie zlikwidować przy okazji tego przeglądu. Na początek Komisja musi zorganizować szeroko zakrojone konsultacje społeczne w oparciu o opublikowany właśnie raport z oceny⁽¹⁵⁾, aby społeczeństwo mogło wnieść wkład w nadchodzącą rewizję ram prawnych. Z pewnością pomoże to rozwiązać obawy społeczne i może poprawić zaufanie społeczeństwa do organów regulacyjnych.

6.10 Jednym z aspektów, który niewątpliwie będzie omawiany w przyszłości, jest definicja GMO. Choć inżynieria genetyczna i jej zastosowania rozwijały się bardzo szybko w ostatnich dziesięcioleciach, prawna definicja GMO pozostała niezmieniona od czasu przyjęcia pierwszego prawa UE w 1990 r. Zgodnie z tą definicją GMO „oznacza organizm z wyjątkiem istoty ludzkiej, w którym materiał genetyczny został zmieniony w sposób nie zachodzący w warunkach naturalnych w skutek krzyżowania i/lub naturalnej rekombinacji”⁽¹⁶⁾. Jednakże niektóre technologie inżynierii genetycznej zostały wyraźnie wyłączone i w związku z tym wyjęte z zakresu obowiązywania obecnych ram prawnych dotyczących GMO.

6.11 Z biegiem lat opracowano jednak wiele nowych technologii hodowli roślin, których nie przewidziano przy kształtowaniu obowiązujących ram prawnych. Za przykład może posłużyć cisgeniza, w której geny są przenoszone między organizmami tego samego gatunku z wykorzystaniem rekombinowanego DNA. Pojawia się pytanie, czy takie nowe technologie mieszczą się w obecnej definicji inżynierii genetycznej, i tym samym także pytanie, czy organizmy powstałe w ten sposób podlegają obecnym ramom prawnym dotyczącym GMO. Z uwagi na obciążenia administracyjne, nie wspominając już o politycznym i publicznym piętnie GMO, wyłączenie z zakresu obowiązywania tego prawodawstwa jest bardzo ważne dla sektora hodowli roślin pod względem finansowym. Pozwoli na szybsze wprowadzenie takich innowacji na rynek bez obaw, że wymogi dotyczące etykietowania doprowadzą do negatywnych reakcji konsumentów. Jednak w przypadku tych technologii pojawiają się takie same zastrzeżenia etyczne, ekologiczne, społeczno-gospodarcze i polityczne, jak w przypadku obecnej generacji GMO, ponieważ wykorzystuje się zasadniczo tę samą technologię inżynierii genetycznej, zgromadzone dotychczas doświadczenie jest ograniczone a niepewność duża.

6.12 Aby zagwarantować we wszystkich państwach członkowskich jednolite podejście regulacyjne do tych nowych technologii hodowli roślin i powstających w ich rezultacie produktów, Komisja utworzyła w 2008 r. naukową grupę roboczą, a następnie grupę ds. polityki, których zadaniem było przedstawić zalecenia dotyczące podejścia prawnego. Sprawozdania obu grup roboczych miały być gotowe latem 2011 r. i muszą być wzięte pod uwagę podczas przeglądu ram prawnych w 2012 r. EKES uważa za konieczne utrzymanie obecnego podejścia regulacyjnego UE opartego na perspektywie procesu i w związku z tym sądzi, że nowe technologie hodowli roślin powinny zasadniczo podlegać ramom prawnym UE dotyczącym GMO, skoro wykorzystywana jest technologia inżynierii genetycznej (rDNA), nawet jeśli uzyskane rośliny lub powstałe produkty końcowe jako takie nie są dostrzegalnie różne od ich konwencjonalnych odpowiedników.

Bruksela, 18 stycznia 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽¹⁵⁾ http://ec.europa.eu/food/food/biotechnology/index_en.htm.

⁽¹⁶⁾ Art. 2 ust. 2 dyrektywy 2001/18/WE i art. 2 lit. b) dyrektywy 2009/41/WE. Organizm zdefiniowano jako „jakiegokolwiek bytu biologicznego zdolnego do replikacji lub przenoszenia materiału genetycznego”.

ZAŁĄCZNIK I

do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Następujące poprawki, które uzyskały poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów, zostały odrzucone w trakcie debaty:

Punkt 3.8

Zastąpić

Różnorodne organizacje społeczeństwa obywatelskiego i zainteresowane strony wyraziły zastrzeżenia wobec GMO z powodów związanych z troską o środowisko, dobrostan zwierząt, interesy konsumentów, rolników i pszczelarzy, z rozwojem obszarów wiejskich i rozwojem świata, z etyką, religią itd. Także Parlament Europejski często krytycznie wyrażał się o GMO i uregulowaniu kwestii z nimi związanych — podobnie jak EKES, a także władze krajowe, regionalne i lokalne oraz niezależni naukowcy. Zwolennicy GMO to przede wszystkim wielkie przedsiębiorstwa posiadające patenty na GMO oraz inne zainteresowane podmioty, w tym niektórzy rolnicy wykorzystujący GMO, naukowcy i międzynarodowi partnerzy handlowi, dla których bardziej elastyczne uregulowanie GMO w UE wiąże się z istotnymi interesami gospodarczymi. Niektóre główne deklarowane zalety GMO omówiono w punkcie 5. Zwolennicy i przeciwnicy stosowania biotechnologii w rolnictwie stoją po przeciwnych stronach w emocjonalnej i żarliwej debacie, w której nierzadko brakuje technicznych argumentów popartych badaniami naukowymi. Przeważająca większość świata naukowego z uporem stwierdza, że zastosowanie GMO w produkcji żywności nie powoduje zagrożeń dla ludzkiego zdrowia. W rzeczy samej, GMO są obecne w naszym codziennym życiu i w pełni akceptowane w obszarach wykraczających poza rolnictwo. Wspólne Centrum Badawcze Komisji Europejskiej wielokrotnie wskazywało, iż żywność modyfikowana genetycznie w żadnym wypadku nie stanowi większego zagrożenia niż żywność ekologiczna bądź konwencjonalna. Niemniej jednak, ze strony różnych grup w społeczeństwie obywatelskim, zwłaszcza ekologów i przedstawicieli konsumentów, daje się słyszeć uzasadnione obawy związane z ochroną środowiska, współistnieniem upraw, kwestiami etycznymi oraz monopolem wielkich przedsiębiorstw wielonarodowych, co wymaga od nas poruszenia tych kwestii w sposób obiektywny. Ze swojej strony Komitet uznaje, że biotechnologia stanowi fundamentalne narzędzie służące sprostaniu wyzwaniom w zakresie wyżywienia ⁽¹⁾, lecz postanowił pogłębić debatę na temat mocnych i słabych stron biotechnologii w UE.

Wynik głosowania

Za: 91

Przeciw: 122

Wstrzymało się: 19

Punkt 5.3

Zastąpić

W rezultacie światowy kryzys żywnościowy jest problemem związanym raczej z dystrybucją niż z produkcją (światowa produkcja stanowi ponad 150% światowej konsumpcji), w związku z czym wymaga raczej rozwiązania polityczno-gospodarczego niż innowacji w rolnictwie. EKES zdaje sobie sprawę z tego, że światowe bezpieczeństwo żywnościowe zostanie jeszcze nadwyrężone szybkim wzrostem liczby ludności. Międzynarodowe organizacje, takie jak Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa (FAO), duże organizacje pozarządowe, takie jak Oxfam, oraz niedawny raport autorytatywnego organu ONZ zajmującego się agronomią — grupy ds. międzynarodowej oceny wpływu nauk i technologii rolniczych na rozwój (IAASTD) — wskazują na znaczenie zrównoważonego rolnictwa jako rozwiązania problemów związanych z bezpieczeństwem żywnościowym i suwerennością żywnościową. Te autorytatywne oceny podkreślają konieczność stosowania zrównoważonych i ekologicznych praktyk i technik rolniczych oraz przewidują wykorzystywanie nie tyle GMO, ile raczej technik alternatywnych. Najbardziej znanym przykładem takiej alternatywnej techniki, podawanym przez IAASTD i innych, jest selekcja wspomagana markerami, w której wykorzystuje się markery genetyczne, aby w sposób rozmyślny i efektywny wybrać określone cechy, ale która nie obejmuje ryzykownej i nieprzewidywalnej manipulacji genetycznej czy przenoszenia genów. Ponieważ technologia ta jest wyraźnie skuteczna i tańsza od metod inżynierii genetycznej, mogłaby stanowić niekontrowersyjną alternatywę dla GMO, przy czym niższe koszty mogą spowodować pojawienie się mniejszej ilości patentów i problemów związanych z koncentracją rynku. Choć nie powinno się wykluczać przyszłego potencjału GMO, przemyślana decyzja dotycząca rozwoju technik niezwiązanych z inżynierią genetyczną oraz zrównoważonych praktyk rolniczych mogłaby zapewnić UE znaczną przewagę konkurencyjną, której nie posiada ona w kontekście inżynierii genetycznej. Intensywne inwestycje w zrównoważone rolnictwo mogłyby wysunąć UE na jedyną w swoim rodzaju i wynikającą z innowacji pozycję światowego lidera, co miałooby pozytywne skutki dla gospodarki, zatrudnienia, innowacji i pozycji konkurencyjnej UE. Ponadto byłoby to bardziej zgodne z unijnym modelem rolnictwa, korzystnym z punktu widzenia różnorodności biologicznej, przewidywanym w ramach przyszłej WPR. Zgodnie z wcześniejszymi opiniami EKES-u na temat rolnictwa i badań naukowych, innowacje, modernizacja i nowe technologie muszą odgrywać pierwszoplanową rolę w sektorze rolnym, aby umożliwić rozwój zrównoważonego i bardziej wydajnego rolnictwa, dzięki zrównoważonemu gospodarowaniu zasobami naturalnymi, takimi jak woda i grunty. Biotechnologia może w niektórych przypadkach przyczynić się

