

Oznámení č.	Obsah	Strana
	I <i>Informace</i>	
	.....	
	II <i>Přípravné akty</i>	
	<b>Evropský hospodářský a sociální výbor</b>	
	<b>427. plenární zasedání ve dnech 17. a 18. května 2006</b>	
2006/C 195/01	Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru ke sdělení Komise Radě, Evropskému parlamentu, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů v reakci na pětileté hodnocení výzkumných aktivit Společenství (1999 – 2003) provedené špičkovými nezávislými odborníky KOM(2005) 387 v <i>konečném znění</i> .....	1
2006/C 195/02	Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o uvádění pyrotechnických výrobků na trh KOM(2005) 457 v <i>konečném znění</i> – 2005/0194 (COD) .....	7
2006/C 195/03	Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o omezení uvádění na trh a používání perfluoroktansulfonátů (změna směrnice Rady 76/769/EHS) KOM(2005) 618 v <i>konečném znění</i> – 2005/0244 (COD) .....	10
2006/C 195/04	Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady kterou se mění směrnice Rady 90/385/EHS a 93/42/EHS a směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/8/ES, pokud jde o přezkoumání směrnic o zdravotnických prostředcích KOM(2005) 681 v <i>konečném znění</i> – 2005/0263 (COD) .....	14

<u>Oznámení č.</u>	Obsah (pokračování)	Strana
2006/C 195/05	Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k návrhu směrnice Rady o osvobození zboží dováženého v drobných zásilkách neobchodní povahy ze třetích zemí od daní KOM(2006) 12 v konečném znění – 2006/0007 (CNS) .....	19
2006/C 195/06	Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k revidovanému návrhu nařízení Rady a Evropského parlamentu o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici KOM(2005) 319 v konečném znění – 2000/0212 (COD) .....	20
2006/C 195/07	Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o podpoře čistých silničních vozidel KOM(2005) 634 v konečném znění – 2005/0283 (COD) .....	26
2006/C 195/08	Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru ke sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu Hodnocení strategie udržitelného rozvoje Akční platforma KOM(2005) 658 v konečném znění .....	29
2006/C 195/09	Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o vyhodnocování povodní a protipovodňových opatřeních KOM(2006) 15 v konečném znění – 2006/0005 (COD) .....	37
2006/C 195/10	Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k návrhu rozhodnutí Rady o vytvoření mechanismu civilní ochrany Společenství (přepracovaná verze) KOM(2006) 29 v konečném znění – 2006/0009 (CNS) .....	40
2006/C 195/11	Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k tématu Zelená kniha – Zlepšení duševního zdraví obyvatelstva – Na cestě ke strategii duševního zdraví pro Evropskou unii KOM(2005) 484 v konečném znění .....	42
2006/C 195/12	Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k tématu Flexicurity: případ Dánska .....	48
2006/C 195/13	Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k pozmeněnému návrhu směrnice Rady, kterou se mění směrnice 77/388/EHS, pokud jde o místo poskytování služeb KOM(2005) 334 v konečném znění – 2003/0329 (CNS) .....	54
2006/C 195/14	Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k tématu Odstraňování překážek malých a středních podniků ve vnitřním trhu v podobě daně z příjmu právnických osob – nástin možného pilotního projektu pro zdanění podle domovského státu KOM(2005) 702 v konečném znění .....	58
2006/C 195/15	Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k návrhu nařízení Rady o zřízení Fondu soudržnosti (kodifikované znění) KOM(2006) 5 v konečném znění – 2003/0129 (AVC) .....	61
2006/C 195/16	Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k tématu Vnější činnost Unie: úloha organizované občanské společnosti .....	62
2006/C 195/17	Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru – Příspěvek k zasedání Evropské rady ve dnech 15. a 16. června 2006 – Období pro úvahu .....	64
2006/C 195/18	Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k návrhu rozhodnutí Rady o hlavních směrech politik zaměstnanosti členských států KOM(2006) 32 v konečném znění – 2006/0010 (CNS) .....	66



<u>Oznámení č.</u>	Obsah (pokračování)	Strana
2006/C 195/19	Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru ke sdělení Komise Akční plán pro biomasu KOM(2005) 628 v konečném znění .....	69
2006/C 195/20	Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k tématu Rozvoj a podpora alternativních pohonných hmot v silniční dopravě Evropské unie .....	75
2006/C 195/21	Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k návrhu směrnice Rady o daních v oblasti osobních vozidel KOM(2005) 261 v konečném znění – 2005/0130 (CNS) .....	80
2006/C 195/22	Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru na téma návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o kvalitě vnějšího ovzduší a čistějším vzduchu pro Evropu KOM(2005) 447 v konečném znění – 2005/0183 COD .....	84
2006/C 195/23	Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k tématu Situace občanské společnosti v zemích západního Balkánu .....	88
2006/C 195/24	Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k tématu Kampaň EU za zachování biodiverzity – postoj a příspěvek občanské společnosti .....	96
2006/C 195/25	Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k tématu Afrika jako nutná priorita – pohled evropské občanské společnosti .....	104
2006/C 195/26	Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k návrhu doporučení Evropského parlamentu a Rady o klíčových schopnostech pro celoživotní vzdělávání KOM(2005) 548 v konečném znění – 2005/0221 (COD) .....	109



## II

(Přípravné akty)

## EVROPSKÝ HOSPODÁŘSKÝ A SOCIÁLNÍ VÝBOR

## 427. PLENÁRNÍ ZASEDÁNÍ VE DNECH 17. A 18. KVĚTNA 2006

**Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru ke sdělení Komise Radě, Evropskému parlamentu, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů v reakci na pětileté hodnocení výzkumných aktivit Společenství (1999 – 2003) provedené špičkovými nezávislými odborníky**

KOM(2005) 387 v konečném znění

(2006/C 195/01)

Dne 24. srpna 2005 se Komise, v souladu s článkem 262 Smlouvy o založení Evropského společenství, rozhodla konzultovat Evropský hospodářský a sociální výbor ve věci výše uvedené.

Specializovaná sekce „Jednotný trh, výroba a spotřeba“, kterou Výbor pověřil přípravou prací na toto téma, přijala stanovisko dne 25. dubna 2006. Zpravodajem byl pan BRAGHIN.

Na 427. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 17. a 18. května 2006 (jednání ze dne 17. května), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 108 hlasy pro, 1 hlasem proti a 1 člen se zdržel hlasování.

### 1. Shrnutí stanoviska

1.1 EHSV vítá a podporuje úsilí vykonané při třetím pětiletém hodnocení a široké zapojení expertů tak vysoké úrovně a doufá, že se doporučení vzniklá v různých expertních skupinách, především ve skupině zodpovědné za celkové hodnocení<sup>(1)</sup>, stanou trvalým výchozím bodem při provádění rámcových programů, při budoucím vypracování politiky v oblasti výzkumu a inovace a obecněji v politických opatřeních, které přispívají k provádění Lisabonské strategie.

1.2 EHSV se opakovaně vyjádřil ve prospěch podstatného zvýšení rozpočtu určeného pro evropský výzkum a vývoj technologií, a proto vyjadřuje politování nad navrhovaným snížením této částky, protože je v protikladu s prioritou rozvoje vyvolané celosvětovými výzvami v souvislosti s hospodářskou soutěží a požadované Lisabonskou strategií.

1.3 EHSV zdůrazňuje význam širší účasti a většího zapojení průmyslového sektoru do výzkumu a inovačního vývoje pro dosažení cílů Rady z Barcelony a doufá, že bude vyvinuto úsilí

více zaměřené na komunikaci a zapojení podniků, organizací a sdružení výrobců, aby byly také určeny tematické oblasti, ve kterých může vyniknout excelence evropského výzkumu.

1.4 EHSV žádá, aby byly vyvinuty vhodné nástroje, které by povzbudily soukromé financování výzkumu a vývoje (VTR), od rizikového a spekulativního kapitálu až po vyhrazené finanční prostředky EIB a úrokově výhodné úvěry pro výzkum, a tak podpořily přechod od výsledků výzkumu ke konkrétním podnikatelským iniciativám.

1.5 EHSV souhlasí se stanoviskem expertní skupiny k potřebě nabídnout výzkumným pracovníkům větší samostatnost a odpovědnost (za předpokladu respektování etických zásad), větší zviditelnění vědeckých profesí a možnost zajištění větší mobility mezi obory i místy výzkumu a také propojení systému stipendií Marie Curie s národními a regionálními programy a jejich využití detailně zaměřené na zvýšení mobility mezi veřejným a soukromým výzkumem.

<sup>(1)</sup> Five-Year Assessment of the EU Research Framework Programmes 1999-2003 (Pětileté hodnocení rámcových programů výzkumu EU 1999-2003), Evropská komise, GR pro výzkum, 15. 12. 2004.



1.6 EHSV žádá, aby se priority dostalo vypracování politik vhodných k rozvoji univerzitního vzdělání ve vědeckých a inženýrských oborech, aby se podpořily ženy jako výzkumné pracovníce, aby se vědecké kariéry staly přitažlivějšími a aby se zpět do Evropské unie přilákali výzkumní pracovníci působící v zahraničí. Dále by na středních vyšších školách mělo být více výuky zaměřené na vědecké a technické obory a politika podporování univerzitních studií vědeckých oborů.

1.7 EHSV doufá, že za účelem zjednodušení budou připravena nařízení, ve kterých jsou jasnější typy schémat, typy činností a kategorie účastníků, větší flexibilita a svoboda volby pro žadatele, jednoduchá vodítka pro administrativní a finanční řízení, zejména pro smluvní dohody mezi účastníky.

1.8 EHSV doporučuje průběžně hodnotit jakost používaných postupů a procesů formální kontroly a u dobře definovaných vývojových projektů začlenit body ověřování plánovaných aktivit a předpokládaných výsledků v přesně daných a předem určených kontrolních místech projektu, které souvisí s rozdělením finančních prostředků a dalším pokračováním projektu.

1.9 EHSV doporučuje, aby se zvláštní úsilí věnovalo zavedení řady ukazatelů, které by umožnily reálné měření výkonů z hlediska konkurenceschopnosti a rozvoje. Těmito ukazateli výkonu výzkumu by se měla měřit účinnost financovaných činností pro další vědecký pokrok, celkový rozvoj EU a pro zaměření priorit na budoucí činnosti.

## 2. Výzvy pro evropský výzkum

2.1 Třetí pětileté hodnocení (1999-2003) rámcových programů v oblasti výzkumu představuje vzhledem k obsáhlosti a hloubce zkoumaných témat velmi důležitou analýzu<sup>(2)</sup>. EHSV v zásadě sdílí analýzu a doporučení expertní skupiny, které vzala Komise za své. Vzhledem ke globálnímu prostředí hospodářské soutěže a cílům Lisabonské strategie a zasedání Evropské rady z Barcelony, EHSV zdůrazňuje nutnost a naléhavost zvážení priorit a hlavních cílů v oblasti výzkumu Společenství, především s ohledem na širší účast výrobních odvětví.

2.2 Technicko-vědecký pokrok a inovace se v současných podmínkách uskutečňují spíše také za procesů vzájemného obohacování mezi různými vědními obory, za rozsáhlé

vzájemné součinnosti mnoha vědních oborů mezi vysokými školami, podniky a vnějším světem, než výlučně podle přímočarého modelu, ve kterém inovace vznikají v základním výzkumu (obvykle na univerzitní úrovni), zatímco rozvoj a aplikace přísluší k průmyslovému výzkumu, tedy modelu, který řídil vědecký rozvoj až donedávna<sup>(3)</sup>. Základními rysy výzkumné činnosti se stávají spolupráce, interaktivní učení, nejistota a riziko.

2.3 Interaktivní model umožňuje pochopit úspěch regionálních klastrů: představují systém, který je schopen pozitivně ovlivnit přístup podniků a univerzit a vytvořit vhodný sociální a kulturní kontext, účinný organizační a institucionální rámec, síť infrastruktury, řídicí systémy vhodné pro výzvy hospodářské soutěže.

### 2.4 Globální kontext hospodářské soutěže

2.4.1 Evropa čelí v oblasti celosvětové hospodářské soutěže a potenciálu růstu výzvám, které nemají obdoby, a v níž je méně výkonná nejen ve srovnání se svými tradičními konkurenty, ale i ve srovnání s velkými rozvojovými zeměmi. Zejména Indie a Čína vykazují velmi vysoké míry růstu výdajů na výzkum a technologický rozvoj (VTR), které v Číně dosahují až 20 % ročně. Podle odhadů by tato země měla v roce 2010 dosáhnout stejného procentního podílu výdajů na VTR na HDP jako EU. Mnoho evropských podniků investuje v Číně nejen kvůli nízkým nákladům, ale i kvůli výhodné kombinaci dobře vyškolených lidských zdrojů a rozsáhlých a dynamických trhů pro technologie a výroby se špičkovou technologií<sup>(4)</sup>. Protože výzkum a inovace jsou klíčovými faktory v odpovědi na tyto výzvy<sup>(5)</sup>, musí Evropa uvolnit vhodné finanční prostředky a veškeré své intelektuální schopnosti na podporu vědy, technologie a inovace<sup>(6)</sup>.

2.4.2 Údaje z nedávné minulosti bohužel budí obavy: od roku 2001 je výše nákladů na výzkum v zásadě stabilní a pohybuje se kolem 1,9 % HDP a roční růst 0,7 % vykázaný v období 2000-2003 promítnutý do roku 2010 by umožnil dosáhnout podílu na HDP pouze ve výši 2,2 %. Je však třeba mít na mysli, že kvůli rozdílné velikosti HDP jsou aktivity VTR v USA v absolutním vyjádření mnohem větší, a proto lze snadněji dosáhnout potřebného kritického množství. Rozdíl mezi

<sup>(2)</sup> Postup hodnocení byl doplněn četnými dokumenty a zprávami, které jsou k dispozici veřejnosti na stránce <http://forum.europa.eu.int/Public/irc/rttd/fiveyearassskb/library>.

<sup>(3)</sup> Viz Keith Smith, *The Framework Programmes and the changing economic landscape*, Evropská komise, JRC/IPTS, Sevilla, prosinec 2004, s. 11-12.

<sup>(4)</sup> Úvod J. Potočnicka ke zprávě Key figures 2005. Towards a European Research Area: Science, Technology and Innovation, Evropská komise, GR pro výzkum, 2005, s. 5.

<sup>(5)</sup> EHSV se na toto téma rozsáhle vyjádřil ve více stanoviscích, naposledy v INT 269 – CESE 1484/2005, stanovisku k 7. rámcovému programu pro výzkum a technický rozvoj, ze dne 14. prosince 2005, zpravodaj: pan Wolf, odstavce 2.2, 2.3, 2.4. Úř. věst. C 65, 17.3.2006.

<sup>(6)</sup> Viz úvod předsedy Erkkiho Ormaly k *Five-Year Assessment of the EU Research Framework Programmes 1999-2003*, op. cit.

výdaji na VaV mezi Evropou a jejími hlavními konkurenty je způsoben především nižším příspěvkem soukromého sektoru (v roce 2002 přispěl tento sektor k celkovým nákladům měrou 55,6 % v EU, na rozdíl od 63,1 % v USA a 73,9 % v Japonsku). Ještě více znepokojující je skutečnost, že ve stejném období byly soukromé výdaje v oblasti výzkumu sníženy a že se zdá, že soukromé evropské investice se zaměřují na jiná místa planety, která nabízejí lepší rámcové podmínky: evropské podniky v letech 1997-2002 zvýšily výdaje na výzkum ve Spojených státech o 54 % v reálných číslech, zatímco odpovídající tok z USA do EU se zvýšil jen o 38 %<sup>(7)</sup>.

## 2.5 Základní cíle

2.5.1 EHSV souhlasí s analýzou, na jejímž základě byly určeny čtyři základní cíle:

- přilákat a odměnit nejlepší talenty,
- vytvořit vysoce podnětné podmínky/prostředí pro obchodní a průmyslový VTR,
- uvolnit zdroje pro inovaci a udržitelný rozvoj,
- vybudovat důvěru ve vědu a techniku.