⁽¹⁾ Zob. konkluzje przewodniczącego Staffana Nilssona na konferencji EKES-u „Żywność dla wszystkich”, współorganizowanej z Komisją Europejską, aby wnieść wkład w posiedzenie G20 poświęcone bezpieczeństwu żywnościowemu.

w jakimś stopniu do walki z głodem, jednak w europejskim modelu rolnictwa niezbędne jest zagwarantowanie współistnienia rolnictwa ekologicznego i konwencjonalnego oraz rolnictwa wykorzystującego GMO. FAO, G20, Bank Światowy i sam EKES przyznały, że w dążeniu do bezpieczeństwa żywnościowego należy przede wszystkim zainicjować badania prowadzące do rozpowszechnienia gatunków bardziej odpornych na suszę, wydajniejszych, lepiej wykorzystujących glebę i wymagających mniej-
szych nakładów energii. W tym sensie GMO mogą niewątpliwie okazać się użyteczne.

Wynik głosowania

Za:	83
Przeciw:	139
Wstrzymało się:	13

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej mechanizm wymiany informacji w odniesieniu do umów międzyrządowych w dziedzinie energii między państwami członkowskimi a państwami trzecimi

COM(2011) 540 wersja ostateczna – 2011/0238 (COD)

(2012/C 68/12)

Sprawozdawca: **Jonathan PEEL**

Dnia 27 września 2011 r. Rada Unii Europejskiej, działając na podstawie art. 194 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej mechanizm wymiany informacji w odniesieniu do umów międzyrządowych w dziedzinie energii między państwami członkowskimi a państwami trzecimi

COM(2011) 540 wersja ostateczna – 2011/0238 (COD).

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 20 grudnia 2011 r.

Na 477. sesji plenarnej w dniach 18–19 stycznia 2012 r. (posiedzenie z 18 stycznia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 177 do 1 – 10 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Zalecenia i wnioski

1.1 Energia ma fundamentalne znaczenie dla naszego standardu życiowego i jakości naszego życia ⁽¹⁾. EKES z zadowoleniem przyjmuje opublikowanie przez Komisję wniosku dotyczącego decyzji ustanawiającej mechanizm wymiany informacji w odniesieniu do umów międzyrządowych w dziedzinie energii między państwami członkowskimi a państwami trzecimi. Komitet postrzega to jako właściwy krok w kierunku skutecznego wdrażania wspólnej zewnętrznej polityki UE w zakresie energii, w zgodzie zarówno z traktatem lizbońskim (art. 194 TFUE ⁽²⁾), jak i ze strategią UE „Energia 2020” ⁽³⁾ oraz z konkluzjami Rady Europejskiej w zakresie energii z 4 lutego 2011 r. Najwyższy już czas wprowadzić skuteczny i obowiązkowy system wymiany informacji w formie zaproponowanej przez Komisję, w ramach którego odgrywałaby ona czynną rolę przy negocjowaniu przez państwa członkowskie międzyrządowych umów z krajami partnerskimi w zakresie energii.

1.2 W związku z tym Komitet przyjmuje także z zadowoleniem fakt zaproponowania we wniosku wymiany informacji na temat wszystkich istniejących dwustronnych umów energetycznych. Komisja szacuje przy tym, że pomiędzy państwami członkowskimi a państwami trzecimi może istnieć około 30 umów międzyrządowych dotyczących ropy naftowej i około 60 umów dotyczących gazu, a także mniejsza liczba umów dotyczących energii elektrycznej.

1.2.1 Komitet wyraża zdziwienie, że tego rodzaju mechanizm wymiany informacji – zarówno między Komisją i państwami członkowskimi, jak i pomiędzy samymi państwami

członkowskimi – jeszcze nie powstał, przy czym zastrzega konieczność zachowania pełnej poufności. Można zaobserwować, że choć ani Komisja, ani państwa członkowskie nie posiadają obecnie kompletnego obrazu sytuacji w odniesieniu do któregośkolwiek partnera handlowego, to najważniejsi partnerzy z pewnością będą nim dysponować. Konieczne jest, by podejmując działania na rzecz zapewnienia odpowiednich, stabilnych i bezpiecznych dostaw energii w przewidywalnej przyszłości, Europa mówiła jednym głosem, oraz by kontynuowała tworzenie skutecznego jednolitego rynku energii. Według szacunków globalne zapotrzebowanie na energię – której zasoby są ograniczone – może wzrosnąć o około 40 % w ciągu następnych 20 lat, głównie z powodu wzrostu konkurencji ze strony gospodarek wschodzących. Sytuacja ta może się jeszcze bardziej skomplikować ze względu na działania, które trudno obecnie przewidzieć, a które mogą zostać podjęte, by przeciwdziałać skutkom zmiany klimatu.

1.3 Komitet z zadowoleniem przyjmuje ponadto fakt, że w art. 5 wniosku przewiduje się wydawanie przez Komisję oficjalnej deklaracji potwierdzającej, że negocjowany w danym momencie projekt nie narusza zasad rynku wewnętrznego, pod warunkiem, że wspomnianą deklarację wydaje się bez niepotrzebnej zwłoki i w przewidzianym terminie. Komitet stwierdził już wcześniej w opinii na temat kompleksowej europejskiej polityki dotyczącej inwestycji międzynarodowych ⁽⁴⁾, w której poruszono wiele kwestii odzwierciedlonych w niniejszej opinii, że pewność prawa ma dla inwestorów kluczowe znaczenie.

1.3.1 Komitet jest jednakże zaniepokojony propozycją, by fakt niewydania przez Komisję opinii w ciągu czterech miesięcy oznaczał jej zgodę. Zrozumiałe jest, że ze względów proceduralnych niepraktyczne ani niełatwe byłoby udzielanie przez Komisję formalnej zgody w każdym przypadku, lecz ze względu

⁽¹⁾ Poseł do PE Giles Chichester, były przewodniczący komisji PE, październik 2011 r.

⁽²⁾ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

⁽³⁾ COM(2010) 639 wersja ostateczna.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 318 z 29.10.2011, s. 150–154.

na fakt, że poproszono o kontrolę zgodności, oraz ze względu na potrzebę przejrzystości. Komitet wzywa do wydawania – w miarę możliwości – choćby nieformalnego, zawiadomienia o pozytywnym przebiegu kontroli bądź do odpowiednio wczesnego ostrzeżenia w razie wyłonienia się potencjalnego problemu wymagającego dalszej analizy.

1.4 Przy zawieraniu umów w dziedzinie energii należy kierować się względami zarówno strategicznymi, jak i handlowymi. Mając na uwadze potrzebę utrzymania zasad proporcjonalności i przejrzystości, Komitet wyraża jednak ubolewanie, że umowy robocze obejmujące operatorów komercyjnych nie są uwzględnione we wniosku, zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę, iż w Uzasadnieniu (Rozdział 1) wyraźnie wspomniano, że dany dostawca może uzyskać monopol (lub pozycję zbliżoną do monopolu), co byłoby niezgodne z prawem UE. Komitet wzywa Komisję, by przynajmniej podjęła aktywne działania, by zapewnić sobie łatwy i pełny dostęp do tych części umów handlowych, które uznaje się za mogące nieść skutki dla regulacji UE, zwłaszcza jeśli miałyby one postać załączników do umów międzyrządowych. Komitet odnotowuje ze szczególnym niepokojem potencjalne zagrożenia mogące pojawić się w sytuacji, gdy partnerstwa strategiczne wymuszałyby przyjmowanie praktyk narzucanych przez pozaunijne interesy, które mogłyby okazać się szkodliwe.

1.4.1 Ponadto Komitet podkreśla, że europejscy konsumenci nie będą w stanie łatwo odróżnić międzyrządowych i prywatnych umów energetycznych zawieranych na zewnątrz, zważywszy, że ich skutki w postaci cen, wyboru dostawców, koszyka energetycznego oraz innych istotnych względów, są w każdym przypadku podobne.