2.5.2 Zásadní výzva vyslovená u příležitosti zasedání Evropské rady v Barceloně, tj. vyhradit 3 % HDP pro výzkum do roku 2010 a zvýšit procentní podíl výzkumu financovaného soukromým sektorem na 2/3 této hodnoty, vybízí ke srovnání a koordinaci vnitrostátních politik a politik Společenství v oblasti výzkumu. Tohoto cíle lze dosáhnout pouze za předpokladu, že se Evropa stane přitažlivější pro investice do výzkumu, jestliže se zlepší efektivnost systému výzkumu prostřednictvím vhodných rámcových podmínek, jestliže se zvýší dopad podnětu veřejných výdajů na soukromý výzkum a budou-li příslušné politiky v oblasti výzkumu účinnější a soudržnější jak na úrovni Společenství, tak na národní úrovni<sup>(8)</sup>.

2.5.3 Na základě analýz provedených v procesu hodnocení a názorů, které vyjádřily četné zainteresované strany, považuje EHSV za nutné zasáhnout výrazněji, prostřednictvím koordinované činnosti mezi Komisí a členskými státy, v souvislosti se souvisejícími podmínkami, které nejsou dostatečně příznivé pro výzkumnou činnost. Je potřeba určit souhrn přímých podnětů pro inovaci a konkurenceschopnost systému v evropském

<sup>(7)</sup> Všechny údaje v tomto odstavci jsou převzaty z *Key figures 2005*, s. 9-10.

<sup>(8)</sup> Viz úvod k *Key figures 2005*, op. cit., s. 3.

měřítku, protože roztržitost a nedostatečná koordinace sil brání dosažení nutného kritického množství a zaměření pozornosti. Je rovněž zapotřebí zcela jiné snahy v souvislosti se srovnáním a koordinací politik národních výzkumů, jakož i politiky vzdělávání a rozvoje lidských zdrojů, s ochranou duševního vlastnictví, rozvojem inovací prostřednictvím daňových výhod, konstruktivní a synergickou spolupráci mezi vysokými školami a podniky atd.

## 2.6 Informace o budoucí evropské výzkumné politice

2.6.1 EHSV se opakovaně vyjádřil ve prospěch podstatného zvýšení rozpočtu určeného pro evropský výzkum a technologický rozvoj a důrazně potvrdil podporu návrhu Komise zvýšit prostředky pro 7. rámcový program, s perspektivou dalšího dlouhodobého zvýšení<sup>(9)</sup>. Perspektiva, která vznikla v Radě, snížit tuto částku velmi podstatně na úroveň kolem 5 % celkového rozpočtu EU místo 8 % plánovaných Komisí, se hodnotí negativně a v protikladu s prioritou rozvoje vyvolané celosvětovými výzvami v souvislosti s hospodářskou soutěží a požadované Lisabonskou strategií.

2.6.2 EHSV vždy podporoval vytvoření Evropského výzkumného prostoru<sup>(10)</sup> a souhlasil s možností založit organizaci jako je Evropská rada pro výzkum, organizaci, která by se především mohla stát klíčovým nástrojem podpory vynikající vědecké úrovně prostřednictvím „hraničního výzkumu“, určeného na základě procesu „zdola nahoru“. EHSV je potěšen, že jeho doporučení byla zohledněna obzvláště pokud se týče nezávislého postavení Evropské rady pro výzkum a složení jejího vědeckého výboru, a znovu zdůrazňuje, jak je důležité zapojení vynikajících vědeckých pracovníků také z oblasti průmyslového výzkumu<sup>(11)</sup>.

2.6.3 EHSV souhlasí s tím, že je zapotřebí široká paleta koordinovaných akcí, aby mohly být nové členské státy optimálně integrovány, ale nedomnívá se, že v této souvislosti byly dány k dispozici dostatečné nástroje. Přechodné období, které tyto země prožívaly v době zmíněného hodnocení, ztěžuje představu o tom, které akce by byly pro budování hospodářství pevně založeného na rozvoji znalostí a výzkumu nejvhodnější. Přístup zaměřený na cíl „posílení výzkumu“ v nich má zvláštní význam, ale zaměří se na „výrobu inovací“, aby se stimuloval rozvoj, který potřebují.

<sup>(9)</sup> CESE 1484/2005, op. cit., odst. 1.4 a 4.1 až 4.6., Úř. věst. C 65, 17.3.2006

<sup>(10)</sup> Viz především stanovisko CESE 1647/2004, Úř. věst. C 156, 28.6.2005, ke sdělení Věda a technologie, klíč k budoucnosti Evropy, zpravodaj: pan Wolf, a také doplňující stanovisko ke stejnému tématu (CCMI/015 – CESE 1353/2004, zpravodaj: pan van Iersel, spoluzpravodaj: pan Gibillieri).

<sup>(11)</sup> INT 269 – CESE 1484/2005, op. cit., odst. 4.11, Úř. věst. C 65, 17.3.2006

### 3. Poznámky k doporučením ohledně rámcového programu

#### 3.1 Účast soukromého sektoru

3.1.1 EHSV souhlasí s doporučeními expertní skupiny, obzvláště zdůrazňuje význam širší účasti a většího zapojení průmyslového sektoru jako nutné podmínky pro dosažení cílů Rady z Barcelony. Tento cíl může být usnadněn aktivní účastí hospodářské oblasti na vybraných strategiích a určování tematických oblastí, ve kterých může vyniknout excelence evropského výzkumu.

3.1.2 EHSV se domnívá, že pro zajištění účasti je zapotřebí většího úsilí zaměřeného na komunikaci a zapojení podniků, organizací a sdružení výrobců, i proto aby se usnadnila účast MSP a zvýšila se tak aktuální zcela neuspokojující hranice účasti, která činí 13 %. 7. rámcový program a rámcový program pro konkurenceschopnost a inovaci nelze vzhledem k jejich povaze považovat za alternativní, ale za doplňující se a působící společně.

3.1.3 EHSV se domnívá, že by neměly být podstatně modifikovány ani tradiční nástroje financování, ani nové nástroje<sup>(12)</sup> naplánované pro 6. rámcový program, aby se neúmyslně nevytvořily nové překážky přístupu (s čímž se experti již setkali na počátku 6. rámcového programu), ale že by tyto nástroje měly být přizpůsobeny na základě dosažených zkušeností tak, aby je bylo možno snadněji využít.

3.1.4 Integrované projekty (IP, Integrated Projects) a specificky zaměřené výzkumné projekty (STREP, Specific Targeted Research Projects), které používají spíše MSP, by tudíž měly být zdokonaleny, aby se usnadnila účast podniků. Technologické platformy a ve větší míře společné technologické iniciativy jsou nástroji, které nepochybně podporují tento cíl. Síť excelence (Networks of Excellence), oceňované univerzitami a státními výzkumnými středisky, které se jich hojně účastní, by měly být rozvinuty tak, aby umožnily větší účast průmyslu a byly využity jako nástroje ke zvýšení mobility výzkumných pracovníků, s žádoucí a větší výměnou mezi soukromým a veřejným sektorem.

#### 3.2 Zjednodušení v řízení a postupech

3.2.1 Zjednodušení řízení a postupů je běžným tématem při každém obnovení rámcového programu: v minulosti došlo k mnoha zlepšením, počínaje různými dokumenty týkajícími se

<sup>(12)</sup> Viz stanovisko na toto téma, na kterém EHSV právě pracuje (INT 309).

zjednodušení a konce „diskusním fórem“ (sounding board) zástupců malých výzkumných středisek, které bylo založeno komisařem Potočnikem, ale nezdá se, že by konkrétní návrhy vyřešily potíže a problémy, s nimiž se zúčastněné strany setkaly.

3.2.2 Na základě zkušeností, které získali experti a které přímo získaly zainteresované strany, EHSV navrhuje, aby se systematicky shromáždily a zhodnotily potíže, s nimiž se setkali účastníci projektů stávajícího rámcového programu, s cílem navrhnout mechanismy lépe zaměřené na současnou situaci. To by mohlo podpořit průběžné hodnocení jakosti používaných postupů a procesů formální kontroly a hodnocení.

3.2.3 Bylo by rovněž žádoucí začlenit u dobře definovaných vývojových projektů body pravidelného ověřování plánovaných aktivit a předpokládaných výsledků. Tyto body ověřování v přesně daných a předem určených kontrolních místech projektu by měly souviset s rozdělením finančních prostředků a dalším pokračováním projektu.

3.2.4 Pokud se týká podmínek účasti a administrativního a finančního řízení, prospěšné by mohly být srozumitelnější a jednoznačně vyložitelné pokyny pro smluvní dohody mezi účastníky, větší flexibilita a svoboda volby pro žadatele a nařízení, ve kterých jsou jasnější typy schémat, typy činností a kategorie účastníků.

3.2.5 Bylo zjištěno, že relativně malá skupina organizací se zúčastnila výběrového řízení vícekrát a v rámci různých programů, často jako hlavní dodavatel, a odhaduje se přibližně na pětinu projektů<sup>(13)</sup>. Tato koncentrace budí jisté obavy: na jedné straně svědčí o potížích se účastnit, obzvláště těch, kteří se účastní řízení ve výzkumu poprvé, na druhé straně představuje mez implementace nových projektů zaměřených na radikální inovace a majících vyšší riziko (jak požaduje doporučení 2).

#### 3.3 Podpora výzkumu

3.3.1 Způsob podpory soukromého financování VTR je i nadále nedostatečně definován a mechanismy trhu, které by dokázaly vyvolat účinný a synergický cyklus, také nejsou dobře určeny, takže nejsou krátkodobě účinné tak, jak by měly být. Daňové výhody, posílení práv duševního vlastnictví, usnadnění intervence rizikového kapitálu, to všechno jsou cíle spíše než operační nástroje.

<sup>(13)</sup> Five-Year Assessment, op. cit., s. 7.

3.3.2 EHSV obzvláště doufá, že budou vyvinuty vhodné nástroje, které by podporovaly podnikatelského ducha mezi evropskými výzkumnými pracovníky, a že budou dány k dispozici nástroje (od rizikového a spekulativního kapitálu až po vyhrazené finanční prostředky EIB a úrokově výhodné úvěry pro výzkum), které by podpořily přechod od výsledků výzkumu ke konkrétním podnikatelským iniciativám.

3.3.3 Doporučení v souvislosti s větší účastí MSP na špičkové technologii, které EHSV plně sdílí, jak se již vyjádřil v mnoha stanoviscích, musí najít další specifické nástroje kromě společných technologických iniciativ, technologických platforem a možností, které nabízí program Myšlenky. EHSV doufá, že to bude prioritním cílem a předmětem zvláštní pozornosti v praktickém provádění otevřené metody koordinace.

3.3.4 Pro povzbuzení inovativnějšího výzkumu zaměřeného na konkurenceschopné výsledky považuje EHSV za nutné zabývat se nedořešenými otázkami práv duševního vlastnictví. Týká se to především vytvoření patentu Společenství, patentovatelnosti vynálezů uskutečněných prostřednictvím výpočetních nástrojů a v nových oblastech vědění, a také plného použití směrnice o patentovatelnosti biotechnologických vynálezů.

#### 3.4 Lidské zdroje

3.4.1 EHSV považuje za nezbytné, aby kariéra ve vědeckotechnické oblasti získala na atraktivitě zhodnocením povolání výzkumného pracovníka, a to jak z hlediska finančního, tak společenského. Vzestupná tendence k postgraduálnímu studiu a výkonu výzkumné činnosti v jiných zemích v univerzitním prostředí i mimo něj představuje bezpochyby pozitivní formu mobility v oblasti vzdělávání výzkumných pracovníků, protože výměna znalostí a pracovních metod jsou nenahraditelným obohacením. Tato mobilita se ale stává kritickým faktorem v okamžiku, kdy je praktikována pouze jedním směrem, jestliže výzkumný pracovník ve své zemi původu nenachází vhodné podmínky pro práci, kariéru, společenský vzestup a příslušné finanční ohodnocení, které by ho motivovaly k návratu<sup>(14)</sup>. Evropa musí být atraktivní ve všech členských státech pro mladé lidi, kteří projeví zájem o kariéru výzkumného pracovníka. Obzvláště musí být umožněn zjednodušený vstup do EU mladým výzkumným pracovníkům z rozvojových zemí, včetně Číny a Indie, a to i prostřednictvím řízené výměny.

3.4.2 Nezdá se, že by programy týkající se lidských zdrojů a mobility byly dostačující k vykonání takového kvalitativního skoku, který by mohl „přilákat a ocenit nejlepší talenty“, jak zní první z hlavních cílů. Chybí jasná perspektiva zaměřená na

status „evropského výzkumného pracovníka“, který by měl být středem pozornosti této akce.

3.4.3 Aby bylo možno vyřešit tuto kritickou situaci, je zapotřebí provést inovační politiky. Je nutno investovat do rozvoje univerzitního vzdělání vědeckých a inženýrských oborů, což předpokládá, aby na středních vyšších školách bylo více výuky zaměřené na vědecké obory a politiku podporování univerzitních studií vědeckých oborů. Zároveň je třeba snížit podíl příslušných vysokoškolských absolventů, kteří nemají práci odpovídající vystudovanému oboru (negativní situace rozšířená v nových členských státech a v Itálii, Portugalsku a Rakousku), podpořit větší přítomnost žen v řadách výzkumných pracovníků (ženy jsou na celkovém počtu zastoupeny o něco více než třetinou, zatímco mezi absolventy vědeckých a inženýrských oborů jich je více než 63 %) <sup>(15)</sup> a učinit vědecké kariéry přitažlivějšími.

3.4.4 EHSV se domnívá, že tyto politiky, za které nesou hlavní odpovědnost členské státy, by měly být zvláště upevněny v oblasti otevřené metody koordinace. Jde o nástroj, který lze výhodně použít na systémy vyššího a vysokoškolského vzdělávání a na systémy výzkumu s cílem podpořit osvojování si osvědčených postupů, vhodné formy odborného přezkoumání (peer review), harmonizované akce členských států a regionů, a také určení prioritních témat nadnárodního výzkumu.

3.4.5 Procentní podíl výzkumných pracovníků na celkové pracovní síle je mnohem nižší než v konkurujících zemích (5,4 % v EU ve srovnání s 9,0 % v USA a 10,1 % v Japonsku; ve všech nových členských státech a v jihoevropských zemích však nepřekračuje 5,0 %) a věk pracovníků ve vědeckých a technologických oborech začíná být zdrojem obav (35 % je ve věkové skupině 45-64 let, s maximálním podílem více než 40 % v některých členských státech; pouze 31 % je ve věkové skupině 25-34 let) <sup>(16)</sup>. Další skutečností, která nutí k zamyšlení, je odhad, že v současné době 150 000 evropských výzkumných pracovníků pracuje v USA a že pro dosažení cíle z Barcelony v příštím desetiletí bude potřeba dalších 500 000 až 700 000 výzkumných pracovníků <sup>(17)</sup>.

3.4.6 EHSV souhlasí se stanoviskem expertní skupiny k potřebě nabídnout výzkumným pracovníkům větší samostatnost a odpovědnost (za předpokladu respektování etických zásad), větší zviditelnění vědeckých profesí, a možnost zajištění větší mobility mezi obory i místy výzkumu a také propojení systému stipendií Marie Curie s národními a regionálními programy a jejich využití detailně zaměřené na zvýšení mobility mezi veřejným a soukromým výzkumem.

<sup>(14)</sup> EHSV se k tomuto tématu vyslovil v mnohých stanoviscích, naposledy v již citovaném stanovisku CESE 1484/2005, odstavec 4.12 a následující. Úř. věst. C 65, 17.3.2006

<sup>(15)</sup> Key figures 2005, op. cit., s. 53-57.

<sup>(16)</sup> Key figures 2005, s. 47-51.

<sup>(17)</sup> Five-Year Assessment, op. cit., s. 12.



3.4.7 EHSV kromě toho podporuje úsilí Komise o vytvoření Evropské charty pro výzkumné pracovníky<sup>(18)</sup>, kterou považuje za první krok správným směrem, ale domnívá se, že členské státy by měly vyvinout větší a koordinovanější snahu, aby dospěly k účinnějším a harmonizovanějším systémům vzdělávání, kariéry a odměňování (včetně systému příspěvků, důchodového a daňového systému)<sup>(19)</sup>.

3.4.8 Vyřešení problému důvěry ve vědu a techniku a její opodstatněnosti v Evropě, kterému EHSV přikládá velký význam, je jednou z nezbytných podmínek, aby pozice výzkumného pracovníka byla odůvodnitelná a jeho činnost ekonomicky uznána. Už jen proto, aby bylo dosaženo tohoto cíle, je důležité naléhavě definovat aktivní a koordinovanou politiku mezi Komisí a členskými státy a vybavit ji vhodnými nástroji a zdroji.