1.4.2 Komitet wzywa do podejmowania sprawiedliwych, lecz zdecydowanych działań w tych nieuniknionych przypadkach, w których określone dostawcy z państw trzecich będą kierowali się strategicznymi i handlowymi interesami, które nie są zgodne z interesami UE. Komitet wyraża wątpliwość co do tego, czy łatwo będzie zrealizować zamiar Komisji, by wspomniani dostawcy w większym stopniu przestrzegali zasad unijnego rynku wewnętrznego. Niemniej Komitet uważa, że należy we wszystkich możliwych przypadkach przystępować do negocjacji w duchu partnerstwa, szczerości i wzajemnego zaufania.

1.5 Komitet ubolewa jednak zwłaszcza nad tym, że nie przeprowadzono pełnej oceny skutków, gdyż pozwoliłoby to lepiej i w sposób bardziej otwarty przewidzieć i zrozumieć prawdopodobną reakcję państw członkowskich. Energia jest oczywiście kompetencją dzieloną między Komisję i państwa członkowskie, i dla wielu jest blisko związana z ich rozumieniem suwerenności. Poglądy na tę kwestię będą dwojakie: niektórzy będą dążyć do uzyskania dodatkowego wsparcia, podczas gdy inni będą upatrywać we wspomnianych działaniach nieuzasadnionej ingerencji, zwłaszcza utraty kontroli nad własnym mandatem negocjacyjnym i autonomii, i będą postrzegać ten nowy mechanizm jako „tylną furtkę” do przekazania Unii Europejskiej kompetencji w zakresie polityki energetycznej. Komisja nie ma tutaj takich samych uprawnień co w przypadku inwestycji, gdzie proponuje się podjęcie podobnych działań w odniesieniu do dwustronnych umów inwestycyjnych (których jest znacznie więcej). Niemniej także i w tym ostatnim przypadku zalecana

byłaby ostrożność leżąca w interesie wszystkich stron.

1.5.1 Komisja powinna pokazać, że bierze pod uwagę tego rodzaju zastrzeżenia ze strony państw członkowskich, które mogą się poczuć zagrożone, i powinna podchodzić do wszelkich zmian z wyczuciem, aby wzmocnić akceptację dla faktu, iż najważniejszym celem proponowanej wymiany informacji jest wzmocnienie pozycji przetargowej państw członkowskich wobec państw trzecich. Bardzo ważna będzie tutaj pełna współpraca z organami regulacyjnymi państw członkowskich. Komitet z zadowoleniem przyjmuje fakt położenia nacisku na wspieranie państw członkowskich w trakcie negocjacji, uważa jednak, że na wczesnych etapach, gdy Komisja aktywnie angażuje się w negocjacje, należy wykazać się efektywnością i zapewnić wystarczające rezultaty, by pomóc w przewyżczeniu nieuniknionych obaw.

1.5.2 Komitet wnosi także o dodatkowe wyjaśnienie praktycznego stosowania art. 7 dotyczącego poufności, biorąc pod uwagę, że wszystkie niezbędne elementy umowy handlowej (w tym ceny i warunki) stanowią tajemnice handlową i tym samym są poufne. Będzie to miało zasadnicze znaczenie dla akceptacji decyzji. W związku z tym, że wspólna polityka energetyczna UE nie została jeszcze w pełni urzeczywistniona, państwa członkowskie i Komisja muszą kontynuować wysiłki na rzecz budowania niezbędnego wzajemnego zaufania między wszystkimi zainteresowanymi stronami; a omawiany wniosek może stanowić tutaj jedynie punkt wyjścia.

1.6 Komitet poddaje w wątpliwość stwierdzenie Komisji, że wniosek nie będzie miał żadnego wpływu na budżet. Biorąc pod uwagę rosnące wymogi związane z europejską polityką energetyczną, Komitet nie wierzy w to, że przewidziane częste monitorowanie i działania doradcze będą mogły zostać zapewnione bez dodatkowych środków.

1.7 Komitet wzywa do tego, by pierwszą okresową ocenę przeprowadzić po dwóch, a nie po czterech latach, gdyż do tego czasu zgromadzi się wystarczające doświadczenie i dane do oceny skuteczności tego mechanizmu.

1.8 Jeśli chodzi o szersze skutki wniosku, omówione głównie w towarzyszącym mu, szerzej zakrojonym komunikacie, to Komitet z zadowoleniem przyjmuje nadrzędny cel Komisji dotyczący wzmocnienia zewnętrznego wymiaru ogólnej polityki energetycznej UE. Efektywność energetyczna, bezpieczeństwo i stabilność są w sposób oczywisty powiązane, ale Komitet ubolewa, że nie zaznaczono z kolei w pełni wyrażnie ich związku z trzema szerzej uznanymi celami dotyczącymi konkurencyjnej, zrównoważonej i bezpiecznej energii, chociażby dlatego, że konkurencyjna i zrównoważona energia nie zawsze są ze sobą kompatybilne.

1.8.1 Komitet wyraża także ubolewanie, że wniosek, który dotyczy głównie szczegółów technicznych i procedur, nie uwzględnia ściśle powiązanych aspektów, takich jak stosunki dyplomatyczne i społeczno-gospodarcze z państwami dostawcami i z krajami tranzytowymi. W komunikacie zaś uwzględniono je tylko w ograniczonym stopniu.

1.8.2 Nie widać też wyraźnie, że wniosek jest całkowicie związany i wzajemnie skoordynowany z szerszymi aspektami energii dotyczącymi handlu. Negocjacje handlowe należą oczywiście od dziesięcioleci do kompetencji UE. W niniejszej opinii uznaje się, że energia odgrywa zasadniczą rolę w mających się niedługo zakończyć pierwszych i pionierskich negocjacjach UE w sprawie pogłębionej i kompleksowej umowy o wolnym handlu (DCFTA) z Ukrainą, która jest krajem o zasadniczym znaczeniu, jeśli chodzi o tranzyt energii do UE. Aktywnie rozważa się również podjęcie negocjacji w sprawie DCFTA z innymi krajami sąsiadującymi z UE, zarówno w ramach Partnerstwa Wschodniego, jak i partnerstwa eurośródziemnomorskiego, gdzie energia także powinna odgrywać kluczową rolę.

1.8.3 Komitet wzywa Komisję, by podczas negocjacji w sprawie najważniejszych wszechstronnych aspektów związanych z energią w ramach proponowanej umowy UE – Rosja zwróciła szczególną uwagę na wyjątkową pozycję trzech państw bałtyckich, gdyż ich sieci energetyczne są zsynchronizowane raczej z systemem rosyjskim, a nie unijnym.

1.9 Komitet wyraża wreszcie głębokie ubolewanie, że zarówno we wniosku, jak i w komunikacie, nie przewidziano mechanizmu zapewniającego zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego. Należy zmienić ten stan rzeczy. Obecnie tworzy się lub wkrótce będzie tworzyć oficjalne mechanizmy monitorowania realizacji niedawno zawartych umów UE o wolnym handlu, między innymi z Koreą Południową; powołano także aktywne Forum Społeczeństwa Obywatelskiego Partnerstwa Wschodniego.

1.9.1 Niemniej jednak z prawdziwym zadowoleniem przyjmujemy fakt, że Komitet został nareszcie włączony w prace platformy tematycznej Partnerstwa Wschodniego w dziedzinie energetyki, tym bardziej, że udział społeczeństwa obywatelskiego w posiedzeniach pozostałych trzech platform jest już dobrze ugruntowany.

2. Kontekst

2.1 4 lutego 2011 r. Rada Europejska uzgodniła, że UE i państwa członkowskie powinny usprawnić koordynację swych działań zewnętrznych w zakresie energetyki, i wezwała je do przekazywania Komisji informacji, począwszy od stycznia 2012 r., na temat wszystkich nowych i istniejących dwustronnych umów energetycznych z państwami trzecimi.

2.2 We wrześniu Komisja Europejska opublikowała więc dwa dokumenty dotyczące utworzenia zewnętrznej polityki energetycznej UE: wniosek dotyczący decyzji ustanawiającej mechanizm wymiany informacji w odniesieniu do umów międzyrządowych w dziedzinie energii między państwami członkowskimi a państwami trzecimi⁽⁷⁾ oraz komunikat pt. „Polityka energetyczna UE: stosunki z partnerami spoza UE”⁽⁸⁾.

2.3 Komisja zwróciła się do Komitetu o wydanie opinii jedynie w sprawie dokumentu legislacyjnego, który ustanawia mechanizm wdrożenia konkluzji Rady Europejskiej z lutego 2011 r. Wspomniany komunikat, którego zakres tematyczny

jest znacznie szerszy, odnosi się do wniosku jedynie ogólnikowo. Komitet ubolewa nad tym ograniczeniem, gdyż w komunikacie porusza się wiele kluczowych kwestii, na temat których EKES pragnąłby się wypowiedzieć, takich jak energia odnawialna, efektywność energetyczna oraz inne zagadnienia istotne dla zrównoważonego rozwoju, aż po stosunki UE z Rosją, Chinami oraz innymi szybko rozwijającymi się gospodarkami, i ogólnie, z krajami rozwijającymi się.