### 3.5 Proces hodnocení

3.5.1 EHSV bere na vědomí významné úsilí Komise, které směřuje ke zlepšení procesu hodnocení a jehož důkazem je

řada konečných dokumentů týkajících se činnosti hodnotitelů. Hlavní problém spočívá především v logice hodnocení *ex post*: jestliže se omezí na ověření formální spojitosti s cíli, pak vzniká riziko, že se ztratí ze zřetele skutečný strategický cíl, kterým je hodnocení strukturálního dopadu rámcového programu na celkovou oblast hospodářství a výzkumu EU, priority, kterými je třeba se zabývat, a na následné přidělování peněžních prostředků.

3.5.2 EHSV doporučuje, aby se úsilí věnovalo zavedení řady ukazatelů, které by měřily výkon z hlediska konkurenceschopnosti a rozvoje. Tyto ukazatele výkonu výzkumu by měly umožnit měření účinnosti financovaných činností na celkový rozvoj EU a zaměřit budoucí činnosti tak, aby byly v souladu s určenými prioritami. EHSV si je ovšem vědom toho, že žádné automatické hodnocení nemůže nahradit diferencovaný posudek vypracovaný vhodnými experty pro jednotlivé situace.

V Bruselu dne 17. května 2006.

předsedkyně

Evropského hospodářského a sociálního výboru

Anne-Marie SIGMUND

<sup>(18)</sup> Doporučení Komise ze dne 11. března 2005 o Evropské chartě pro výzkumné pracovníky a o Kodexu chování pro přijímání výzkumných pracovníků, Úř. věst. L 75, 22.3.2005, s. 67.

<sup>(19)</sup> Viz CESE 305/2004, stanovisko ke sdělení o výzkumných pracovnících v evropském výzkumném prostoru, zpravodaj: pan Wolf, Úř. věst C 110, 30.4.2004 [není k dispozici v českém znění].

**Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o uvádění pyrotechnických výrobků na trh**

KOM(2005) 457 v konečném znění – 2005/0194 (COD)

(2006/C 195/02)

Dne 25. listopadu 2005 se Rada, v souladu s článkem 95 Smlouvy o založení Evropského společenství, rozhodla konzultovat Evropský hospodářský a sociální výbor ohledně věci výše uvedené.

Specializovaná sekce „Jednotný trh, výroba, spotřeba“, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 25. dubna 2006 Zpravodajem byl pan Cassidy.

Na 427. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 17. a 18. května 2006 (jednání ze dne 17. května), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 117 hlasy pro, 1 hlasem proti a 2 členové se zdrželi hlasování.

**1. Exekutivní shrnutí závěrů a doporučení EHSV**

Výbor naléhavě žádá členské státy, aby zlepšily sledování nehod spotřebitelů.

**1.1 Návrh směrnice má:**

- zajistit volný pohyb pyrotechnických výrobků v EU,
- zlepšit celkovou ochranu spotřebitelů a profesionálních uživatelů,
- harmonizovat požadavky na bezpečnost ve všech členských státech.

1.2.5 Článek 14 stanoví ujednání ohledně rychlých informací o výrobcích představujících vážná rizika. Než vejde směrnice v platnost, mohl by být jako přechodné opatření použit systém RAPEX.

**1.2 EHSV celkově podporuje návrh směrnice předložený Komisí, ale předkládá následující doporučení.**

1.2.6 Co se týče pyrotechnických výrobků používaných v automobilovém průmyslu, čl. 12 odst. 1 požaduje po výrobcích, ať zajistí, aby „byly řádně označeny v úředním jazyku (jazycích) země, v níž se má výrobek prodávat spotřebitelům“. Výbor se domnívá, že spojitost se spotřebitelem je zavádějící vzhledem k tomu, že většina pyrotechnických výrobků se montuje do motorových vozidel ve fázi výroby. Informace na původním vybavení může tedy i nadále být v jazyce, který se používá nyní, tj. angličtině. Výrobci tohoto vybavení se však obávají povinnosti tisknout návod ve všech úředních jazycích 25 členských zemí, protože nerozhodují o tom, ve které zemi bude prostředek použit. Výbor se domnívá, že seznamy bezpečnostních údajů od výrobců by měl být dostačující vzhledem k tomu, že informace, které obsahují jsou převážně schematické a statistické.

1.2.1 Komise by měla zvážit delší období na provedení než bere v úvahu současný článek 20. Délka tohoto období pro zábavní pyrotechniku je pouze 24 měsíců od vyhlášení směrnice, zatímco pro ostatní pyrotechnické výrobky je to 5 let. Vzhledem k dlouhým časovým lhůtám dovozců zábavní pyrotechniky z Číny a jiných zdrojů, které distributoři v EU odhadují přinejmenším na 3 roky, EHSV doporučuje, aby délka období na provedení byla pro zábavní pyrotechniku stejná jako pro ostatní pyrotechnické výrobky, tj. 5 let.

1.2.2 Výbor poukazuje na to, že opatření týkající se testování zábavní pyrotechniky a splňování specifikací stanovených CEN kladou dodavatelům a distributorům určité povinnosti. Doporučuje tedy, aby bylo ve směrnici jasně stanoveno, že dovozci musejí při zadávání objednávky ve světě specifikovat standardy, které je nutné splnit pro označení CE. Zodpovědnost za testování a označování by měl i nadále mít výrobce, dovozce by měl mít vedlejší zodpovědnost za zajištění toho, aby výrobky s označením CE byly opravdu schopné splnit normu CEN a zabránilo se tak obchodování s padělanými výrobky.

- požadavek na označení „v úředním jazyku (jazycích) země, v níž se má výrobek prodávat spotřebitelům“, je proti základním zásadám jednotného trhu, jelikož označování v určitém jazyce by bylo překážkou obchodu. Výbor se dále domnívá, že náhradní airbagy atp. by byly prodávány konečnému spotřebiteli jen zřídka, spíše by je montovali servisní technici.

1.2.3 Výbor se domnívá, že také celní a jiné orgány ve členských zemích by měly být zapojeny do kontroly toho, zda výrobky s označením CE skutečně splňují normu.

1.2.7 Čl. 8 odst. 4 návrhu směrnice ukládá členským státům povinnost informovat Komisi, pokud se domnívají, že výrobky nesplňují zcela základní požadavky na bezpečnost podle čl. 4 odst. 1, který poskytně právní základ. Výbor však doporučuje, že na předkládání údajů o nehodách a rizicích Komisi by mezitím mohl být použit systém RAPEX, aby se informace dostaly i k ostatním členským státům.

1.2.4 Údaje o nehodách, které dodávají členské státy Evropské komisi, nejsou úplné. Komise si je toho vědoma.

1.2.8 Výbor zjistil, že v některých členských státech je řada mikropodniků, které jsou zapojeny do výroby zábavní pyrotechniky pro zvláštní místní události. Členské státy musí zajistit, aby také tyto podniky splnily požadavky na bezpečnost stanovené ve směrnici.

1.2.9 Automobilová pyrotechnická zařízení by měla spadat do působnosti nařízení UN/ECE podle dohody z roku 1958 (WP 29 v Ženevě) spíše než do normy.

1.2.10 Výbor se domnívá, že by Komise měla být připravena přijmout nějakou formu schválení typu automobilových pyrotechnických zařízení.

## 2. Stručný obsah návrhu Komise

2.1 „Zábavní pyrotechnika“ se běžně používá pro zábavu nebo při oslavách zvláštních událostí jako jsou náboženské svátky. Tvoří součást kulturní historie mnoha členských států EU. Směrnice se jí zabývá odděleně od „pyrotechnických výrobků“, které pro účely směrnice zahrnují výbušné prostředky sloužící k aktivaci airbagů a předpínačů bezpečnostních pásů v motorových vozidlech.

### 2.2 Kategorie

Článek 3 návrhu směrnice stanoví čtyři kategorie zábavní pyrotechniky:

#### a) Zábavní pyrotechnika

- kategorie 1: zábavní pyrotechnika, která představuje velmi malé nebezpečí a která je určena pro použití uvnitř obytných budov nebo v omezených prostorách,
- kategorie 2: zábavní pyrotechnika, která představuje malé nebezpečí a která je určena pro venkovní použití v omezených prostorách,
- kategorie 3: zábavní pyrotechnika, která představuje středně velké nebezpečí a která je určena pro venkovní použití na velkém otevřeném prostranství,
- kategorie 4: zábavní pyrotechnika, která představuje velké nebezpečí a která je určena pouze pro odborné použití.

#### b) Ostatní pyrotechnické výrobky

- kategorie 1: pyrotechnické výrobky jiné než zábavní pyrotechnika, které představují malé nebezpečí,
- kategorie 2: pyrotechnické výrobky jiné než zábavní pyrotechnika, které jsou určeny pro manipulaci nebo použití pouze osobami s odbornými znalostmi.

### 2.3 Věkové hranice

#### 2.3.1 Článek 7 směrnice zakazuje prodej

- zábavní pyrotechniky kategorie 1 osobám mladším 12 let,
- zábavní pyrotechniky kategorie 2 osobám mladším 16 let,
- zábavní pyrotechniky kategorie 3 osobám mladším 18 let.

Ostatní pyrotechnické výrobky se nesmějí prodávat nebo jinak poskytovat osobám mladším 18 let pokud neprošly nezbytným odborným školením.

2.4 Pravidla pro uvádění pyrotechnických výrobků na trh se značně liší v současných 25 členských státech a liší se rovněž statistiky o nehodách a jejich soubor. Údaje členských států se v současnosti týkají pouze zábavní pyrotechniky a ne jiných výrobků, jako např. těch, které se používají v automobilovém průmyslu, na jevištní efekty nebo jako signální světlice.

2.5 Trh s automobilovými pyrotechnickými výrobky s celkovou hodnotou 5,5 mld. eur ročně (3,5 mld. eur airbagové systémy, 2 mld. eur předpínače bezpečnostních pásů) je důležitější ze dvou složek. (Hodnota vývozu v roce 2004: 223 438 297 EUR, hodnota dovozu: 16 090 411 EUR).

2.6 Velká většina zábavní pyrotechniky na trhu EU se dováží z Číny, takže hlavní zaměstnanost v EU je v MSP. Odhaduje se, že trh EU se zábavní pyrotechnikou prodávanou spotřebitelům představuje přibližně 700 milionů eur ročně a trh EU se zábavní pyrotechnikou, která se prodává pouze profesionálním uživatelům, je zhruba stejný. Komise v posouzení dopadů odhaduje, že zaměstnanost se pohybuje okolo 3 000 osob, které se zabývají především nákupem, skladováním, distribucí a profesionálními přehlídkami ohňostrojů. Malta tvoří výjimku v tom, že má velký počet náboženských slavností, jejichž součástí jsou přehlídky ručně vyráběné zábavní pyrotechniky, která se neprodává spotřebitelům.

2.7 Výše počtu nehod se mění podle přesnosti národních statistik a pohybuje se od 1,36/1 mil. obyv. v Estonsku po 60,1/1 mil. obyv. ve Spojeném království. Komise provedla extrapolaci těchto údajů a dospěla k celkovému počtu nehod souvisejících se zábavní pyrotechnikou pohybujícím v rozmezí 7 000 až 45 000 na obyvatelstvo EU čítající 455 milionů.

2.8 Zdá se, že neexistuje zvláštní statistika porovnávající nehody spojené s automobilovými pyrotechnickými výrobky s dopravními nehodami obecně.

### 2.9 Označení CE

2.9.1 V současnosti neexistuje požadavek na označení CE na zábavní pyrotechniku, přestože norma CEN byla vydána v květnu 2003. Články 9 a 10 stanoví, že by neměla být uvedena na trh, pokud nebude splňovat postupy stanovené v těchto člácích.

2.9.2 Po členských státech se bude požadovat, aby oznámily Komisi, které subjekty jmenovaly pro provádění postupu.

2.9.3 Žádná zábavní pyrotechnika nebude povolena bez toho, aniž by výrobce splnil postup posuzování shody.

### 2.10 Automobilové pyrotechnické výrobky

2.10.1 Neexistuje jednotný postup schvalování pro uvádění zařízení na huštění pneumatik, modulů a bezpečnostních zařízení pro použití v automobilech na trh.

## 2.11 Posouzení dopadů

2.11.1 Komise odhaduje, že harmonizace povede ke značným snížením nákladů jak u zábavní pyrotechniky, tak u automobilových pyrotechnických výrobků. Předpokládá se, že v současnosti existuje v EU alespoň 50 000 různých schválených druhů zábavní pyrotechniky a schválení jednoho druhu může stát od 500 do 3 000 EUR na jeden druh a zemi. Odhaduje se, že nový systém s jedním postupem pro všech 25 členských států bude levnější.

2.11.2 Co se týče automobilových výrobků, může být cena schválení jednoho airbagu v jedné zemi až 25 000 EUR (Německo) a Komise doufá, že konkurence mezi orgány provádějícími testování sníží cenu.

## 3. Obecné připomínky

3.1 Výbor vítá cíle směrnice (volný pohyb pyrotechnických výrobků, vysoký stupeň ochrany spotřebitelů a základní požadavky na bezpečnost), i přesto má však určité výhrady, zejména co se týče zábavní pyrotechniky.

3.2 Pokud si uvědomíme, že její velká většina je vyrobena v Číně a že výrobci vůbec nemusí mít zdroje na to, aby splnili normu EU, kdo přijme zodpovědnost za testování? Dovozce, zástupce výrobce nebo maloobchodník?

3.3 Jaká bude jistota, že označení CE na dovezené zábavní pyrotechnice je nefalšované a že výrobek, na kterém je uvedeno, není padělek?

3.4 Jakého stupně spolupráce mezi úřady pro ochranu spotřebitele v EU a úřady v zemi původu je možné dosáhnout?

3.5 EHSV je určitým způsobem skeptický ke statistikám v posouzení dopadů, které vypracovala Komise, především k širokému rozpětí počtu nehod – od 7 000 do 45 000. Sdílí

názor Komise, že „s jakýmkoli pokusem o odhad celkového počtu nehod v EU je nutno zacházet velmi opatrně“.

3.6 Stejně výhrady se týkají posouzení ekonomických dopadů a značně optimistického spoléhání se na to, že „...vyšší konkurence mezi orgány provádějícími testování“ sníží cenu schválení automobilových pyrotechnických výrobků.

3.7 EHSV poukazuje na to, že posouzení společenských dopadů je kladné v tom, že se snaží snížit počet nehod souvisejících se zábavní pyrotechnikou, a neutrální z hlediska zaměstnanosti jak v odvětví zábavní pyrotechniky, tak v odvětví automobilové pyrotechniky.

3.8 Posouzení dopadů na životní prostředí upozorňuje na vliv směrnice Rady 96/82/ES (Seveso II) ze dne 9. prosince 1996 a jejího rozšíření na zařízení, kde se nacházejí pyrotechnické výrobky, ke kterému došlo ve směrnici Parlamentu a Rady 2003/105/ES ze dne 16. prosince 2003.

3.9 EHSV i přes své výhrady vítá posouzení dopadů.

## 4. Konkrétní připomínky

4.1 Odvětví automobilové pyrotechniky je z ekonomického hlediska podstatně důležitější než odvětví zábavní pyrotechniky. Je velkým vývozcem a zaměstnává velký počet osob. EHSV vítá každý krok, který pomůže chránit výrobce v EU před konkurencí z jiných oblastí, která je v tomto odvětví stále ostřejší.

4.2 Výbor doufá, že zavedení jednotných norem pro uvádění bezpečné zábavní pyrotechniky na trh by mohlo vést k oživení výroby v EU, jelikož nabídne úspory z rozsahu na trhu o velikosti 1,4 mld. eur (700 mil. eur prodej spotřebitelům, 700 mil. eur prodej profesionálům), kterým nyní brání existence příliš mnoha vnitrostátních norem, které jsou velmi často v rozporu.

V Bruselu dne 17. května 2006.

předsedkyně

Evropského hospodářského a sociálního výboru

Anne-Marie SIGMUND



**Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o omezení uvádění na trh a používání perfluoroktansulfonátů (změna směrnice Rady 76/769/EHS)**

KOM(2005) 618 v konečném znění – 2005/0244 (COD)

(2006/C 195/03)

Dne 17. ledna 2006 se Rada, v souladu s článkem 95 Smlouvy o založení Evropského společenství, rozhodla konzultovat Evropský hospodářský a sociální výbor ve věci výše uvedené.