2.3.1 Komisja jasno stwierdziła, że komunikat będzie podstawą opracowania szeregu wniosków, a omawiany wniosek dotyczący decyzji jest pierwszym i jednym z istotniejszych.

2.4 Globalne zapotrzebowanie na energię i zależność UE od importowanych paliw kopalnych rośnie. Jak stwierdzono w komunikacie, ponad 60 % gazu ziemnego i ponad 80 % ropy naftowej na potrzeby UE pochodzi z importu. Jednocześnie UE stoi w obliczu coraz większej konkurencji o zasoby paliw kopalnych, zwłaszcza ze strony krajów wschodzących. Światowe zapotrzebowanie na energię może wzrosnąć o 40 % w ciągu najbliższych 20 lat, a działania związane ze zmianą klimatu, które trudno dziś przewidzieć, mogą jeszcze bardziej skomplikować tę sytuację. Wiele państw członkowskich może polegać jedynie na ograniczonej liczbie dostawców energii i z tego powodu narażonych jest na wąskie gardła i zmienność cen, zwłaszcza jeśli chodzi o gaz ziemny i ropę naftową. W związku z tym panuje przekonanie, że należy bezzwłocznie zapewnić zewnętrznej polityce energetycznej UE znacznie bardziej solidną podstawę. Podejmując działania na rzecz zapewnienia odpowiednich, stabilnych i bezpiecznych dostaw energii w przewidywalnej przyszłości, Europa musi koniecznie przemawiać jednym głosem; powinna także kontynuować tworzenie skutecznego jednolitego rynku energii.

2.5 Dotychczas udostępniono niewiele skutecznych narzędzi na rzecz osiągnięcia powyższego celu. Przewiduje się, że energia będzie istotną częścią umowy DCFTA między UE a Ukrainą, która jest bliska finalizacji. Z kolei Wspólnota Energetyczna reguluje stosunki energetyczne UE z dziewięcioma krajami partnerskimi⁽⁷⁾ w Europie Wschodniej i Południowo-Wschodniej. Przyjęcie długoterminowego i strategicznego podejścia międzynarodowego wymagać będzie znacznie bardziej ustrukturyzowanych i spójnych postanowień instytucjonalnych. Strategia UE „Energia 2020” słusznie określa wzmocnienie zewnętrznego wymiaru polityki energetycznej UE mianem głównego priorytetu, co jest celem proponowanej decyzji.

2.6 Wniosek w sprawie decyzji nakłada na państwa członkowskie wymóg wymiany informacji z Komisją Europejską odnośnie do ich zamiaru zawarcia międzyrządowych umów w dziedzinie energii z państwami trzecimi. Poprzez mechanizm kontroli zgodności (art. 5) Komisja pragnie zapewnić zgodność takich umów z zasadami rynku wewnętrznego. Jedną z głównych korzyści z tym związanych byłoby zapewnienie pewności prawa w odniesieniu do inwestycji⁽⁸⁾. Komisja podkreśla, że

⁽⁷⁾ COM(2011) 540 wersja ostateczna.

⁽⁸⁾ COM(2011) 539 wersja ostateczna.

⁽⁷⁾ Albania, Bośnia i Hercegowina, Chorwacja, była jugosłowiańska republika Macedonii, Mołdawia, Czarnogóra, Serbia, Ukraina i Kosowo.

⁽⁸⁾ Musi to oczywiście być zgodne z nowymi, kompleksowymi uprawnieniami i polityką UE w zakresie inwestycji określonymi w Traktacie z Lizbony – zob. opinię EKES-u w Dz.U. C 318 z 29.10.2011, s. 150–154.

nowy mechanizm jest środkiem koordynującym, który ma na celu wspieranie państw członkowskich i wzmocnienie ich pozycji negocjacyjnej, a nie zastąpienie jej lub ograniczenie możliwości zawierania przez nich tego rodzaju umów. W art. 7 zwraca się uwagę na istnienie rozwiązań zapewniających poufność informacji, co jest bardzo delikatną kwestią.

2.7 Niemniej Komitet ubolewa, że umowy między operatorami komercyjnymi są wyłączone z zakresu decyzji, zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę, że Komisja wyraźnie ostrzega, że dany dostawca może uzyskać monopol (lub pozycję zbliżoną do monopolu), co byłoby niezgodne z prawem UE⁽⁹⁾. Komitet wzywa Komisję, by wobec tego podjęła przynajmniej aktywne działania w celu zapewnienia sobie łatwego i pełnego dostępu do tych części umów handlowych, które uznaje się za mogące nieść skutki dla regulacji UE, zwłaszcza jeśli miałyby one postać załączników do umów międzyrządowych.

3. EKES: zdecydowane poparcie dla silnej, zewnętrznej polityki energetycznej UE opartej na bezpieczeństwie dostaw

3.1 W marcu 2011 r. Komitet jednoznacznie wezwał⁽¹⁰⁾ do szybkiej i systematycznej poprawy skuteczności wspólnej polityki zagranicznej Unii Europejskiej w dziedzinie energii. W odpowiedzi na wniosek ówczesnej prezydencji węgierskiej o konsultację, Komitet nalegał na podjęcie konkretnych działań w celu lepszej koordynacji polityki wewnętrznej i zewnętrznej oraz na wypracowanie zintegrowanego i spójnego podejścia. Wezwał także do zapewnienia nowego wymiaru instytucjonalnego w odniesieniu do kwestii energii, do nadania tej polityce strategicznego i wielostronnego wymiaru oraz do skutecznego wdrożenia uprzywilejowanych partnerstw energetycznych z krajami sąsiadującymi z UE.

3.2 Wcześniej, bo w 2009 r. Komitet⁽¹¹⁾ wezwał do opracowania kompleksowej, zewnętrznej strategii energetycznej UE i zapewnienia środków do jej realizacji. W perspektywie długoterminowej Komitet określił bezpieczeństwo energetyczne i politykę przeciwdziałania zmianie klimatu mianem dwóch kluczowych filarów międzynarodowych stosunków UE w dziedzinie energetyki. Podkreślił także znaczenie trzeciego pakietu energetycznego dla zmniejszania uzależnienia UE od zewnętrznych dostawców, ale zaznaczył przy tym, że należy zachęcać do zrównoważonego wytwarzania i wykorzystywania energii w krajach trzecich. Zwrócono uwagę na silny związek między energią a odpowiednią polityką handlową, jak również na obowiązek stosowania przez kraje partnerskie zasad rynkowych takich jak wzajemność, równe traktowanie, przejrzystość, ochrona inwestycji, czy też przestrzeganie zasad praworządności i praw człowieka. Z uwagi na to, że energia będzie odgrywać coraz istotniejszą rolę w sporach międzynarodowych, Komitet ponownie podkreśla pilną potrzebę zrównoważenia narodowych interesów państw członkowskich wspólnym europejskim stanowiskiem.

3.3 Komitet⁽¹²⁾ podkreśla ponadto, że nie można oddzielać promowania odnawialnych źródeł energii i różnicowania źródeł energii od zewnętrznych działań europejskich, szczególnie

w regionie śródziemnomorskim. Aby osiągnąć zgodność z polityką UE w zakresie przeciwdziałania zmianie klimatu, należy stopniowo znieść szkodliwe dopłaty do kopalnych źródeł energii w krajach partnerskich, zwiększyć finansowanie B&R w zakresie projektów dotyczących odnawialnych źródeł energii i promować handel towarami i usługami, które sprzyjają rozwojowi energii odnawialnej.

4. Rola społeczeństwa obywatelskiego

4.1 Uchybienia, które doprowadziły do licznych demonstracji w świecie arabskim w 2011 r., ponownie wykazały kluczową rolę społeczeństwa obywatelskiego w przechodzeniu do demokracji, przeprowadzaniu reform konstytucyjnych i w rozwoju instytucjonalnym. Aby zapewnić przejrzysty i partycypacyjny proces decyzyjny, który cieszyłby się publicznym wsparciem, należy w pełni uwzględnić wkład społeczeństwa obywatelskiego, zwłaszcza partnerów społecznych, zarówno w tym regionie, jak i w krajach Partnerstwa Wschodniego⁽¹³⁾. Komitet głęboko ubolewa nad brakiem we wniosku i w komunikacie jakiegokolwiek odniesienia do mechanizmu, który zapewniłby udział społeczeństwa obywatelskiego, pomimo przyszłego ścisłego zaangażowania partnerów społecznych oraz tego, że będą oni potrzebni do zapewnienia niezbędnej informacji zwrotnej, gdyby pojawiły się problemy, oraz pomimo konkretnego odniesienia w komunikacie⁽¹⁴⁾ do „wspólnych projektów realizowanych przez przemysł”. Niemniej jednak z prawdziwym zadowoleniem przyjmujemy fakt, że Komitet został nareszcie włączony w prace platformy tematycznej Partnerstwa Wschodniego w dziedzinie energetyki, tym bardziej, że udział społeczeństwa obywatelskiego w posiedzeniach pozostałych trzech platform jest już dobrze ugruntowany.