Specializovaná sekce „Jednotný trh, výroba a spotřeba“, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 25. dubna 2006. Zpravodajem byl pan SEARS.

Na 427. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 17. a 18. května 2006 (jednání dne 17. května), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 126 hlasy pro, 2 členové se zdrželi hlasování.

## 1. Závěry a doporučení

1.1 Návrh přichází po prohlášení předního výrobce perfluoroktansulfonátů (PFOS), že zastaví výrobu a distribuci spotřebních výrobků založených na těchto látkách. Toto rozhodnutí výrobce vychází ze zjištění možných rizik pro lidské zdraví a životní prostředí. Tato rizika byla později kvantifikována a rozhodnutí se pro dané konečné použití potvrdilo jako správné. Hlavní riziko bylo eliminováno a nynější činnost má zamezit možnému opakování tohoto problému. Zatím je třeba chránit potřeby jiných uživatelů, dokud nebudou dostupné alternativní materiály nebo postupy a/nebo neproběhne plné posouzení dopadu.

1.2 EHSV tento návrh podporuje se zvláštním odkazem na omezení uvádění na trh a používání látek souvisejících s PFOS, na odchylky pro stanovená zbývající konečná použití a na potřebu pokračujícího výzkumu.

1.3 EHSV poznamenává, že konečná použití těchto látek, pro něž je nutné udělení odchylky, se významně liší v používaných množstvích, v pravděpodobnosti a rozsahu vystavení lidí a životního prostředí jejich účinkům a v době potřebné ke zjištění, vývoji a schválení vhodných a bezpečnějších materiálů a postupů. EHSV je proto toho názoru, že tyto odchylky by měly být přezkoumány Komisí na individuálním základě podle vyjádření Vědeckého výboru pro zdraví a environmentální rizika (SCHER). V části zabývající se konkrétními připomínkami jsou uvedeny faktory, které tato přezkoumání mohou ovlivnit. Načasování jakéhokoliv posouzení rizika nebo dopadů by mělo být konzistentní s rostoucími požadavky na posuzování chemických rizik podle REACH. Komise musí udržovat dostatečné vnitřní zdroje, které umožní takové povinnosti splnit včasným a informovaným způsobem.

1.4 EHSV poznamenává, že výše popsané činnosti reagující na neočekávané změny vnějších okolností se podstatně liší od obvyklého postupu řízení rizika, kde se opatření definují po posouzení rizika předem určených prioritních látek příslušnými úřady členských států. Tento přístup se však pravděpodobně

bude častěji používat v systému REACH, a vlastně je zde jeho použití specificky zamýšleno. Přiměřený, přijatelný a účinný výstup v oblasti PFOS by se měl stát modelem budoucího nasazení systému REACH.

## 2. Shrnutí návrhu Komise

2.1 Komise zakládá svůj návrh na posouzení rizik organizací OECD ukončeném v listopadu 2002 a zprávě o vyhodnocení rizika dokončené ve Spojeném království v červenci 2005. Tyto studie i další, především ve Spojených státech, byly připraveny po prohlášení 3M ze dne 16. května 2000 o dobrovolném stažení látek souvisejících s PFOS z oblasti jejich hlavního použití, tedy zvyšování odolnosti látek, koberců, papíru a obecně povrchových úprav proti mastnotě, oleji a vodě.

2.2 Komise přijala stanovisko SCHER z 18. března 2005, jehož výsledky zatím přes omezení dostupné metodologie testování těchto látek ukazují, že PFOS jsou velmi persistentní, bioakumulativní a potenciálně toxické, což opravňuje opatření k omezení rizika, která zamezí jejich dalšímu používání v širším měřítku.

2.3 Komise a SCHER se také shodují v konstatování, že existují specifické nízkoobjemové oblasti použití, pro které dosud nejsou k dispozici účinné náhradní produkty nebo postupy. Vzhledem k tomu, že pokračující používání produktů souvisejících s PFOS v těchto zbytkových oblastech použití nevede k žádným zjevným dalším rizikům pro lidské zdraví a životní prostředí, bylo by vhodné pro ně připustit odchylky z všeobecného omezení uvádění na trh a používání. Konečná použití, pro která je nutné připustit odchylky, jsou uvedena a pojednána v návrhu.

2.4 Další práce musí proběhnout v programu PERFORCE rámcového programu pro výzkum, který se zabývá expozicí, zdroji, způsoby expozice a fyzikálně-chemickými parametry látek souvisejících s PFOS.

2.5 Záměrem návrhu je zajištění vysoké úrovně ochrany zdraví a životního prostředí. Vnitřní trh s těmito produkty bude chráněn. Předpokládají se pouze minimální náklady na straně dotčených odvětví. Proběhly obsáhlé konzultace.

### 3. Obecné připomínky

3.1 Fluorované prostředky byly vyvinuty koncem čtyřicátých let a používaly se v rostoucích objemech k přípravě netečných kapalin s nízkým povrchovým napětím (snadno roztíratelných) nebo pevných povrchů se specifickými (obvykle nelepivými) vlastnostmi. Jejich podskupinou jsou produkty související s PFOS, vyvinuté společnostmi jako 3M k zajištění odolnosti proti mastnotě, oleji a vodě v řadě průmyslových a spotřebních aplikací. V roce 2000 činila roční výroba zhruba 4 500 tun a přicházela na trhy po celém světě ve výrobcích jako byl kondicionér koberců a tkanin 3M Scotchgard™. Po stažení sloučenin souvisejících s PFOS z trhu byly tyto produkty nově formulovány na základě jiných fluorovaných látek s obdobnou povrchovou aktivitou, ale méně závažnými dopady na lidské zdraví a životní prostředí.

3.2 Jak vyplývá z názvu PFOS, jedná se o produkty, ve kterých jsou všechny (per) atomy vodíku osmičlenného (oktan) uhlíkového řetězce nahrazeny atomy fluoru a jednou  $\text{SO}_3$  (sulfonát) skupinou, čímž se vytvoří stálý iont s negativním nábojem (aniont), který dále může tvořit ve vodě rozpustnou krystalickou sůl s kovy jako lithium, sodík nebo draslík nebo reagovat s jinými kladně nabitými skupinami (kationty) jako je  $\text{NH}_4^+$  (amonium). PFOS není jedinou „látkou“; název označuje složky (členy nebo skupiny) toho, čemu se říká „látky“ v legislativě EU o „látkách“ a „přípravcích“. Látky související s PFOS se vyrábějí specifickým chemickým postupem, nazývaným „elektrochemická fluorizace“.

3.3 Kombinace „organických“ vlastností (uhlíkový základ, rozpustnost v olejích) s „anorganickými“ (sůl kovu, rozpustnost ve vodě) je základem velmi vysoké účinnosti látek souvisejících s PFOS v úloze povrchově aktivního činidla v řadě specializovaných aplikací. Produkty odolávají oxidaci (jsou netečné a nehořlavé) i jakékoliv jiné přírodní formě rozkladu (jsou stabilní, a tudíž stálé). Vzhledem k jejich rozpustnosti v oleji i ve vodě mají sklon k bioakumulaci. Za různých podmínek působení mohou či nemusí být pro různé živočišné druhy jedovaté. Jak konstatuje SCHER, jsou jejich nezvyklé fyzikální a chemické vlastnosti důvodem, proč mohou laboratorní zkušební metody vykazovat nespolehlivost při stanovení jejich celkového vlivu na životní prostředí.

3.4 Plně fluorované polymery s krátkým řetězcem s obdobnými vlastnostmi, jako mají látky související s PFOS, mající však zanedbatelné dopady na lidské zdraví a životní prostředí, je možné vyrobit postupem známým jako „telomerizace“. Tyto produkty (telomery) nejsou předmětem návrhu.

3.5 Podle odhadu OECD z roku 2004, který SCHER cituje, činila celková spotřeba látek souvisejících s PFOS v EU v roce 2000 přibližně 500 tun, z čehož 98 % bylo použito na úpravu tkanin, papíru a povrchů. Předpokládané roční emise dosahovaly 174 tun. Do roku 2004 celosvětová spotřeba významně poklesla. Roční emise v EU byly v této době odhadovány v nehorším případě na 10 tun při uvažované hmotnosti 9 tun emisí v nezachycených odpadních vodách vznikajících při pokovování. Podle novějších německých údajů lze i velkou část těchto emisí zachytit.

3.6 SCHER rovněž poznamenává, že až v posledních letech se analytické technologie dostatečně vyvinuly, aby mohly detekovat a spolehlivě stanovit koncentrace PFOS ve vzorcích ze životního prostředí. Změny, které vyvolala výše zmíněná snížení, je tedy obtížné vysledovat. SCHER mohl nicméně dojít k závěru, že emise z pokračujících užívání, pro něž se navrhuje odchylky, ovlivní koncentrace PFOS pouze v místním měřítku a nevýznamně ovlivní celkovou koncentraci v životním prostředí. SCHER tedy dospěl k závěru, že při pokračujícím užívání ve fotografii, polovodičích a letectví jsou celková rizika pro životní prostředí a pro veřejnost zanedbatelná. Užívání v průmyslu pokovování však bylo důvodem ke znepokojení a má se omezit.

3.7 Rizika povolání v každém z těchto odvětví vyžadují samostatná zhodnocení. Není však zjevné, jak by mohly látky související s PFOS v případě průmyslu fotografického, polovodičového a leteckého vzhledem k povaze těchto odvětví a již zavedené vysoké úrovni ochrany představovat jakékoliv další riziko na pracovišti. Užívání v průmyslu chromování však je opět důvodem ke znepokojení. Pokud se týká hasicích pěn, musí se před přijetím jakéhokoliv rozhodnutí posoudit rizika navrhovaných náhrad v oblasti zdraví a životního prostředí. Je také nutné dohodnout vhodné způsoby likvidace stávajících zásob a pěny použité při hašení větších požárů.

3.8 EHSV podporuje výše uvedená východiska a věří, že Komise do svých pracovních plánů zahrne nezbytné akce.

### 4. Konkrétní připomínky

4.1 EHSV podporuje dvě omezení látek souvisejících s PFOS, jak jsou uvedena v návrhu, tedy 1) nesmí se uvádět na trh nebo používat jako látka nebo složka přípravků v koncentraci 0,1 hmotnostního procenta nebo vyšší a 2) nesmí se uvádět na trh v produktech nebo jejich částech v koncentraci 0,1 hmotnostního procenta nebo vyšší.

4.2 EHSV rovněž podporuje odchylku v bodě 3), která z působnosti odst. 1 a 2 vyjímá šest specifických případů uvedených v návrhu, pojednaných níže.

**4.2.1 Fotolitografie:** obecně řečeno se jedná o postup vytváření struktury počítačového čipu. Nový vývoj ve výrobě polovodičů vyžaduje specializované procesní kapaliny umožňující vytváření struktury s vysokou spolehlivostí, hustotou a mírou jednotnosti. Látky související s PFOS nabízejí jedinečné elektrochemické a povrchově aktivní vlastnosti a považují se v polovodičovém průmyslu za kritický prvek úspěšnosti procesu. Procesní kapaliny, které nezůstávají obsaženy v konečných výrobcích, jsou předmětem přísné specifikace a testování pro každou technologii každého provozu každého výrobce. Vzhledem k použití v „čistých provozech“, tedy výrobním prostředí, kde je nutné vyloučit jakékoli znečištění, neexistuje nebezpečí expozice na pracovišti. Podle hmotnostní bilance tohoto průmyslu za rok 2002 nepřesahovaly emise 45 kg ročně. Doba potřebná k vývoji produktu je až deset let. Přes rozsáhlý světový VaV se pro tato zbývající použití nenašly žádné náhrady. Nejpravděpodobnější cestou vyloučení látek souvisejících s PFOS by mohla být nová metoda výroby čipů, která na svůj objev teprve čeká. Pokud by tato odchylka neexistovala, nemohla by v EU výroba čipů probíhat, přestože kdekoli jinde by bez obtíží mohla pokračovat. Vzhledem k uvedeným faktům a vzhledem k tomu, že se neobjevily žádné nové závažné skutečnosti, doporučuje EHSV, aby pro zrušení této odchylky nebyla stanovována žádná lhůta.

**4.2.2 Fotografické povlaky:** látky související s PFOS se nakupují jako koncentrované roztoky a používají se v silně zředěné formě k dosažení řady vlastností důležitých jak pro zdraví a bezpečnost na pracovišti, tak pro řízení celkového výkonu procesů v specializovaných fotografických aplikacích. Tyto požadované vlastnosti zahrnují odstranění elektrostatického náboje, úpravu tření a přilnavosti, odpuzování nečistot a další vlastnosti v oblasti povrchové aktivity k dosažení vysoce výkonného pořízení obrazu. Výrobní technologie vyžadují aplikaci až 18 obrazových vrstev na rychle se pohybující filmový základ, aby bylo dosaženo stejnoměrné vrstvy, obvykle slabší než 0,11 mm. Používané kapaliny nesmí být fotoaktivní, ale musí umožňovat rovnoměrný nános a dobré přilnutí následujících vrstev. Antistatické vlastnosti mají rozhodující význam pro minimalizaci rizika požáru nebo výbuchu a následného poranění obsluhy nebo poškození provozního zařízení. V posledních letech bylo používání látek souvisejících s PFOS sníženo nejméně o 60 %, jednak nahrazením v aplikacích, kde není jejich použití nezbytné, jednak celkovým odklonem od používání filmu směrem k digitálním technologiím v mnoha spotřebních, zdravotnických a průmyslových aplikacích. Zbývající použití se na emisích podílí méně než osmi kilogramy ročně. Je pravděpodobné, že další postup k digitalizaci vyvolá pokračující snižování objemů potřebných pro výrobu filmu, přestože například poptávka po fotografickém papíru pro tisk digitálních obrazů bude přetrvávat. Přes rozsáhlý výzkum se nepodařilo najít pro těchto několik zbývajících použití žádné náhrady za látky související s PFOS. K dokončení tohoto procesu budou nezbytné nové, dosud neobjevené postupy, vyžadující deset nebo více let ke svému vývoji, zavedení, testování a schválení. Pokud by tato odchylka neexistovala, nemohla by v EU výroba probíhat, přestože kdekoli jinde by bez obtíží mohla pokračovat. Vzhledem k uvedeným faktům a vzhledem k tomu, že se neobjevily žádné nové závažné skutečnosti, doporučuje EHSV, aby pro zrušení této odchylky nebyla stanovována žádná lhůta.

**4.2.3 Látky potlačující tvorbu zákalu při chromování:** látky související s PFOS ve zředěných roztocích chrání zdraví a bezpečnost pracovníků při dekorativním a ochranném chromování kovových nebo plastových podkladů v automobilovém a jiném spotřebním průmyslu. Účinkují rovněž jako činidla snižující povrchové napětí a zvyšující vlhkost, zejména při leptání plastů. Pracovní prostředí při chromování je nepříznivé a potenciálně nebezpečné, především při postupech založených na Cr(VI), který je znám jako karcinogen. Zábava vzniku zákalů a zvýšené expozice člověka má proto zásadní význam. Tato situace je řešitelná používáním postupů založených na Cr(III), které však dosud nejsou plně dostupné. Pouze povrchově aktivní látky založené na PFOS se zatím projevují v těchto situacích jako stabilní. Evropská spotřeba v roce 2000 dosáhla podle SCHER zhruba deseti tun. Odhady celkových ročních emisí do životního prostředí se podstatně liší v závislosti na použitých postupech a stupni jejich kontroly z hlediska emisí, recyklace a spalování odpadů. Odhad německého průmyslu, založený na místních osvědčených postupech, ukazuje, že celkové emise extrapolované na evropské měřítko by mohly dosahovat pouhých 500 kg ročně. Při použití méně vyspělé technologie a kontroly by emise mohly být vyšší. Vzhledem k tomu, že chromování je nejzávažnějším pokračujícím používáním látek souvisejících s PFOS a že se tato technologie vyvíjí a již jsou v určitém rozsahu k dispozici alternativy, jeví se jako vhodné, aby byla pro navrženou odchylku stanovena lhůta; kromě toho by se měla ve shodě s návrhem SCHER bezodkladně provést analýza expozice na pracovišti a dlouhodobé hodnocení rizik pro životní prostředí. Tyto kroky by se měly podniknout ve spolupráci s průmyslem, aby byla zajištěna možnost pokračování výroby v EU. Neexistuje žádný podnět, proč vyřazovat jednu z kritických fází automobilové výroby; je zde zjevné nebezpečí, že by ji ostatní produkce mohla následovat. Předčasné vyřazování látek potlačujících zákal souvisejících s PFOS by také nemělo vést ke zvýšení rizik pro zdraví pracovníků. EHSV doporučuje, aby se odchylka uplatňovala po dobu pěti let před přehodnocením Komisí a výborem SCHER.

**4.2.4 Hydraulické kapaliny v letectví:** jedná se o kapaliny používané k pohonu řídicích ploch a dalších součástí obchodních a vojenských letounů a letounů používaných ve všeobecném letectví. Používají se denně a musejí zůstat funkční z hlediska nejvyšších možných provozních nároků, tak aby byla zachována bezpečnost letadel a cestujících i při zcela extrémních teplotních a tlakových podmínkách. Odvětví má světový charakter a výrobky, součásti a systémy jsou předmětem rozsáhlých zkoušek a osvědčování leteckými výrobci a příslušnými národními a mezinárodními orgány. Typický schvalovací cyklus pro nové složení kapaliny může trvat až dvacet let. Látky související s PFOS se používají v malých množstvích (přibližně 0,1 hmotnostního procenta) a zabraňují erodování mechanických částí, ventilů, potrubí a vyústění. Přes rozsáhlé testování se nepodařilo najít možné náhrady a dosud není žádné řešení na obzoru. Látky se užívají v uzavřených systémech za důsledně kontrolovaných podmínek. Celkové úniky do půdy a vody odhaduje SCHER na necelých 15 kg ročně. Vzhledem

k uvedeným faktům a vzhledem k tomu, že se neobjevily žádné nové závažné skutečnosti, doporučuje EHSV, aby pro zrušení této odchylky nebyla stanovována žádná lhůta.

**4.2.5 Hasicí pěny:** fluorované povrchově účinné látky se po mnohá léta používají ve speciálních hasicích pěnách. Látky související s PFOS byly z velké části nahrazeny v pěnách nově vyrobených, které nahrazují zásoby spotřebované při hašení požárů nebo se dodávají k použití v nové výstavbě, na letištích, v ropných rafinériích a chemických provozech, námořních lodích a skladech pohonných hmot. Dopady těchto alternativních produktů v oblasti zdraví a životního prostředí však dosud nebyly plně vyhodnoceny. Všechny pěny se musejí dodávat se zárukou 15 až 20 let, protože v ideálním případě nejsou nikdy použity. Stále tedy existují významné zásoby pěn obsahujících PFOS a jejich likvidace se nyní stává klíčovou záležitostí. Povrchově aktivní látky musí umožňovat pěnám s vodním základem rychlé rozlévání po hladině hořících uhlovodíků a bránit jejich ponoření, tedy musí bránit přístupu kyslíku a zpětnému zahoření. Povrchově aktivní látky i pěny musejí být i při náročných provozních podmínkách stále a musejí být odolné proti okysličování. Výkonnostní normy pro pěny používané k hašení požárů za různých okolností stanoví národní a mezinárodní orgány. Zásoby 3-6 % koncentráту se skladují v ústředních skladech, odkud se distribuují na místa požárů, kde se ředí. Může být nutné použít značné objemy těchto látek a mohou nastat závažné problémy s likvidací odpadů vzniklých při zásahu. Směs vytékající z požářiště je nevyhnutelně kontaminována hořícími produkty, látkami, které se vyvinuly nekontrolovaným spalováním uhlíku za nízkých teplot (polyaromatickými uhlovodíky a dioxiny) a složkami pěny. Například po nedávném požáru skladu v Buncefieldu ve Spojeném království zůstalo 20 milionů litrů kontaminovaného odpadu. Jediným ověřeným postupem jeho likvidace je spálení za vysokých teplot, které je však málo účinné a nákladné v případech, kdy je jeho hlavní složkou voda. Roční emise do prostředí se proto nesnadno určují; závisí na počtu, rozsahu a okolnostech požárů, zcela zásadní je pro ně rozsah, v jakém se podařilo

hradicími stěnami zachytit odpad vytékající z požářiště. SCHER uvádí roční úniky v EU v hmotnosti pod 600 kg a zmiňuje, že toto číslo může být vyšší než skutečnost. EHSV souhlasí s výborem SCHER, že současné zásoby koncentrátů pěn na základě PFOS by neměly být spalovány, dokud se plně nevyhodnotí alternativní látky. EHSV tedy doporučuje, aby se co nejdříve provedla nezbytná hodnocení dopadů a rizik a zbývající zásoby pěn na bázi PFOS se používaly jen tam, kde je to nutné k účinnému hašení a kde je možné odpad odtékající z požářiště zachytit hradicími stěnami. Komise by měla spolupracovat s průmyslem a příslušnými národními orgány na zajištění vhodných postupů likvidace velkých objemů vytvořeného odpadu. Vzhledem k vysoké míře neurčitosti se EHSV domnívá, že nemá smysl stanovovat lhůtu platnosti odchylky, ale že je třeba tyto otázky co nejrychleji řešit.

**4.2.6 Jiné kontrolované uzavřené systémy:** jedná se, či mělo by se jednat o standardní odchylku pro většinu látek podléhajících v EU omezení uvádění na trh a používání. Za předpokladu, že suroviny mohou být do systému bezpečně dodávány a produkty a odpadní látky bezpečně odstraňovány, umožňují systémy s velmi nízkými emisemi pokračování výroby nezbytných meziproductů s minimálními riziky pro lidské zdraví a životní prostředí. Zhodnocení pracovního místa a provozních podmínek by se mělo provádět v rámci běžné kontroly zdravotních a bezpečnostních podmínek na pracovišti. Vzhledem k tomu, že se neobjevily žádné nové závažné skutečnosti, doporučuje EHSV, aby pro zrušení této odchylky nebyla stanovována žádná lhůta.

4.3 Komise bude mít nadále klíčovou úlohu při zajištění uspokojivého vývoje v každém z uvedených odvětví. Bude potřebný pokračující výzkumný program v dotčených odvětvích i mimo ně, který povede k vývoji alternativních výrobků a postupů. Směrnice upravující tato odvětví by se měly v případě potřeby upravit tak, aby odrážely změny ve stávajících nebo navrhovaných světových postupech.

V Bruselu dne 17. května 2006.

předsedkyně

Evropského hospodářského a sociálního výboru

Anne-Marie SIGMUND



**Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady kterou se mění směrnice Rady 90/385/EHS a 93/42/EHS a směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/8/ES, pokud jde o přezkoumání směrnic o zdravotnických prostředcích**

KOM(2005) 681 v konečném znění – 2005/0263 (COD)

(2006/C 195/04)

Dne 2. února 2006 se Rada, v souladu s článkem 95 Smlouvy o založení Evropského společenství, rozhodla konzultovat Evropský hospodářský a sociální výbor ve věci výše uvedené.

Specializovaná sekce „Jednotný trh, výroba a spotřeba“, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 25. dubna 2006. Zpravodajem byl pan BRAGHIN.

Na 427. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 17. a 18. května 2006 (jednání ze dne 17. května 2006), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 128 hlasy pro, 1 člen se zdržel hlasování.

## 1. Shrnutí stanoviska

1.1 EHSV vítá návrh Komise, který členské státy a zúčastněné subjekty dlouho očekávaly. Se sledovanými cíli lze souhlasit a návrhy jsou většinou přiměřené. EHSV přesto formuluje řadu konkrétních doporučení, aby podpořil uskutečňování cílů právní určitosti, srozumitelnosti, zjednodušení a ochrany zdraví.

1.2 EHSV doufá, že se vnese více světla do otázek pravomocí a odpovědností orgánů za celkové hodnocení u případů kombinace zdravotnických prostředků s léčivými přípravky z krve a lidských tkání. Zároveň doufá, že bude stanovena lhůta, během které budou příslušné úřady muset provést hodnocení, a že budou vypracovány pokyny ke konkrétním pravomocím a ke způsobům tohoto hodnocení.

1.3 EHSV považuje za účelné stanovit povinnost zaslání celé řady důležitých informací souvisejících s registrací, s klinickými údaji, s osvědčeními a s dohledem, a za tímto účelem doporučuje rozšířit již fungující evropskou databanku. Dále žádá, aby byly zkoumány vhodné formy širokého oběhu nedůvěrných informací nejen mezi oznámenými subjekty a příslušnými orgány, ale i mezi zainteresovanými stranami.

1.4 Měl by být uplatňován systém dohledu nad funkčním trhem, který lépe vymezí úlohu a odpovědnost zdravotnických pracovníků a zajistí odpovídající šíření informací a výsledků této dozorčí činnosti.

1.5 EHSV oceňuje návrhy v oblasti klinických zkoušek, které se týkají bezpečnosti a výkonu zdravotnických prostředků. V zájmu jejich větší srozumitelnosti navrhuje několik změn, zejména co se týče okamžiku zahájení klinických zkoušek po vydání povolení příslušné etické komise v závislosti na klasifikaci prostředků.

1.6 EHSV nesouhlasí s tím, že se upouští od řešení problematiky „opětovného zpracování“. Postup opětovného využívání zdravotnických prostředků navržených a vyráběných pro účely

jednorázového použití totiž představuje nebezpečí pro zdraví pacientů. Proto žádá, aby byla alespoň stanovena zásada, že zařízení, které provede zásah směřující k opětovnému použití zdravotnického prostředku, musí předložit soubor údajů o druhu provedeného zásahu, zaručit kvalitu a bezpečnost odpovídající kvalitě a bezpečnosti původního výrobku a informovat o nich uživatele a pacienty.

## 2. Shrnutí dokumentu Komise

2.1 Zkušenost s uplatněním směrnice 90/385/EHS<sup>(1)</sup> týkající se aktivních implantibilních zdravotnických prostředků a směrnice 93/42/EHS<sup>(2)</sup> o zdravotnických prostředcích byla celkově pozitivní, ačkoli je k podpoře lepšího provádění nutná legislativní změna, která by jednak upřesnila platné předpisy a jednak poskytla právní základ pro plánované iniciativy.

2.2 Směrnice 93/42/EHS stanoví, že Komise do pěti let ode dne vstupu směrnice v platnost předloží Radě zprávu o funkčnosti některých ustanovení této směrnice. V rámci procesu přezkoumání byla v červnu 2002 zveřejněna zpráva o fungování směrnic o zdravotnických prostředcích, jejíž závěry byly uvedeny ve sdělení Komise KOM(2003) 386<sup>(3)</sup>, které Rada ve svých závěrech z prosince 2003 i Parlament hodnotily kladně.

2.3 Toto sdělení rozlišuje nejdůležitější oblasti, ve kterých by mělo dojít ke zlepšení:

— posuzování shody, zejména u zkoumání návrhu ze strany oznámených subjektů<sup>(4)</sup>,

— adekvátní klinické údaje pro všechny kategorie prostředků,

<sup>(1)</sup> Úř. věst. L 189, 20.7.1990.

<sup>(2)</sup> Úř. věst. L 169, 12.7.1993, naposledy pozměněné nařízením (ES) č. 1882/2003 v Úř. věst. L 284, 31.10.2003.

<sup>(3)</sup> KOM(2003) 386 [není k dispozici v češtině] v Úř. věst. C 96, 21.4.2004.

<sup>(4)</sup> „Oznámené subjekty“ jsou zařízení, kterým výrobci musí předkládat svoji dokumentaci, aby ve stanovených případech a v souladu se směrnicí obdrželi osvědčení o shodě nebo osvědčení pro uvedení na trh. Těchto zařízení může být v každém členském státě několik a mohou mít různou specializaci.

- dohled nad funkčním trhem, především za účelem lepší koordinace činností,
- oznámené subjekty – z hlediska jejich schopnosti vykonávat úkoly, které jim byly uloženy, jejich vzájemných rozdílů v interpretaci a nedostatku transparentnosti při vykonávání a kontrole činností,
- větší transparentnost pro veřejnost s ohledem na hodnocení prostředků.

Zejména prostřednictvím skupiny složené z odborníků na zdravotnické prostředky (MDEG, Medical Devices Experts Group) z útvarů Komise zahájila Komise v roce 2003 diskusi, po níž následovala otevřená diskuse přes internet <sup>(5)</sup>.

2.4 Jelikož se tento návrh soustředí spíše na upřesnění předpisů než na jejich změnu, neočekávají se žádné významné ekonomické dopady ani dopady na životní prostředí. Záměrem návrhu Komise je:

- větší srozumitelnost za účelem zaručení vysoké úrovně ochrany veřejného zdraví,
- větší transparentnost a větší jistota pro všechny tržní subjekty, zejména pro veřejnost,
- lepší právní rámec pro podporu rychlého technického pokroku, ze kterého budou mít občané viditelnější prospěch a který zaručí bezpečnost a větší důvěru.

2.5 Právním základem návrhu je článek 95 Smlouvy o ES (dříve článek 100a), na němž staví směrnice 93/42/EHS. Pro dosažení cíle odstranění technických bariér obchodu a objasnění stávajících ustanovení směrnic 93/42/EHS a 90/385/EHS je nutné a účelné harmonizovat právní a správní předpisy členských států o určitých aspektech týkajících se uvádění zdravotnických prostředků na trh nebo do provozu.

### 3. Obecné poznámky

3.1 EHSV vítá návrh Komise, který členské státy a zúčastněné subjekty dlouho očekávaly. Se sledovanými cíli lze plně souhlasit a konkrétní návrhy se zdají přiměřené pro lepší harmonizaci tohoto komplexního a diverzifikovaného odvětví prostřednictvím srozumitelnějších a jednodušších předpisů, s výhradou níže uvedených poznámek.

3.2 Zdravotnické prostředky představují oblast, jejíž význam pro zdravotnictví neustále roste a která má velký vliv jak na zdraví, tak na veřejné výdaje ve zdravotnictví. Ustanovení cito-

vaných směrnic se vztahují na více než 10 000 druhů výrobků od jednoduchých prostředků (například gáz, injekčních stříkaček, brýlí) po vysoce specializované a složité nástroje (například implantabilní prostředky, které zachraňují životy, a přístroje pro obrazovou diagnostiku).

3.3 V tomto odvětví se uplatňují špičkové technologie, neboť občané i zdravotnické úřady vyžadují stále dokonalejší a bezpečnější výrobky. Kromě toho má toto odvětví rovněž velký význam pro ekonomiku. Evropský trh je na druhém místě za trhem americkým, dosahuje objemu kolem 55 mld. eur, čítá přes 8 000 podniků a zaměstnává přibližně 450 000 pracovníků.

3.4 Je třeba zdůraznit, že EU dováží stálý a rostoucí počet prostředků, pročez by jasnější a účinnější právní rámec a otevřenější spolupráce mezi příslušnými orgány mohly toto odvětví znovu oživit a minimalizovat nebezpečí ztráty podílů na trhu a pracovních míst.

3.5 Lze sdílet hodnocení Komise, že na makroekonomické úrovni nebude dopad na hospodářství nijak významný, avšak kombinace dalších vznesených požadavků by mohla způsobit zvýšení nákladů, které by pro některé výrobce či u některých výrobců mohlo být značné.

### 3.6 Právní určitost

3.6.1 Návrh stanovuje změny, které mají být provedeny ve výše jmenovaných směrnicích, a objasňuje některé prováděcí předpisy ve srovnání s jinými směrnicemi nebo nařízeními v případech, kdy není zcela jasné, jaký předpis má být uplatněn (prostředky obsahující léčivé přípravky <sup>(6)</sup>, krevní produkty <sup>(7)</sup> či výrobky tkáňového inženýrství <sup>(8)</sup>). Vysvětluje, že diagnostické zdravotnické prostředky in vitro <sup>(9)</sup> nespádají do oblasti působnosti směrnice o biocidech <sup>(10)</sup>, která se proto pozmění.