4.2 Ponadto tworzy się lub wkrótce będzie tworzyć oficjalne mechanizmy monitorowania realizacji podpisanych niedawno umów o wolnym handlu, szczególnie umowy z Koreą Południową. Ponadto aktywnie działa Forum Społeczeństwa Obywatelskiego Partnerstwa Wschodniego. W kwestiach energetycznych głos społeczeństwa obywatelskiego ma również duże znaczenie. Musi to objąć samych konsumentów, którzy często ponoszą nieproporcjonalnie duże skutki porażek rynku, również w celu osiągnięcia większej przejrzystości, większego wpływu i lepszej edukacji społeczeństwa.

5. Szersze względy strategiczne

5.1 Komitet w pełni popiera zamiar Komisji dotyczący odgrywania wiodącej roli w tworzeniu kompleksowej i skoordynowanej zewnętrznej strategii energetycznej UE i wzywa państwa członkowskie do wspierania tych wysiłków w duchu solidarności i wzajemnego zaufania.

5.2 EKES uważa, że solidarność jest kamieniem węgielnym wspólnej polityki energetycznej UE, zwłaszcza jeśli chodzi o pomoc tym państwom członkowskim, które nie mają wystarczającej siły przetargowej, w uzyskaniu dostępu do energii po uczciwych i zrównoważonych cenach.

⁽⁹⁾ Uzasadnienie (Rozdział 1 COM (2011)540 wersja ostateczna).

⁽¹⁰⁾ Dz.U. C 132 z 3.5.2011, s. 15–21.

⁽¹¹⁾ Dz.U. C 182 z 4.8.2009, s. 8–12.

⁽¹²⁾ Dz.U. C 376 z 22/12/2011, s. 1.

⁽¹³⁾ Ukraina, Mołdawia, Gruzja, Armenia, Azerbejdżan i Białoruś.

⁽¹⁴⁾ Rozdział 1.3, s. 7.

5.3 Oprócz tego, że UE jest istotnym odbiorcą energii, jest także uznawana za ważnego dostawcę technologii i posiada jedne z najostrejszych norm na świecie dotyczących przejrzystości i regulacji rynku, także w zakresie bezpieczeństwa jądrowego oraz bezpieczeństwa związanego z innymi rodzajami energii.

5.4 Komitet odnotowuje podane w komunikacie⁽¹⁵⁾ dane stwierdzające, że 85 % gazu ziemnego i prawie 50 % ropy naftowej importowanych do UE pochodzi z Rosji, Norwegii i Algierii (podczas gdy 36 % ropy naftowej importowanej do UE pochodzi z krajów należących do OPEC). Rosja odgrywa również decydującą rolę w dostawach węgla i uranu do UE.

5.5 Dostęp do energii, podobnie jak dostęp do surowców, jest kwestią o podstawowym i strategicznym znaczeniu dla UE zważywszy, że światowe zapotrzebowanie na energię gwałtownie wzrośnie w ciągu następnych 20 lat. Komitet opowiada się za utworzeniem strategicznych partnerstw z najważniejszymi globalnymi podmiotami energetycznymi (dostawcami, państwami tranzytowymi oraz krajami, które są odbiorcami energii), które powinny obejmować współpracę w zakresie poprawy opłacalności i wykorzystywania technologii niskoemisyjnych, a także wspieranie efektywności energetycznej i energii odnawialnej oraz zwrócenie większej uwagi⁽¹⁶⁾ na bezpieczeństwo dostaw. W szczególności Komitet liczy na zawarcie w nieodległej przyszłości umowy z Ukrainą, która powinna obejmować bezpieczeństwo związane z nieprzerwanymi dostawami, ceny oraz inne kluczowe kwestie.

5.6 Ma to szczególne znaczenie dla przyszłości polityki handlowej UE, ale Komitet przyjmuje także z zadowoleniem fakt, że komunikat zawiera odniesienie do zacieśnienia związków między polityką energetyczną a polityką UE w zakresie rozwoju, rozszerzenia, inwestycji i szerszych stosunków międzynarodowych. Jednym z głównych celów traktatu lizbońskiego było spójniejsze zarządzanie tymi różnymi obszarami polityki UE. Polityka energetyczna UE musi także zostać obecnie w pełni dostosowana do tych różnych obszarów polityki, także w zakresie zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego krajów rozwijających się.

5.7 Mamy nadzieję, że nasi główni partnerzy we Wspólnocie Energetycznej podejmą starania na rzecz dostosowania się do uregulowań UE dotyczących wewnętrznego rynku energii oraz ich przestrzegania. Komitet odnotowuje z niepokojem przedstawioną w marcu krytyczną ocenę Komisji dotyczącą osiągnięć tej

Wspólnoty⁽¹⁷⁾. Istnieje wciąż istotna rozbieżność między zobowiązaniami politycznymi a rzeczywistym wdrożeniem energetycznego dorobku prawnego przez członków Wspólnoty, którzy krytykowani są przez Komisję również za utrzymywanie przestarzałych mechanizmów rynkowych, utrudnianie inwestycji i zakłócanie konkurencji w związku z dalszym uprzywilejowywaniem dostawców publicznych poprzez stosowanie cen regulowanych. W związku z tym EKES zastanawia się, jakie instrumenty są najwłaściwsze dla UE w celu zarządzania stosunkami z jej bardziej odległymi partnerami i czy powinna ona zrezygnować z relacji dostawca – kupujący na rzecz większego zbliżenia rynków energetycznych.

5.8 Zważywszy, że Rosja jest obecnie głównym dostawcą energii do UE, Komitet wzywa Komisję do kontynuowania działań na rzecz zawarcia nowej umowy między UE a Rosją, która powinna obejmować kompleksową umowę energetyczną. Także Rosja uzależniona jest od wielkości rynku UE. Tego rodzaju porozumienie byłoby istotnym przełomem i krokiem milowym w kierunku wspólnych działań UE w zakresie zewnętrznych stosunków energetycznych.

5.8.1 Podczas negocjacji nad tą umową należy zwrócić szczególną uwagę na wyjątkową pozycję państw bałtyckich, gdyż ich sieci energetyczne są zsynchronizowane z systemem rosyjskim, a nie z systemami UE. Państwa te są więc uzależnione wyłącznie od Rosji, jeśli chodzi o stabilność i regulację częstotliwości w ich systemach elektroenergetycznych.

5.9 Algieria, Libia oraz cały region eurośroziemnomorski, nadal stanowią istotny obszar zewnętrznej współpracy w zakresie energii.

5.10 Wreszcie Komitet stwierdził, że Azja Środkowa⁽¹⁸⁾ dysponuje „znacznymi potencjalnymi rezerwami energetycznymi, które oferują Europie dodatkowe i uzupełniające (w przeciwieństwie do alternatywnych) źródła energii” i wezwał do tego, by zdolność utrzymania takich powiązań wynikała z przyczyn praktycznych i ekonomicznych. EKES podkreślił także, że stosunki pomiędzy UE a tym regionem powinny być „ściśle i wzajemnie skoordynowane ze współpracą UE z Rosją, Chinami i Turcją”. Chiny są szczególnie ważne jako jeszcze jeden istotny odbiorca energii. Stąd konieczność położenia nacisku na ścisłą współpracę z tym krajem w kwestiach związanych z energią, technologią i zmianą klimatu.

Bruksela, 18 stycznia 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽¹⁵⁾ COM(2011) 539 wersja ostateczna, s. 9 (przypis 20).

⁽¹⁶⁾ Dz.U. C 318 z 29.10.2011, s. 150–154.

⁽¹⁷⁾ COM(2011) 105 wersja ostateczna.

⁽¹⁸⁾ Dz.U. C 248 z 25.8.2011, s. 49–54.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 1999/32/WE w odniesieniu do zawartości siarki w paliwach żeglugowych

COM(2011) 439 final – 2011/0190 (COD)

(2012/C 68/13)

Sprawozdawca: **Jan SIMONS**

Rada, w dniu 1 września 2011 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 13 września 2011 r., postanowiły, zgodnie z art. 192 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 1999/32/WE w odniesieniu do zawartości siarki w paliwach żeglugowych

COM(2011) 439 final – 2011/0190 (COD).

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 21 grudnia 2011 r.