3.6.2 EHSV souhlasí se zásadou, aby se na zdravotnické prostředky s léčivými přípravky či krevními produkty či výrobky tkáňového inženýrství „s doplňujícím účinkem“ uplatňovaly směrnice o zdravotnických prostředcích. Klade si ale otázku, proč v textu nejsou výslovně zmíněny výrobky z tkání zvířecího původu, o kterých se zmiňují některé přílohy. Obává se však, že definice „doplňujícího účinku“ by mohla opět vést k odlišným výkladům v různých členských státech a oznámených subjektech, a proto doufá, že tento pojem bude přesněji definován.

<sup>(6)</sup> Upraveno směrnicí 2001/83/ES (Úř. věst. L 311, 28.11.2001), naposledy pozměněná směrnicí 2004/27/ES (Úř. věst. L 136, 30.4.2004) [české verze nebyly vydány v úředním věstníku].

<sup>(7)</sup> Upraveno směrnicí 2002/98/ES ze dne 27. ledna 2003.

<sup>(8)</sup> Odkazuje se na nařízení č. 726/2004 a na návrh o léčích pro moderní terapii, který je ve fázi projednávání a ke kterému EHSV připravuje své stanovisko.

<sup>(9)</sup> Směrnice 98/79/ES [není k dispozici v češtině].

<sup>(10)</sup> Směrnice 98/8/ES (Úř. věst. L 123, 24.4.1998) [není k dispozici v češtině], naposledy pozměněná nařízením (ES) č. 1882/2003.

<sup>(5)</sup> Tato diskuse probíhala od 11. května 2005 do 25. června 2005.

3.6.3 Bylo by vhodné vnést více světla do otázek pravomocí a odpovědnosti orgánů za celkové hodnocení u případů kombinace zdravotnických prostředků s léčivými přípravky z krve a lidských tkání. Oznámené subjekty mohou do těchto případů zapojit národní orgány nebo orgány Společenství (například EMEA), které mají ne vždy patřičné dovednosti nezbytné k hodnocení zdravotnických prostředků a uplatňují postupy navržené pro jiné druhy výrobků, což často vede k příliš dlouhým dobám zpracování.

3.6.3.1 EHSV doufá, že budou stanoveny lhůty, během kterých budou muset být hodnocení provedena, neboť k inovacím a k zastarávání výrobků dochází v této oblasti velmi rychle. Stejně tak doufá, že příslušné orgány vypracují ve spolupráci s úřady odpovědnými za kontrolu léčiv pokyny ke konkrétním pravomocím a ke způsobům tohoto hodnocení. Na základě zkušeností, které výrobci v průběhu let získali, nakonec doufá, že se oznámené subjekty budou moci odvolávat na odborné stanovisko jakéhokoli uznávaného příslušného orgánu, a ne pouze EMEA.

3.6.4 Velká část výrobků tkáňového inženýrství se díky své povaze, mechanismům účinku a výrobním technologiím podobá spíše zdravotnickým prostředkům než lékům. Za účelem zamezení možných mezer v právních předpisech považuje EHSV za účelné, aby tyto výrobky spadaly do oblasti působnosti tohoto návrhu s výjimkou těch, které působí v lidském těle nebo na lidském těle primárně farmakologickým, metabolickým nebo imunologickým účinkem.

3.6.5 EHSV nesouhlasí se současným uplatňováním dvou směrnic – konkrétně směrnice o zdravotnických prostředcích a směrnice o osobním ochranném vybavení, jelikož stanovují odlišné požadavky, přestože sledují společný cíl ochrany uživatele. To může v praxi způsobit problémy a zvýšení nákladů, které by neospravedlnil ani přínos z hlediska bezpečnosti.

3.6.6 EHSV vítá, že do článku 13 je přidán nový postup projednávání ve výborech za účelem podpoření přijímání závazných a rychlých rozhodnutí o otázkách chybné nebo nedostatečné klasifikace. Zdůrazňuje však, že v zájmu dosažení optimálního výsledku je třeba zdokonalit informační toky mezi příslušnými orgány a zajistit účinnou správu dat prostřednictvím evropské databanky.

### 3.7 Informovanost a transparentnost

3.7.1 EHSV považuje za nezbytné stanovit jasnější a podrobnější právní úpravu získávání a poskytování informací, jakož i koordinace a oznamování dozorčích činností.

3.7.2 S ohledem na oznámené subjekty a jejich schopnost vykonávat úkoly, které jim byly uloženy, považuje návrh za kusovitý. Na tento nedostatek upozorňovalo již sdělení z roku 2003<sup>(1)</sup>. Nové možnosti léčby a narůstající komplexnost a složitost zdravotnických prostředků vyžadují vědeckou a technickou způsobilost, kterou na národní úrovni nelze vždy zaručit. Měl by být vypracován evropský plán nebo navázána spolupráce s cílem zajistit specializaci některých oznámených subjektů na určité druhy obzvláště komplexních a složitých výrobků.

3.7.3 EHSV souhlasí s požadavkem, aby si každý výrobce z třetích zemí určil zplnomocněného zástupce v jednom z členských států EU, který bude jednat jeho jménem a bude odpovědný příslušným orgánům za závazky vyplývající z této směrnice. Odhaluje však v textu mezery a neshody, které je třeba vyjasnit (viz následující oddíl 3.3). EHSV se v zásadě přiklání k pružnému systému, který by umožňoval skutečnou svobodnou podnikatelskou volbu.

3.7.4 EHSV se domnívá, že zaslání veškerých informací souvisejících s registrací, s klinickými údaji, s osvědčeními a s dohledem (včetně závažných nežádoucích jevů a reakcí) do evropské databanky EUDAMED by nemělo být dobrovolné, nýbrž povinné. Databanka již funguje, avšak v omezeném rozsahu. Bylo by žádoucí co nejdříve přehodnotit její úlohu, zejména se zřetelem na poskytování nedůvěrných informací zainteresovaným subjektům, a přidělit jí vhodné struktury a prostředky.

3.7.4.1 Bylo by účelné zpřístupnit přímo zúčastněným subjektům – i když třeba jen souhrnně – patřičný soubor nedůvěrných údajů i informace o bezpečnosti a kvalitě výrobků a o dohledu nad funkčním trhem. K těmto informacím by měla mít přístup rovněž sdružení pracovníků ve zdravotnictví, aby byla schopna zaručit vědomější a bezpečnější používání zdravotnických prostředků.

3.7.4.2 EHSV dále doufá, že ve spolupráci se zainteresovanými stranami dojde k vypracování pokynů, aby zúčastněné subjekty mohly sestavit a zpřístupnit souhrn údajů o produktu. Tento dokument a získané a ověřené informace o dohledu by měly být zpřístupněny oznámeným subjektům a příslušným orgánům. Kromě toho by se měly zkoumat vhodné formy jejich širokého oběhu.

3.7.5 Předpokládá se, že návod k použití bude možné předložit i v jiné formě, než je příbalový leták, což i vzhledem k širokému spektru zdravotnických prostředků představuje krok vstříc požadavkům zúčastněných subjektů. Měly by být podrobněji prozkoumány možnosti využití elektronických nástrojů (například CD-ROM a internetu), a to jednodušším a pružnějším postupem, než bylo stanoveno, který by nevyžadoval kvalifikovanou většinu členských států.

<sup>(1)</sup> Odkazuje se na sdělení KOM(2003) 386 z 2. července 2003 [není k dispozici v češtině].

3.7.6 EHSV doufá, že ve směrnici budou výslovně zmíněny zásadní výkladové dokumenty vypracované pracovními skupinami ad hoc a vydané Komisí (dokumenty MEDDEV, Medical Device), které stanoví zjednodušené postupy pro jejich schválení tak, aby byly minimalizovány problémy při výkladu a aby se podpořila větší harmonizace v postoji výrobců a oznámených subjektů.

### 3.8 Bezpečnost

3.8.1 V návrhu je přesně definován systém dohledu nad funkčním trhem s ohledem na výrobce, avšak není v něm vymezena úloha a odpovědnost zdravotnických pracovníků a ani postup šíření informací a výsledků mechanismů dohledu se ještě nezdá být zcela odpovídající. Systém je stále příliš ovlivněn národním rozměrem, zatímco by byla vhodnější silnější přítomnost evropského ducha.

3.8.2 EHSV oceňuje změny u klinických údajů v příloze X, které se týkají bezpečnosti a výkonu zdravotnických prostředků. Navrhuje, aby byl článek ještě srozumitelnější pokud jde o okamžik zahájení klinického výzkumu po vydání povolení příslušné etické komise v závislosti na klasifikaci prostředků.

3.8.3 EHSV nesouhlasí s vyjmutím „opětovného zpracování“ z navrženého znění. Tento postup opětovného využití zdravotnických prostředků navržených a vyráběných pro účely jednorázového použití, který již několik členských států zavrhl, neposkytuje pacientům bezpečnostní záruky, neboť neproběhly všechny zkoušky spolehlivosti a bezpečnosti používání, které umožnily registraci produktu pro jedno použití.

3.8.3.1 EHSV je toho názoru, že takovýto postup, který se často uplatňuje v nemocničních zařízeních různých členských států, je nutno odmítnout, neboť představuje nebezpečí pro zdraví pacienta a znesnadňuje definici odpovědnosti. Sterilizace totiž nezaručuje naprostou nezávadnost, protože při ní v neposlední řadě může dojít ke změně strukturálních vlastností používaných materiálů.

3.8.3.2 EHSV si je vědom, že takové jednání spadá do pravomoci jednotlivých členských států, považuje však za nezbytný zásah na úrovni Společenství, neboť volný pohyb občanů a nedávné uznání možnosti obdržet první pomoc v jiném členském státě vyžadují všeobecně přijímané postupy. Prozatím by bylo možné alespoň stanovit zásadu, že zařízení, která přistoupí k opětovnému zpracování, musí předložit

soubor údajů odpovídajících klasifikaci zdravotnických prostředků a druhu provedené zásahu, aby byla zaručena kvalita a bezpečnost odpovídající kvalitě a bezpečnosti původního výrobku, a že o tom uživatelé a pacienti budou jasně informováni.

3.8.4 EHSV zcela souhlasí s navrženými upřesněními v hodnocení shody a s povinností předkládat projektovou dokumentaci ke zdravotnickým prostředkům podle klasifikace těchto prostředků a podle novosti technologie a léčby s tím spojené. Souhlasí rovněž s tím, že výrobce musí přiměřeným způsobem kontrolovat třetí subjekty, které pověřil konstrukcí a výrobou.

## 4. Poznámky ke konkrétním článkům

### 4.1 Jasná oblast působnosti

4.1.1 EHSV se domnívá, že současné uplatňování dvou směrnic na jeden a týž výrobek, které se nyní navrhuje pro zdravotnické prostředky a pro osobní ochranné prostředky, je v rozporu se zásadou zjednodušení a s právní určitostí. Proto si přeje zachovat původní znění čl. 1 odst. 6 směrnice 93/42/EHS.

4.1.2 V zásadě EHSV doufá, že v případě zdravotnických prostředků, které mohou spadat do oblasti působnosti jiných směrnic (léky, kosmetické přípravky atd.), bude dostatečně upřesněno, že orgány a úřady odpovědné za určení uplatňované směrnice musí vzít v úvahu hlavní účel, pro který byl výrobek navržen, a hlavní mechanismus účinku.

4.1.3 Za účelem zamezení jakékoliv právní neurčitosti považuje EHSV za nezbytné pozměnit stávající znění oddílu 7.4 přílohy I. Zejména musí být vyjasněno, že jestliže zdravotnický prostředek obsahuje látku, která může být v případě samostatného použití považována za léčivý přípravek, uplatní se na ni jednotlivé příslušné farmaceutické právní předpisy, které se vztahují k bezpečnosti a kvalitě této látky, a ne farmaceutické právní předpisy jako celek.

4.1.4 V souvislosti se zdravotnickými prostředky, které obsahují výrobek tkáňového inženýrství, se EHSV obává, že ustanovení nového odstavce 4.3 nevyřeší všechny obtíže při výkladu, a proto doufá, že definice takovýchto výrobků bude výslovně uvedena v článku 1, v souladu s platnými směrnici a zejména s nařízením o léčích pro moderní terapie<sup>(12)</sup>, které je ve fázi projednávání.

<sup>(12)</sup> KOM(2005) 567, návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o léčivých přípravcích pro moderní terapii a o změně směrnice 2001/83/ES a nařízení (ES) č. 726/2004.



#### 4.2 Informace a evropská databanka

4.2.1 EHSV doufá, že různé příslušné orgány a úřady i výrobci či zplnomocnění zástupci budou mít povinnost zasílat důležité údaje – včetně klinických – a hlášení závažných a neočekávaných nežádoucích účinků do evropské databanky EUDAMED. Aby byl však tento sběr dat účinný, je třeba přehodnotit úlohu tohoto orgánu a vypracovat plán provádění, který by zaručil jeho účinné fungování za pomoci vhodné struktury a zdrojů.

4.2.2 Pro zajištění úplnosti získaných údajů a většího šíření příslušných a nedůvěrných informací považuje EHSV za nezbytné pozměnit celou řadu bodů návrhu, zejména následující:

- bod odůvodnění 7, aby centralizace údajů o klinických zkouškách byla povinná,
- ve směrnici 2001/83/ES článek 10a, aby zasílání informací o výrobcích a zplnomocněných zástupcích bylo povinné, článek 10b o regulačních údajích a čl. 11 odst. 5, pokud jde o vydaná osvědčení,
- ve směrnici 93/42/ES čl. 16 odst. 5, pokud jde o vydaná osvědčení.

4.2.3 EHSV taktéž doufá, že bude pozměněno stávající znění čl. 20 odst. 3 tak, aby obsahoval zásadu, že nedůvěrné informace musí být souhrnně zpřístupněny uživatelům, přičemž kromě zainteresovaných orgánů a úřadů je třeba zapojit také výrobce a zplnomocněné zástupce.

#### 4.3 Zplnomocněný zástupce

4.3.1 EHSV konstatuje nejednoznačné vymezení konceptu zplnomocněného zástupce výrobce, který nemá sídlo ve Společenství. V bodě odůvodnění 14 se hovoří o jednom zplnomocněném zástupci pro všechny třídy výrobků, čl. 10a odst. 3 a čl. 14 odst. 2 odkazují na prostředky, aniž by konkretizovaly, zda se jedná o „všechny“ nebo pouze o některé kategorie.

4.3.2 S ohledem na nejednotné spektrum zdravotnických prostředků, které by výrobce mohl uvést na trh, EHSV doufá ve větší pružnost, tak aby byl pro každý druh výrobku – a ne nezbytně pro celé spektrum výroby – určen jediný zplnomocněný zástupce (v jednotlivých jazykových verzích je třeba uvést, že z právního hlediska se odkazuje na fyzické a právnické osoby).

#### 4.4 Klinické zkoušky

4.4.1 Bylo by účelné začlenit ustanovení týkající se informování příslušných orgánů za účelem snazšího monitorování a správy dat o klinických zkouškách do čl. 2 odst. 2 a upřesnit, že výrobce nebo jeho zplnomocněný zástupce musí informovat orgány všech členských států, ve kterých se takové zkoušky prováděly, o zastavení, přerušení nebo ukončení zkoušek s udáním příslušného vysvětlení a důvodu.

4.4.2 EHSV hodnotí kladně nové znění čl. 15 odst. 2 a 3. Klade si však otázku, zda by nebylo vhodné pozměnit odstavce 3 a upřesnit v něm, že pro prostředky třídy I mohou být klinické zkoušky zahájeny ihned po získání kladného stanoviska příslušné etické komise k plánu klinických zkoušek.

V Bruselu dne 17. května 2006.

předsedkyně

Evropského hospodářského a sociálního výboru

Anne-Marie SIGMUND

**Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k návrhu směrnice Rady o osvobození zboží dováženého v drobných zásilkách neobchodní povahy ze třetích zemí od daní**

KOM(2006) 12 v konečném znění – 2006/0007 (CNS)

(2006/C 195/05)

Dne 14. února 2006 se Rada, v souladu s článkem 93 Smlouvy o založení Evropského společenství, rozhodla konzultovat Evropský hospodářský a sociální výbor ve věci výše uvedené.

Specializovaná sekce „Jednotný trh, výroba a spotřeba“, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 25. dubna 2006. Zpravodajem byl pan DANUSĚVIČS.

Na 427. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 17. a 18. května 2006 (jednání ze dne 17. května 2006), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 132 hlasy pro, 1 hlasem proti a 2 členové se zdrželi hlasování.

1. Cílem návrhu je kodifikovat směrnici Rady č. 78/1035/EHS ze dne 19. prosince 1978 o osvobození zboží dováženého v drobných zásilkách neobchodní povahy ze třetích zemí od daní. Nová směrnice nahradí několik právních úprav, které jsou do ní začleněny; *plně zachovává jejich podstatu*, omezuje se na jejich seskupení a přináší *pouze formální změny*, jež si vyžaduje samotný akt kodifikace.

2. Výbor schvaluje celkovou kodifikaci ustanovení Společenství, kterou Komise zahájila na základě rozhodnutí přijatého dne 1. dubna 1987 a potvrzeného v závěrech summitu v Edinburgu. Proto se k návrhu směrnice vyjadřuje kladně, jak již učinil při jiných příležitostech, kdy šlo o podobné iniciativy.

3. Výbor připomíná, že v souladu s interinstitucionální dohodou ze dne 20. prosince 1994, uzavřenou mezi Evropským parlamentem, Radou a Komisí, nesmí kodifikace přinést *žádnou podstatnou změnu*, přičemž Komise zaručí dodržení této podmínky v textu návrhu směrnice.

4. Poradní úloha Evropského hospodářského a sociálního výboru a jeho odpovědný přístup s sebou nesou to, že Výbor ověřuje provedené změny dříve, než dokument schválí. Zpravodaj se tohoto úkolu zhostil a nenašel důvod ke kritice či ke zvláštním připomínkám.

5. Výbor podporuje návrh kodifikace, který je dalším krokem v procesu zjednodušení a vyjasnění evropského práva.

V Bruselu dne 17. května 2006.

předsedkyně

Evropského hospodářského a sociálního výboru

Anne-Marie SIGMUND

---

**Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k revidovanému návrhu nařízení Rady a Evropského parlamentu o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici**

KOM(2005) 319 v konečném znění – 2000/0212 (COD)

(2006/C 195/06)

Dne 30. září 2005 se Rada v souladu s články 71 a 89 Smlouvy zakládající Evropské společenství rozhodla konzultovat Evropský hospodářský a sociální výbor ve věci výše uvedené.

Specializovaná sekce „Doprava, energetika, infrastruktura, informační společnost“, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 2. května 2006 Zpravodajem byl pan BUFFETAUT, spoluzpravodajem byl pan OTT.

Na 427. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 17. a 18. května 2006 (jednání ze dne 18. května), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 63 hlasy pro, 1 hlas proti a 12 členů se zdrželo hlasování.

## 1. Závěry a doporučení

1.1 Evropský hospodářský a sociální výbor se domnívá, že návrh nařízení o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici předložený Komisí představuje oproti předcházejícím zněním zlepšení, pokud jde o možnost přímého zadávání zakázek.

1.2 Nicméně aby bylo dosaženo cíle právní jistoty, kterou si přejí jak příslušné odpovědné orgány, tak provozovatelé služeb, je třeba ještě vyjasnit některé body:

— konkrétní provádění zeměpisného ohraničení činnosti veřejné dopravy a zvláštní dodatky zamezující narušování hospodářské soutěže v případě přímého zadání místnímu poskytovateli služeb pod kontrolou příslušného orgánu,

— výjimku z obecných zásad pro přímé zadávání v železniční dopravě, která je právně nedostatečně podložená a zasloužila by alespoň lepší začlenění do celkového rámce,

— návrat k pojetí návrhu nařízení z února 2002 <sup>(1)</sup> pokud jde o kvalitu služeb a dodržování sociálních předpisů, aniž by byla zpochybněna zásada subsidiarity,

— upřesnění režimu reciprocit během přechodného období,

— možnost ve výjimečných případech prodloužit platnost smlouvy nad plánovanou dobu, pokud to investiční náklady a doba amortizace vyžadují,

— jasnější definice regionální dopravy či dopravy na dlouhou vzdálenost,

— uplatnění nařízení na všechny smlouvy ve veřejné dopravě obsahující závazky veřejné služby nebo udělující výlučné právo,

<sup>(1)</sup> KOM(2000) 7 v konečném znění - 2000/0212 (COD), změněný v KOM(2002) 107 v konečném znění.

— potvrzení nadřazenosti nařízení nad právem veřejných zakázek v případech, kdy dodavatel služeb nese riziko.

1.3 Za těchto okolností Výbor výslovně podporuje povinnost ukládání zakázek a rovnováhu mezi možnostmi výběrového řízení a přímého zadávání zakázek, s cílem podpořit nezbytnou transparentnost a zlepšit kvalitu služeb v rámci konkurenčního systému.

1.4 Přeje si, aby se ustanovení nařízení vztahovala na všechny veřejné zakázky na služby v dopravě.

1.5 V rámci rovnováhy mezi využíváním výběrových řízení a přímým zadáváním internímu hospodářskému subjektu Výbor upřednostňuje zeměpisné omezení činnosti, které předejde narušování hospodářské soutěže a umožní místním orgánům zachovat si nezávislou volbu a rovnost v regulované hospodářské soutěži.

1.6 Přeje si, aby v případě přímého zadání internímu hospodářskému subjektu byl zachován určitý jasně definovaný a usměrněný prostor pro flexibilitu pro případ, kdy je pro sjednocení sítí a integraci služeb v dopravě nutné tyto služby rozšířit na sousedící či přílehlá území, spravovaná jinými příslušnými orgány než tím, který veřejnou zakázku na služby v dopravě zadal.

1.7 Domnívá se, že plánované výjimky pro zakázky malého rozsahu a pro nutné zachování kontinuity služeb jsou oprávněné.

1.8 Klade si otázky ohledně možnosti přímého zadávání veřejných zakázek na služby v železniční dopravě jak dlouhodobě zavedeným dodavatelům tak dodavatelům novým bez toho, že by existoval jakýkoli přesný rámec či předpisy zaručující nestrannou hospodářskou soutěž, jako je tomu v případě interních hospodářských subjektů, což je zdrojem právní nejistoty a narušování hospodářské soutěže.

1.9 Je toho názoru, že zásady transparentnosti, rovného zacházení, kvality a účinnosti veřejné dopravy po železnici mohou být nejlépe zaručeny, pokud na ně budou uplatněny stejné předpisy jako pro místní silniční dopravu.

1.10 Požaduje návrat k pojetí návrhu nařízení z roku 2002, pokud jde o kvalitu služeb a dodržování sociálních předpisů platných v členských státech.

1.11 S těmito výhradami si EHSV přeje rychlé přijetí nařízení, které je nutné k zajištění právní jistoty v tomto odvětví.

## 2. Úvod

2.1 Evropská komise zveřejnila nový návrh nařízení o závazcích veřejné služby pro veřejné služby v přepravě cestujících po železnici a po silnici. Tento návrh je v pořadí třetí.

2.2 EHSV vítá výsledek činnosti Komise, který umožňuje znovu rozproudit diskuse, jež byly donedávna zablokovány na úrovni evropských institucí.

2.3 Navrhovaný text usiluje o skloubení různých přístupů, vyslovených v průběhu předchozích diskusí, s ohledem na nejnovější vývoj v oblasti judikatury, zejména na rozsudek ALTMARK-Trans, a chce odstranit nejistotu, pokud jde o zohlednění zásady subsidiarity a dodržování zásady nezávislosti správy veřejných orgánů.

2.4 Znění textu se značně liší od znění předešlého a jeho zpracování je jednodušší. Aby však v legislativním postupu nedošlo k průtahům, rozhodl Evropský parlament, že nové znění pojme jako revidovaný původní text a přezkoumá jej ve druhém čtení. Návrh tedy bude projednán v Radě ministrů, která právě započala jeho zkoumání a rozhodla se prostudovat jeho návaznost na třetí železniční balíček, zejména pokud jde o zahájení mezinárodní přepravy a možnost kobotáže<sup>(2)</sup>.

2.5 Komise se domnívá, že současný právní rámec, vytvořený v roce 1969, je zastaralý, a že účinnost a kvalita dopravy musí být zlepšeny, aby si odvětví udrželo či dokonce zvýšilo svůj podíl na trhu. Komise si přeje „řídít hospodářskou soutěž, včetně regionů a měst, aby byla zajištěna transparentnost při zadávání zakázek a podmínky plnění veřejných zakázek na služby“<sup>(3)</sup>. V této souvislosti připomeňme, že ve svém stanovisku z roku 2001 k předchozímu návrhu nařízení EHSV vítal zejména „vyslovený záměr Komise stanovit si v oblasti veřejné přepravy cestujících za cíl organizaci trhu upřednostňující vytvoření regulované hospodářské soutěže a nikoli hospodářskou soutěž bez regulace“<sup>(4)</sup>.

<sup>(2)</sup> Je třeba poznamenat, že současný návrh se již netýká říční plavby, na kterou se tedy nadále vztahují ustanovení článku 73 Smlouvy.

<sup>(3)</sup> KOM(2005) 319 v konečném znění, odst. 2.

<sup>(4)</sup> Úř. věst. C 221, 7.8.2001 (odst. 2.2).

2.6 Rovněž s uspokojením konstatoval, že „podmínky právní a účetní transparentnosti umožní napříště rovné příležitosti a hospodářskou soutěž mezi podniky bez ohledu na jejich status“<sup>(5)</sup>.

2.7 Návrh nařízení musí ještě být projednán ve druhém čtení v Evropském parlamentu, nicméně i nyní může EHSV opět potvrdit svůj požadavek transparentnosti, rovnosti příležitostí a regulované hospodářské soutěže v postupech řízení veřejných služeb v přepravě cestujících po železnici a silnici, při dodržení zásady nestrannosti obsažené v článku 295 smlouvy.

2.8 Nedávné příspěvky judikatury Evropského soudního dvora, zejména rozsudky Altmark – Trans a Stadt Halle, pomohly tuto problematiku ujasnit. Při uplatňování svého práva na iniciativu není Komise vázána doktrínou precedenčního práva, neboť právní systém Evropské unie je založen především na psaném právu a nikoli na rozhodnutích soudu. Ve skutečnosti návrh nařízení přejímá zásady, vyplývající ze tří prvních kritérií stanovených v rozsudku Altmark – Trans v článku 4. Pokud jde o čtvrté kritérium, některé jeho prvky se nacházejí v bodě 7 přílohy.

2.9 Je třeba zdůraznit, že rozsudek Altmark – Trans stanovil kritéria zajišťující, že náhrady za závazky veřejné služby nelze právně kvalifikovat jako státní podporu. Návrh nařízení má širí záběr a pojednává o bodech, které judikatura neupravuje, zejména o otázce slučitelnosti náhrad právně kvalifikovaných jako státní podpora a udělování výlučných práv s pravidly hospodářské soutěže. Je třeba zdůraznit, že v roce 1969 neexistoval trh dopravy a že tedy otázka výlučných práv nebyla aktuální.

## 3. Obecné poznámky

3.1 Výbor vítá iniciativu Komise, ale přál by si položit několik právních otázek, které zasluhují pozornost, a zdůrazňuje, do jaké míry je důležité, aby nové nařízení skutečně zajistilo právní jistotu, tolik očekávanou v celém odvětví, aby mohlo být rychle přijato a následně uplatněno.

3.2 Výbor vítá úsilí, které Evropská komise vynaložila, aby dosáhla vytvoření nové rovnováhy v místní dopravě, která respektuje nezávislost správy na místní úrovni a je schopná uspokojit všechny zainteresované strany.

3.3 Vítá skutečnost, že místním veřejným samosprávám bude umožněno, aby zapojily své dopravní služby do hospodářské soutěže, či tyto služby poskytovaly samy nebo prostřednictvím interního hospodářského subjektu, pokud dodrží přesně stanovená kritéria zamezující jakémukoli narušování hospodářské soutěže.

<sup>(5)</sup> Tamtéž, odst. 2.4

3.4 Výbor znovu potvrzuje svou podporu zásady regulované hospodářské soutěže, kterou nový návrh nařízení obsahuje (čl. 3 a 5, odst. 3), spíše než čisté hospodářské soutěže. Tato zásada se mu jeví jako vhodnější pro skloubení potřeb veřejné služby s nutností vytvořit sladěný a zabezpečený rámec předpisů pro udělování zakázek. Splňuje jak potřeby veřejné správy, tak potřeby podnikatelského rozměru odvětví (bez ohledu na status podniků).

3.5 Je toho názoru, že konkurenční systém, který nabízí zobecnění ukládání zakázek a svobodnou volbu mezi využitím výběrových řízení a možností přímého zadávání, představuje záruku pro zlepšení kvality a lepší účinnost veřejné dopravy. Příslušné orgány budou tedy muset jasně předem určit závazky veřejné služby a dotčená území a také pravidla pro výpočet náhrad, podmínky pro sdílení nákladů a zisků a zajistit jejich včasné zveřejnění.

3.6 Hospodářské subjekty tedy budou mít jasnou představu o rámci a závazcích své aktivity.

3.7 Navíc se počítá s tím, že každý příslušný orgán jednou za rok zveřejní podrobnou zprávu o závazcích veřejné služby spadajících do jeho pravomoci, o vybraných hospodářských subjektech, jakož i o náhradách a v této souvislosti udělených výlučných právech (článek 7). Tak budou občané mít možnost se obeznámit s přesnými podmínkami fungování dopravních služeb a budou tedy schopni zvážit kvalitu a cenu služeb, které jim jsou nabízeny. Bude nicméně nutné dbát na to, aby očekávaná zpráva nepřiměřeným způsobem nevyšila administrativní břemeno uložené příslušným orgánům a nepřiměřeně i administrativní povinnosti vybraných hospodářských subjektů. Přílišná byrokracie škodí dobré informovanosti.

#### 4. Konkrétní připomínky

##### 4.1 Nařízení a právo zadávání veřejných zakázek

4.1.1 Vzhledem k tomu, že existuje dvojí právo, které je možno na toto odvětví aplikovat, vyvstala otázka nadřazenosti jednoho práva nad druhým.

4.1.2 Při prvním čtení v roce 2001 schválil Evropský parlament pozměňovací návrh požadující, aby přijímané nařízení bylo nadřazené právu veřejných zakázek a tím byl vytvořen jasný a koherentní právní rámec. Řešení, navržené Komisí, zakládá kritérium pro uplatnění práva na volbě příslušného veřejného orgánu:

— pokud existují závazky veřejné správy a pokud hospodářský subjekt nese část rizika, uplatňuje se nařízení;

— pokud jde o prostou „veřejnou zakázku“, uplatňuje se na vyhlášení výběrového řízení na veřejné zakázky směrnice o veřejných zakázkách.

4.1.3 V tomto bodě je EHSV toho názoru, že by se ustanovení nařízení měla uplatnit na všechny zakázky veřejné služby v dopravě při dodržení zásady transparentnosti a rovného zacházení. Toto řešení by bylo zdaleka nejjednodušší a nejjasnější a nezpochybňovalo by nezávislost příslušných orgánů při zadávání zakázek.

##### 4.2 Možnost přímého zadávání

4.2.1 Na rozdíl od dvou předchozích znění zmiňuje návrh poprvé možnost udělit zakázku ve veřejné dopravě přímo internímu hospodářskému subjektu bez předchozího výběrového řízení (čl. 5, odst. 2). Tato novinka vychází z přání vysloveného v předchozích diskusích, tedy zachovat místním samosprávám nezávislost při zadávání zakázek.

4.2.2 Tato možnost je doprovázena několika podmínkami:

— Udělené zakázky na služby musejí být místního charakteru.

— Interní hospodářský subjekt se nemůže účastnit výběrových řízení, organizovaných mimo území příslušného orgánu a může provozovat svou činnost pouze v rámci tohoto území. To je podstatou přání konkurenční reciprocity, které vyslovil Parlament při prvním čtení (pozm. návrh č. 61) v souladu se zásadami evropské smlouvy. Toto ustanovení je jak logické, tak spravedlivé, neboť by bylo zarážející, kdyby místní hospodářský subjekt pod dohledem veřejného orgánu, chráněný před konkurencí na území tohoto orgánu, mohl soutěžit s jinými hospodářskými subjekty na územích otevřených hospodářské soutěži.