Na 477 sesji plenarnej w dniach 18–19 stycznia 2012 r. (posiedzenie z 18 stycznia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 110 do 46 – 31 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski

1.1 EKES, mając na uwadze ostateczny cel dotyczący stosowania praktycznie bezsiarkowego paliwa w transporcie morskim, ponownie wyraża poparcie dla decyzji Międzynarodowej Organizacji Morskiej (IMO) ONZ-u z 2008 r., by do 2020 r. radykalnie zmniejszyć zawartość siarki w paliwach żeglugowych. EKES wzywa, by wszystkie państwa należące do IMO jak najszybciej ratyfikowały odpowiednią konwencję IMO, tak by zapewnić jej stosowanie na całym świecie.

1.2 EKES popiera także propozycję Komisji dotyczącą dostosowania dyrektywy 1999/32/WE do załącznika VI „Przepisy o zapobieganiu zanieczyszczaniu powietrza przez statki” do konwencji MARPOL 73/78, czyli Międzynarodowej konwencji IMO o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki. Niektóre propozycje i skutki wymagają jeszcze jednak wyjaśnienia.

1.3 EKES opowiada się za tym, by w dyrektywie w ten czy inny sposób uwzględniono przepisy, które dokładnie odpowiadałyby prawidłu 18 IMO dotyczącemu jakości olejów paliwowych, obejmującemu klauzulę dostępności (wniosek o wprowadzenie do obrotu) i obowiązki sprawozdawczości w wypadku, gdy statek skorzysta z przepisów prawidła 18, oraz przewidującemu klauzulę braku dostępności.

1.4 EKES ma wątpliwości co do propozycji, by od 2020 r. stosować limit zawartości siarki w wysokości 0,1 % w odniesieniu do statków pasażerskich wykonujących usługi poza obszarami kontroli emisji siarki (SECA). Propozycja ta nie jest jeszcze do końca przeanalizowana. Niemniej biorąc pod uwagę ochronę zdrowia pasażerów i załóg statków pasażerskich, przychyliła się do tej propozycji. Troska o zdrowie ludności powinna być w całej UE taka sama.

1.5 EKES jest zdania, że zakaz wprowadzania do obrotu paliw żeglugowych, w których zawartość siarki przekracza 3,5 % na masę, ogranicza atrakcyjność i stosowanie metod ograniczania emisji na pokładzie statków (skruberów). Kwestię tę trzeba wyjaśnić.

1.6 EKES jest zaniepokojony ewentualnymi problemami, które mogą się pojawiać od 2015 r., kiedy na obszarach SECA zacznie obowiązywać limit zawartości siarki wynoszący 0,1 %. W IMO nie sporządzono solidnego raportu dotyczącego możliwych skutków tej sytuacji. Komitet zaleca, by w przyszłości w IMO dokonywano takich ocen także z wyprzedzeniem.

1.7 Zdaniem EKES-u trzeba dalej badać i ulepszać alternatywne metody ograniczania emisji i możliwości stosowania alternatywnych paliw. Z uwagi na różne niewiadome, takie jak dostępność w 2015 r. paliw o niskiej zawartości siarki czy ryzyko „odwrotnej” zmiany rodzaju transportu, Komisja wspomina w dokumencie towarzyszącym, że w przypadku gdyby istniało zagrożenie, iż przewidywania te staną się faktem, należy zmienić termin wdrożenia. Zdaniem EKES-u, jeżeli zajdzie taka konieczność, zmiana ta powinna zostać wprowadzona odpowiednio wcześniej, aby nadal sprzyjać dokonywaniu koniecznych inwestycji. Zważywszy że do 2015 r. pozostało niewiele czasu, przede wszystkim należy przesunąć na 2020 r. wprowadzenie dopuszczalnej wartości wynoszącej 0,1 %.

2. Wprowadzenie

2.1 Paliwa stosowane w transporcie morskim to paliwa najtańsze i w najmniejszym stopniu poddane procesom rafineryjnym. Wiele z nich to produkty uboczne bardziej zaawansowanych procesów rafinacji ropy naftowej. Są one obecnie istotnym źródłem zanieczyszczenia powietrza, zwłaszcza dwutlenkiem węgla (4 % całości światowego zanieczyszczenia ze źródeł antropogenicznych) oraz tlenkiem siarki (9 %).

2.2 Zanim weszły w życie konwencje i protokoły Międzynarodowej Organizacji Morskiej (IMO) ONZ-u, a w szczególności Międzynarodowa konwencja o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki (MARPOL) z 1973/78 r. oraz następnie protokół z 2008 r., dozwolone były paliwa o zawartości siarki nieprzekraczającej 4,5 %.

2.3 Załącznik VI do konwencji MARPOL z 2008 r. przewiduje progresywne radykalne ogólne obniżenie do 0,5 % w 2020 r., a w razie ewentualnych trudności w 2025 r.

2.4 Wiadomo, że cząstki siarki, które praktycznie wyeliminowano z lądowych źródeł zanieczyszczeń (emisji związanych z wytwarzaniem energii i transportem drogowym), powodują dolegliwości oddechowe i sercowe, dlatego też panuje powszechna zgoda co do potrzeby zmniejszenia zawartości siarki w paliwach żeglugowych.

3. Wniosek Komisji Europejskiej

3.1 Dyrektywa 1999/32/WE (zmieniona dyrektywą 2005/33/WE) reguluje kwestie związane z zawartością siarki w paliwach stosowanych w transporcie morskim oraz wprowadza określone międzynarodowe przepisy, uzgodnione w ramach IMO, do prawa UE.

3.2 Dyrektywa ta w jej obecnym brzmieniu wprowadza w szczególności bardziej rygorystyczne przepisy w zakresie zawartości siarki w paliwach żeglugowych stosowanych na obszarach wymagających szczególnej ochrony środowiskowej – obszarach kontroli emisji siarki (SECA).

3.3 EKES wydał już w dniu 14 maja 2003 r. opinię w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy 1999/32/WE ⁽¹⁾.

3.4 Przy poparciu państw członkowskich UE międzynarodowe zasady IMO zostały w październiku 2008 r. zmienione i zastrzone poprzez zmianę załącznika VI do konwencji MARPOL ⁽²⁾.

3.5 Najważniejsze zmiany w załączniku VI do konwencji MARPOL dotyczące zanieczyszczenia SO₂ można podsumować następująco:

- redukcja zawartości siarki z maks. 1,5 % na masę we wszystkich paliwach żeglugowych stosowanych na obszarach SECA do 1,00 % do dnia 1 lipca 2010 r. i do 0,10 % do dnia 1 stycznia 2015 r.;
- redukcja zawartości siarki z maks. 4,5 % na masę we wszystkich paliwach żeglugowych stosowanych łącznie na

obszarach innych niż SECA do 3,50 % do dnia 1 stycznia 2012 r. i do 0,50 % do dnia 1 stycznia 2020 r., zależnie od wyników przeglądu w 2018 r. i z ewentualnym opóźnieniem do 2025 r.;

- umożliwienie dostępu do szerokiego spektrum metod redukcji emisji („ekwiwalentów”), takich jak sprzęt, metody, procedury lub alternatywne paliwa.

3.6 W celu zapewnienia spójności z przepisami prawa międzynarodowego, a także w celu zapewnienia odpowiedniego egzekwowania w Unii nowych, globalnych norm dotyczących zawartości siarki, Komisja proponuje dostosowanie przepisów dyrektywy 1999/32/WE do postanowień zmienionego załącznika VI do konwencji MARPOL ⁽³⁾. W szczególności:

- uwzględnienie w dyrektywie zmiany załącznika VI do konwencji MARPOL dotyczącej zawartości siarki w paliwa żeglugowych, dokonanej w 2008 r.;
- dostosowanie dyrektywy do przepisów IMO, w których przewidziano więcej równoważnych metod redukcji emisji; uzupełnienie tych przepisów dodatkowymi środkami zabezpieczającymi, aby równoważne metody redukcji emisji nie wywierały żadnego niekorzystnego wpływu na środowisko;

- przyjęcie procedury IMO dotyczącej weryfikacji paliwa.

3.7 Komisja proponuje ponadto następujące środki uzupełniające:

- wprowadzenie od 2020 r. nowej wartości granicznej wynoszącej 0,1 % w odniesieniu do statków pasażerskich wykonujących usługi poza obszarami SECA;
- opracowanie niewiążących wytycznych dotyczących pobierania próbek i sprawozdawczości; jeżeli takie podejście nie przyniesie efektów, trzeba będzie rozważyć przyjęcie zasad wiążących.

4. Uwagi ogólne

4.1 EKES jest zdania, podobnie jak Komisja Europejska i wiele innych zainteresowanych stron, że ostatecznym celem – także z uwagi na kwestie ochrony zdrowia – jest stosowanie w transporcie morskim paliwa praktycznie bezsiarkowego. Dlatego też największe korzyści społeczeństwu i tej gałęzi transportu o zasięgu globalnym przyniosą uregulowania ogólnościowe.

4.2 EKES w związku z tym przyjmuje z zadowoleniem decyzję IMO, by radykalnie zmniejszyć emisje siarki w transporcie morskim. Zdaniem EKES-u nie powinno się zatem wprowadzać różnic między uregulowaniami ogólnościowymi a uregulowaniami Unii Europejskiej.

⁽¹⁾ CESE 580/2003, Dz.U. C 208 z 3.9.2003, s. 27–29.

⁽²⁾ Rezolucja MEPC.176(58) przyjęta w dniu 10 października 2008 r. (zmieniony załącznik VI do konwencji MARPOL).

⁽³⁾ COM(2011) 439 wersja ostateczna.

4.3 EKES wzywa wszystkie strony konwencji IMO do ratyfikacji załącznika VI do konwencji MARPOL 73/78, aby zapewnić jego stosowanie na całym świecie.

4.4 Prawidło 18 załącznika VI przewiduje, że każde państwo będące stroną konwencji dba o dostępność odpowiednich paliw oraz informuje IMO o ich dostępności w portach i terminalach. Niemniej jednak IMO, przyjmując podejście realistyczne, wprowadziła też klauzulę dotyczącą „braku dostępności”.

4.5 EKES stwierdza, że klauzula dotycząca „braku dostępności” odpowiedniego paliwa, taka jak zawarta w załączniku VI do konwencji MARPOL, nie została uwzględniona we wniosku dotyczącym zmiany dyrektywy. EKES opowiada się za tym, by w dyrektywie w ten czy inny sposób uwzględniono przepisy, które dokładnie odpowiadałyby prawidłu 18 IMO dotyczącemu jakości olejów paliwowych, obejmującemu klauzulę dostępności (wniosek o wprowadzenie do obrotu) i obowiązki sprawozdawczości w wypadku, gdy statek skorzysta z przepisów prawidła 18, oraz przewidującemu klauzulę braku dostępności.

4.6 EKES wyraża wątpliwość co do nowej propozycji Komisji, by w 2020 r. wprowadzić limit 0,1 % w odniesieniu do zawartości siarki w paliwach dla statków pasażerskich wykonujących usługi poza obszarami SECA. Propozycja ta nie jest jeszcze do końca przeanalizowana. Niemniej biorąc pod uwagę ochronę zdrowia pasażerów i załóg statków pasażerskich, przychyliła się do tej propozycji. Troska o zdrowie ludności powinna być w całej UE taka sama.

4.7 Wyznaczanie nowych obszarów SECA powinno odbywać się zgodnie z procedurą IMO, z uwzględnieniem norm naukowych, ekologicznych i ekonomicznych. Nowy art. 4a ust. 2 jest w tym kontekście niejasny. Czy nowe obszary SECA zatwierdzone w ramach IMO będą automatycznie uwzględniane w dyrektywie, czy też procedura czysto unijna pozwala Komisji wyznaczać nowe obszary SECA, po czym będą one przedkładane bezpośrednio IMO? Trzeba to wyjaśnić.

4.8 W art. 1 ust. 4 (nowy art. 3a) Komisja przewiduje, że państwa członkowskie powinny dbać o to, by na ich terytorium nie stosowano ani nie wprowadzano do obrotu paliw żeglugowych, w których zawartość siarki przekracza 3,5 % na masę, tak aby zapobiec ryzyku związanemu z takim ich stosowaniem, które mogłoby prowadzić do uwolnienia ścieków o dużej gęstości. Należy jednak uwzględnić metody redukcji emisji (stosowanie skruberów), które pozwalają na stosowanie paliw o większej zawartości siarki bez przekraczania norm IMO.

4.9 Choć nie ma o tym mowy w przepisach IMO, Komisja przewiduje, że w przypadku stosowania metod redukcji emisji należałoby uzyskiwać w sposób ciągły redukcję emisji co najmniej równorzędną redukcji, którą uzyskiwano by dzięki stosowaniu paliw żeglugowych spełniających wymogi określone w art. 4a i 4b. Jest to trudne do zrealizowania, ponieważ mogą się pojawić przejściowe przerwy w działaniu elementów redukujących emisje lub wydajność tych urządzeń może się zmniejszyć z powodu dużego obciążenia silników, co może tymczasowo powodować wyższe emisje siarki. Należy zatem skreślić ten wymóg.

4.10 Analogicznie do uwagi zawartej w pkt 4.8 EKES zwraca uwagę, że w praktyce statki nie są w stanie spełnić wymogu określonego w załączniku 2 do wniosku odnoszącym się do art. 4c ust. 3: „prowadzą wyczerpującą dokumentację wskazującą na to, że żadne strumienie odpadów usuwanych w portach zamkniętych oraz ujściach rzek nie mają niekorzystnego wpływu na zdrowie ludzkie i środowisko oraz nie stwarzają dla nich ryzyka”. Także w tym przypadku należy zdaniem EKES-u odesłać do wymogów zawartych w rezolucji IMO MEPC184(59), która zakazuje właśnie rzucania odpadów w portach morskich, portach zamkniętych i ujściach rzek.

4.11 Choć ogólnie przyjmuje się z zadowoleniem radykalne zmniejszenie zawartości siarki w paliwach żeglugowych, takie jak przewidziane przez IMO w 2008 r. w załączniku VI do konwencji MARPOL, i powinno ono zostać uwzględnione w dyrektywie 1999/32/WE, to decyzja, by od 2015 r. w odniesieniu do obszarów kontroli emisji SO_x (SECA) ⁽⁴⁾ stosować limit 0,1 %, wywołała zaniepokojenie.

4.12 W reakcji na decyzję IMO dotyczącą tej konkretnej kwestii oraz przy okazji konsultacji społecznych przeprowadzonych przez Komisję w odniesieniu do zmiany dyrektywy 1999/32/WE różnorodne zainteresowane strony zwróciły uwagę na to, że wymóg, by paliwa żeglugowe zawierały maksymalnie 0,1 % siarki, znacznie zwiększy koszty. Chociaż w niektórych badaniach szacuje się, że w zależności od parametrów stosowanie tych paliw (destylatów) będzie oznaczało bardzo wysoki wzrost kosztów i utratę konkurencyjności, to szereg studiów nie potwierdza możliwości powstania tak dużego ryzyka.

4.13 W każdym razie faktem jest, że IMO nie przeprowadziła solidnej oceny skutków przed podjęciem decyzji. EKES zaleca, by państwa należące do IMO oraz Komisja Europejska wezwały IMO do przeprowadzania odpowiednich ocen skutków przed podejmowaniem decyzji.

4.14 Zmiana rodzaju transportu na transport lądowy jest sprzeczna ze strategią przedstawioną w białej księdze „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu” (strategia dotycząca transportu do 2050 r.) z marca 2011 roku ⁽⁵⁾. Taka zmiana transportu doprowadzi ponadto do znacznego wzrostu kosztów zewnętrznych, zwłaszcza związanych ze środowiskiem, a w szczególności do wzrostu emisji CO₂, zwiększenia natężenia ruchu, zanieczyszczenia hałasem, wypadków itd. W związku z tym EKES zaleca, by nie podejmowano ryzyka spowodowania „odwrotnej” zmiany transportu.

4.15 Zainteresowane strony z trzech obszarów kontroli SECA obawiają się, że ich konkurencyjność znacznie się zmniejszy w wyniku wzrostu kosztów transportu, co mogłoby spowodować przeniesienie produkcji i związanych z nią miejsc pracy do regionów położonych poza obszarami SECA zarówno w Europie, jak i na świecie.

⁽⁴⁾ W UE obszary kontroli emisji SO_x obejmują Bałtyk i Morze Północne oraz kanał La Manche.

⁽⁵⁾ COM(2011) 144 final.

5. Uwagi szczegółowe

5.1 Prowadzone są aktywne prace nad „zestawem narzędzi”, który umożliwi realizację postanowienia IMO, by od 2015 r. paliwa żeglugowe stosowane w obszarach SECA mogły zawierać maksymalnie 0,1 % siarki. W związku z tym wykonano z udziałem różnorodnych specjalistów dogłębną analizę dotyczącą dostępności paliwa żeglugowego o zawartości siarki wynoszącej maks. 0,1 %, stosowania metod redukcji emisji (skruberów) oraz wykorzystywania LNG jako paliwa żeglugowego. Nie uzyskano żadnych definitywnych wniosków co do dostępności.

5.2 Stosowanie metod redukcji emisji (skruberów/płuczek) jest testowane w ramach szeregu projektów pilotażowych. Poczyniono znaczne postępy w dziedzinie stosowanych już na statkach skruberów. Ze względu na jednoczesne usuwanie NO₂ i CO₂ takie wyposażenie może się wkrótce okazać opłacalne i należy mieć je na uwadze. Zważywszy że do 2015 r. pozostało niewiele czasu, przede wszystkim należy przesunąć na 2020 r. wprowadzenie dopuszczalnej wartości wynoszącej 0,1 %.

5.3 Stosowanie LNG jako alternatywnego paliwa żeglugowego – jako jedyne paliwa lub w połączeniu z olejem (system podwójny) – jest oceniane pozytywnie przez sektor żeglugi, zwłaszcza jeśli chodzi o krótkie trasy. Zainicjowano różnorodne projekty pilotażowe, w szczególności na północy Europy. Z zainteresowanymi stronami omawia się nierozwiązane jeszcze problemy, takie jak ulatnianie się metanu zwiększające emisję gazów cieplarnianych, możliwość bunkrowania w różnych europejskich portach, zasady bezpieczeństwa przy bunkrowaniu. Niektórymi zagadnieniami zajmuje się Stowarzyszenie Armatorów Wspólnoty Europejskiej (ECSA) we współpracy z Europejską Agencją ds. Bezpieczeństwa na Morzu (EMSA). Nie ulega wątpliwości, że rozwiązywanie nadal nierozstrzygniętych problemów zajmie jeszcze dużo czasu.

5.4 Sektor transportu morskiego pracuje w dalszym ciągu nad trzema elementami zestawu narzędzi. Ponieważ nie jest możliwe zakończenie tych prac w 2015 r., wiele głosów opowiada się za opóźnieniem wprowadzenia nowych rozwiązań poprzez wprowadzenie odstępstwa w ramach IMO.

5.5 Komisja wspomina w dokumencie towarzyszącym, że w przypadku gdyby istniało zagrożenie, iż przewidywania te staną się faktem, należy zmienić termin wdrożenia. Zdaniem

EKES-u, jeżeli zajdzie taka konieczność, zmiana ta powinna zostać wprowadzona odpowiednio wcześniej, aby nadal sprzyjać dokonywaniu koniecznych inwestycji.

5.6 Komisja jest świadoma tego, że wdrożenie decyzji IMO określonej w załączniku VI do konwencji MARPOL, by od 2015 r. w obszarach SECA stosować limit 0,1 % w odniesieniu do paliwa żeglugowego, spowoduje znaczny wzrost kosztów. W komunikacie Komisji w sprawie przeglądu wykonania dyrektywy 1999/32/WE poświęca się tej kwestii dużo miejsca ⁽⁶⁾.

5.7 Komisja jest zdania, że przewidziane w zmienionym załączniku VI do konwencji MARPOL, a później we wniosku dotyczącym zmiany dyrektywy 1999/32/WE, wykorzystywanie dodatkowych sposobów osiągnięcia zgodności z przepisami w oparciu o zastosowanie technologii, takich jak metody redukcji emisji (skruber/płuczki), alternatywne paliwa (LNG) oraz energia elektryczna pobierana z łądu, wymaga znacznych inwestycji kapitałowych ze strony zarówno sektora prywatnego, jak i publicznego.

5.7.1 W tym celu określono szereg krótkoterminowych środków towarzyszących, aby zapewnić wsparcie dla sektora za pośrednictwem istniejących unijnych instrumentów finansowania, takich jak program transeuropejskich sieci transportowych (TEN-T), program Marco Polo II, europejski program ekologicznego transportu (ECTF), Europejski Bank Inwestycyjny (EBI), oraz możliwość korzystania z funduszy państw członkowskich w celu wsparcia środków stosowanych na statkach lub rozwoju infrastruktury lądowej.

5.7.2 Jeżeli chodzi o działania w średnim okresie, Komisja Europejska opracowuje podejście kompleksowe, obejmujące np. „niezbędny zrównoważony transport wodny”.

5.7.3 EKES przyjmuje z zadowoleniem te zamiary Komisji, zwracając jednocześnie uwagę na fakt, że koszty stosowania metod alternatywnych będą dość wysokie. Technologie redukcji emisji, zwłaszcza zastosowane do kontroli emisji NO₂ i CO₂, mogłyby się okazać bardziej opłacalne. Przedstawione przez Komisję programy wsparcia należy zasadniczo ocenić pozytywnie, można jednak mieć wątpliwości, czy przy obecnych zasobach i harmonogramach będą one w stanie przyczynić się do zmniejszenia do 2015 r. kosztów wynikających z wdrożenia.

5.8 Jeśli chodzi o przyjęcie procedury IMO dotyczącej weryfikacji paliwa, EKES zauważa, że istnieją różnice między procedurą IMO a normą Międzynarodowej Organizacji Normalizacyjnej. Kwestię tę trzeba wyjaśnić.

Bruksela, 18 stycznia 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽⁶⁾ COM(2011) 441 final z 17.7.2011 r.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1300/2008 z dnia 18 grudnia 2008 r. ustanawiające wieloletni plan dotyczący zasobów śledzia występujących przy zachodnim wybrzeżu Szkocji oraz połowów tych zasobów

COM(2011) 760 wersja ostateczna – 2011/0345 COD

(2012/C 68/14)

Parlament Europejski, w dniu 30 listopada 2011 r., oraz Rada, w dniu 13 grudnia 2011 r., postanowiły, zgodnie z art. 43 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1300/2008 z dnia 18 grudnia 2008 r. ustanawiające wieloletni plan dotyczący zasobów śledzia występujących przy zachodnim wybrzeżu Szkocji oraz połowów tych zasobów

COM(2011) 760 wersja ostateczna – 2011/0343 (COD).

Uznawszy, że treść wniosku jest zadowalająca, na 477. sesji plenarnej w dniach 18–19 stycznia 2012 r. (posiedzenie z 18 stycznia) Komitet 171 głosami za – 14 osób wstrzymało się od głosu – postanowił wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Bruksela, 18 stycznia 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

2012/C 68/13	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 1999/32/WE w odniesieniu do zawartości siarki w paliwach żeglugowych COM(2011) 439 <i>final</i> – 2011/0190 (COD)	70
2012/C 68/14	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1300/2008 z dnia 18 grudnia 2008 r. ustanawiające wieloletni plan dotyczący zasobów śledzia występujących przy zachodnim wybrzeżu Szkocji oraz połowów tych zasobów COM(2011) 760 <i>wersja ostateczna</i> – 2011/0345 COD	74

CENY PRENUMERATY w 2012 r. (bez VAT, włącznie z normalną opłatą za dostawę przesyłki)

Dziennik Urzędowy UE, serie L i C, wyłącznie wersja papierowa	w 22 językach urzędowych UE	1 200 EUR/rok
Dziennik Urzędowy UE, serie L i C, wersja papierowa + roczne wydanie na płycie DVD	w 22 językach urzędowych UE	1 310 EUR/rok
Dziennik Urzędowy UE, seria L, wyłącznie wersja papierowa	w 22 językach urzędowych UE	840 EUR/rok
Dziennik Urzędowy UE, serie L i C, miesięczne wydanie na płycie DVD (komplet)	w 22 językach urzędowych UE	100 EUR/rok
Suplement do Dziennika Urzędowego (seria S) – Ogłoszenia o przetargach, płyta DVD raz w tygodniu	wielojęzyczny: w 23 językach urzędowych UE	200 EUR/rok
Dziennik Urzędowy UE, seria C – Konkursy	w językach, których dotyczy konkurs	50 EUR/rok

Prenumerata *Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej*, który jest wydawany w językach urzędowych Unii, dostępna jest w 22 wersjach językowych. Dziennik Urzędowy składa się z dwóch serii – L (Legislacja) oraz C (Informacje i zawiadomienia).

Dla każdej wersji językowej jest otwierana osobna prenumerata.

Zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 920/2005, opublikowanym w Dzienniku Urzędowym L 156 z dnia 18 czerwca 2005 r., instytucje Unii Europejskiej nie mają obowiązku sporządzania wszystkich aktów prawnych w języku irlandzkim ani publikowania ich w tym języku. W związku z tym irlandzkie wydania Dziennika Urzędowego sprzedawane są osobno.

Prenumerata Suplementu do Dziennika Urzędowego (seria S – Ogłoszenia o przetargach) obejmuje wszystkie 23 wersje językowe na pojedynczej płycie DVD.

Na żądanie prenumeratorzy *Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej* mogą otrzymać różne załączniki do Dziennika Urzędowego. Prenumeratory informowani są o publikacji załączników poprzez zawiadomienia dołączane do *Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej*.

Sprzedaż i prenumerata

Prenumeratę różnych odpłatnych publikacji wydawanych okresowo, na przykład prenumeratę *Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej*, można zamówić u naszych dystrybutorów handlowych. Wykaz dystrybutorów handlowych znajduje się na stronie internetowej:

http://publications.europa.eu/others/agents/index_pl.htm

Portal EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) zapewnia bezpośredni i bezpłatny dostęp do prawodawstwa Unii Europejskiej. EUR-Lex umożliwia dostęp do *Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej* oraz traktatów, aktów prawnych, orzecznictwa i aktów przygotowawczych.

Dodatkowe informacje o Unii Europejskiej znajdują się na stronie: <http://europa.eu>



Urząd Publikacji Unii Europejskiej
2985 Luksemburg
LUKSEMBURG

PL