— Přímé zadávání může být využito pouze ve prospěch takového interního hospodářského subjektu, nad kterým příslušný orgán vykonává celkový dohled podobného druhu, jako vykonává nad svými vlastními službami. Komise nicméně patřičně nezohlednila judikaturu Soudního dvora Evropských společenství (rozsudek Teckal z 18.11.1999, rozsudek Stadt Halle z 11.1.2005 a rozsudek Parking Brixen z 13.10.2005).

4.2.3 Při prvním čtení se Evropský parlament jasně vyslovil pro zachování možnosti přímého zadávání místnímu hospodářskému subjektu pod dohledem příslušného orgánu, souběžně s možností vyhlásit výběrové řízení. Diskuse v Radě ministrů se nesou v podobném duchu, značná část zástupců členských států se vyslovila v tom smyslu, že si přejí, aby byla příslušným orgánům zachována možnost být samy poskytovatelem místních služeb, prostřednictvím svých vlastních podniků, nebo k jejich zadání využít výběrového řízení.



4.2.4 Komise se pokusila zohlednit tato souběžná přání a usilovala tedy o rovnováhu mezi regulovanou hospodářskou soutěží a možností přímého zadávání, což je postup, který EHSV schvaluje, neboť zachovává nezávislost správy příslušných veřejných orgánů a zohledňuje zásady definované Soudním dvorem Evropských společenství.

4.2.5 Je třeba zdůraznit, že v definici interního hospodářského subjektu zavádí Komise kritérium zeměpisného ohraničení, aby mohla být v souladu s evropskou smlouvou zohledněna zásada konkurenční reciprocity, kterou Parlament požadoval pro místní služby dodávané pod dohledem příslušných orgánů. Uplatnění tohoto kritéria vyvolává dvě otázky:

— Vztahuje se kritérium na všechny dopravní služby interních hospodářských subjektů a také na služby zajišťované subdodavateli?

— Co dělat, když dopravní linky zasahují mimo ohraničené území působnosti příslušného orgánu? Měly by být přerušeny, nebo by na ně měly být uplatněny zvláštní předpisy? V tomto případě se EHSV domnívá, že by kritérium územní působnosti mělo být zmírněno. O dotyčné služby mohou mít zájem území, která jsou v pravomoci různých příslušných orgánů, pokud je to nutné pro zajištění sjednocení sítě a integrace služeb v dopravě, když se jedná o území sousedící či přilehlá k území orgánu, který zadal veřejnou zakázku na služby v dopravě.

4.2.6 Bylo by tedy vhodné počítat s tím, že v případě služeb přímo provozovaných samotným příslušným orgánem či interním hospodářským subjektem se mohou dotyčné služby týkat území v pravomoci různých příslušných orgánů, pokud je to nutné pro zajištění sjednocení sítě a integrace služeb v dopravě, když se jedná o sousedící či přilehlá území s územím orgánu, který zadal veřejnou zakázku na služby v dopravě. Aby bylo zamezeno zneužívání této možnosti k nedodržení zásady nenarušovat hospodářskou soutěž, bylo by nutné stanovit, že služby poskytované mimo území zeměpisné pravomoci příslušného orgánu nesmí překročit určité procento hodnoty hlavní zakázky.

4.2.7 Je třeba rovněž umožnit interním hospodářským subjektům několika orgánů vzájemnou spolupráci, zejména v oblasti výzkumu a rozvoje, neboť by se v opačném případě mohly stát strukturálně méně účinnými než jejich potenciální konkurenti, na něž by se stejná omezení nevztahovala.

4.2.8 Bude nutné tyto body vyjasnit jak z hlediska právní bezpečnosti, tak z hlediska praktické organizace služeb. Jinak je možné poznamenat, že kritéria stanovená judikaturou Soudního dvora Evropských společenství (rozsudek Stadt Halle z 11.1.2005) pro určení interního hospodářského subjektu obsahují jisté nejasnosti, zejména formulace „prvky jako...“, z níž vyplývá, že seznam kritérií není úplný. Nedávná judikatura (rozsudek Parking Brixen z 13.10.2005) nicméně znovu zdůrazňuje, že kritérium dohledu podobného tomu, který

orgán uskutečňuje nad svými vlastními službami, je zásadní otázkou.

4.2.9 Konečně je zářející, že na obecný případ přímého zadávání internímu hospodářskému subjektu se vztahují přesně stanovené podmínky, zatímco zvláštní výjimka ze zásad nařízení pro odvětví železniční dopravy, která se týká přímého zadávání hospodářskému subjektu není doplněna o žádnou podmínku, a ani v důvodové zprávě není podáno žádné ospravedlňující vysvětlení.

#### 4.3 Využití výběrových řízení

4.3.1 Kromě zadání internímu hospodářskému subjektu počítá návrh s možností využít konkurenční výběrová řízení. Zásada využívání výběrových řízení povoluje tři výjimky:

— zakázky malého rozsahu,

— případy, kdy je nutno zajistit kontinuitu veřejné služby při přerušení poskytování služby či při naléhavém nebezpečí, že bude poskytování přerušeno,

— veřejné zakázky na služby v regionální dopravě či dopravě na dlouhé vzdálenosti po železnici.

4.3.2 EHSV se domnívá, že první dvě výjimky jsou ze zásady opodstatněné, i když by bylo možno diskutovat o tom, podle jakých kritérií se určují zakázky malého rozsahu. Naproti tomu třetí výjimka vyvolává otázky hned z několika důvodů. Především kvůli významu dotyčného odvětví (obrat přibližně 50 miliard eur), dále kvůli nepříliš omezujícím zadávacím podmínkám v porovnání s podmínkami pro zadávání internímu hospodářskému subjektu, i když článek 7 zavádí užitečná opatření pro zveřejňování, a konečně protože železnice není odvětví, které by samotným svým charakterem mělo být trvale vyloučeno z hospodářské soutěže, kromě případu, kdy by mělo podléhat opatření podobnému jako opatření popsané v čl. 5, odst. 2 návrhu nařízení.

4.3.3 Můžeme se domnívat, že by zavedení regulované hospodářské soutěže lépe zajistilo transparentnost, rovné zacházení, respektování zájmů zákazníků a poskytovatelů, a že zvolené řešení, nepochybně kvůli nutnému politickému kompromisu, poněkud narušuje rovnováhu textu co se týče právní koherence.

#### 4.4 Náhrady za závazky veřejné služby

4.4.1 Článek 6 návrhu nařízení odkazuje na článek 4, který se částečně opírá o kritéria rozsudku Altmark – Trans. Veškeré náhrady, bez ohledu na způsob jejich poskytování, musí být v souladu s těmito ustanoveními. U přímo zadaných zakázek musí být náhrady navíc v souladu s předpisy uvedenými v příloze, které stanovují, že k výpočtu výše náhrad je třeba porovnat situaci přímého dodávání služby se situací, kdy je služba dodávána „v tržních podmínkách“, pokud nebyl splněn závazek.

4.4.2 Text tedy rozlišuje dvě situace:

- využití výběrového řízení; náhrady za závazky veřejné služby jsou chápány v souladu s prvními třemi podmínkami stanovenými v rozsudku Altmark – Trans;
- přímé zadání bez výběrového řízení; náhrady za závazky veřejné služby vycházejí částečně z kritérií stanovených v rozsudku Altmark – Trans, ale je třeba rovněž provést srovnávací studii hospodářského řízení služby mimo závazky veřejné správy.

4.4.3 Tento systém vytváří jistou právní složitost, která si vyžaduje poněkud jasnější formulace, aby byla zákazníkům a daňovým poplatníkům zaručena transparentnost a dobrá správa.

#### 4.5 Kvalita služeb a sociální předpisy

4.5.1 Komise trvá na tom, že cílem návrhu nařízení je vyřešit problematiku závazků veřejné služby v odvětví dopravy a náhrad za ně, a nikoli vyřešit všechny otázky spojené s kvalitou služeb, sociálními předpisy a ochranou spotřebitele. Proto se pouze čl. 4 odst. 7 zabývá problematikou sociálních

práv flexibilním způsobem. Je pravda, že se jedná o oblast ve státní pravomoci.

4.5.2 Revidovaný návrh z roku 2002 byl nicméně přesnější, pokud jde o stanovení přiměřené úrovně kvality veřejné dopravy či informovanosti cestujících a o sociální předpisy (dříve články 4, 4b a 4c).

4.5.3 EHSV lituje, že se toto nové znění nedostatečně vyjadřuje k otázce kvality a informovanosti cestujících a záruk poskytovaných státními sociálními předpisy. Trvá na tom, aby se Komise vrátila k pojetí návrhu z roku 2002 a svůj současný návrh doplnila, při dodržení zásady subsidiarity a nezávislé správy na místní úrovni. I když není nutno sestavit vyčerpávající seznam kritérií pro bezpečnost, kvalitu a informovanost cestujících, bylo by dobré v těchto oblastech stanovit minimální požadavky.

#### 4.6 Přechodné období mezi současnou situací a novou legislativou

4.6.1 Čl. 8 odst. 6 je poněkud nepřesný, neboť stanovuje konkurenční situaci pro druhou polovinu přechodných období, avšak nezabývá se situací v první polovině a nepojednává o případech přímého zadávání.

V Bruselu dne 18. května 2006.

předsedkyně

Evropského hospodářského a sociálního výboru

Anne-Marie SIGMUND

## PŘÍLOHA

**ke stanovisku Evropského hospodářského a sociálního výboru**

Následující pozměňovací návrh byl zamítnut, ale obdržel alespoň čtvrtinu odevzdaných hlasů:

**Odstavec 4.6**

Vložit nový text do odstavce 4.6:

„Trhy s pozemní veřejnou dopravou v EU vykazují různé stupně otevření či liberalizace, existují uzavřené trhy, trhy s regulovanou hospodářskou soutěží a plně liberalizované trhy. Proto se zdá vhodné vytvořit přechodné období, aby se trhy mohly přizpůsobit nařízení a vzájemně se přiblížit, aby se zamezilo rozdílům mezi členskými státy.“

*Odůvodnění*

Bylo podáno ústně.

*Hlasování*

pro: 22

proti: 43

zdrželo se hlasování: 3

---



## Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o podpoře čistých silničních vozidel

KOM(2005) 634 v konečném znění – 2005/0283 (COD)

(2006/C 195/07)

Dne 1. března 2006 se Rada, v souladu s čl. 175 odst. 1 Smlouvy o založení Evropského společenství, rozhodla konzultovat Evropský hospodářský a sociální výbor ve věci výše uvedené.

Specializovaná sekce „Doprava, energetika, infrastruktura, informační společnost“, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 2. května 2006. Zpravodajem byl pan RANOC-CHIARI.

Na 427. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 17. a 18. května 2006 (jednání ze dne 17. května 2006), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 137 hlasy pro, 1 hlasem proti a 4 členové se zdrželi hlasování.

### 1. Závěry a doporučení

1.1 Více než 75 % obyvatel Evropské unie žije v městských oblastech. Městská doprava tudíž představuje velmi významnou část odvětví dopravy jako celku a ovlivňuje nejen parametry kvality ovzduší (oxid uhelnatý, uhlovodíky, oxidy dusíku, pevné částice, předchůdci ozonu), a tím i místní znečištění ovzduší, nýbrž i klimatickou změnu (emise CO<sub>2</sub>).

1.2 V průběhu minulých let probíhaly různé legislativní a výzkumné aktivity jak na evropské úrovni, tak i na úrovni mezinárodní spolupráce. Mezi hlavní sledované cíle přitom patřilo zlepšení energetické účinnosti a snížení emisí znečišťujících látek a závislosti na ropě.

1.3 Díky předpisům, které stanoví emisní limity vozidel a jsou známé jako tzv. normy „Euro“, byly v průběhu uplynulých 25 let výrazně sníženy emise znečišťujících látek způsobené provozem vozidel.

1.4 Kromě toho se díky modelům typu CAFE (*Clean Air For Europe – Čistý vzduch pro Evropu, 2005*) podařilo předem stanovit další pokles úrovně znečištění o 5 % do roku 2020.

1.5 Předkládaná směrnice je zaměřena na podporu udržitelného městského prostředí. V návrhu je stanoveno vytvoření parku „čistých“ těžkých nákladních vozidel, která by byla energeticky úspornější a produkovala méně emisí znečišťujících látek.

1.6 Veřejným orgánům je zejména ukládána povinnost vyhradit 25 % svých ročních nákupů těžkých nákladních vozidel s hmotností překračující 3,5 t na čistá vozidla. Dále návrh Komise stanoví možnost pozdějšího rozšíření tohoto závazku na další kategorie vozidel pořizovaných veřejnými orgány.

1.7 Ve vztahu k počáteční investici veřejných orgánů by brzký vstup této směrnice v platnost podpořil rychlý rozvoj a široké využívání čistých technologií.

1.8 Mnohým obecním samosprávám, které se cítí být nuceny klást překážky volnému pohybu vozidel, by schválení této směrnice poskytlo alternativní řešení umožňující dosáhnout pozitivních výsledků z hlediska environmentálního, sociálního a ekonomického dopadu.

1.9 Města jako Paříž, Montpellier, Frankfurt, Helsinky a jiná, která investovala finanční prostředky do vozového parku čistých vozidel (autobusy nebo užitková vozidla pro odvoz odpadu na zemní plyn), dosáhla významných výsledků a v současné době nakupují další vozidla pro rozšíření svého vozového parku.

1.10 Zkrácení lhůt k intervencím prostřednictvím diverzifikace úsilí a činnosti na různých úrovních směřující ke snížení celkového dopadu na životní prostředí (normy Euro pro omezení emisí z vozidel, opatření na zlepšení energetické účinnosti a na zajištění dodávek zdrojů energie a jejich diverzifikace) může být pro společnost jen prospěšné a vést k technologickému a hospodářskému pokroku.

1.11 EHSV proto doufá, že směrnice bude moci být přijata ještě v průběhu roku 2006 a že se zařadí mezi další opatření, která již Evropské společenství přijalo i která se připravují a jsou ve fázi schvalování.

### 2. Důvody a právní rámec

2.1 Komise předložila tento návrh směrnice o podpoře čistých silničních vozidel<sup>(1)</sup> dne 21. prosince 2005 (právní základ: čl. 175 odst. 1 Smlouvy o ES, postup spolurozhodování).

2.2 Hlavními cíli směrnice jsou:

- snížit emise znečišťujících látek pocházejících z odvětví dopravy,
- podpořit trh s čistými vozidly, pokud jde o těžká nákladní vozidla s hmotností překračující 3,5 t.

2.3 Směrnice stanoví, že veřejné orgány mají povinnost vyhradit určitý minimální podíl z ročního nákupu těžkých nákladních vozidel (přesahujících hmotnost 3,5 t) na vozidla splňující normu pro vozidla zvláště šetřící životní prostředí (EEV). Tento minimální podíl je stanoven na 25 % a týká se výměny těžkých nákladních vozidel, aby bylo umožněno postupné zavádění kritérií ekologického ocenění do nabídkového řízení a aby veřejné orgány a průmysl byli připraveni na možné rozšíření i na další kategorie vozidel.

<sup>(1)</sup> KOM(2005) 634 v konečném znění.

2.4 Z dlouhodobého hlediska směrnice přinese zlepšení vlivu celého vozového parku na životní prostředí díky úsporám z rozsahu, nižším nákladům a širšímu využívání technologií vozidel zvláště šetrných životní prostředí.

### 3. Definice a výklad

3.1 Těžká nákladní vozidla, na která se směrnice vztahuje, jsou motorová vozidla s hmotností nad 3,5 t jako autobusy a nákladní vozidla (například vozidla pro odvoz odpadu).

3.2 „Čistým vozidlem“ se rozumí „vozidlo zvláště šetrící životní prostředí“ v souladu s definicí evropské normy účinnosti (EEV, *Enhanced Environmentally-Friendly Vehicle*)<sup>(7)</sup>, která určuje přísné mezní hodnoty emisí CO<sub>2</sub> a škodlivých emisí oxidu uhelnatého, oxidů dusíku, uhlovodíků, pevných částic a předchůdců ozonu.

CO (g/kWh)	CH (g/kWh)	NO <sub>x</sub> (g/kWh)	PM (g/kWh)	KOUŘ (m <sup>-1</sup> )
1,5	0,25	2,0	0,02	0,15

3.3 Členské státy byly vždy povzbuzovány k zavedení daňových úlev pro vozidla, u kterých jsou mezní hodnoty emisí přísnější než v platné normě Euro 4<sup>(8)</sup>, aby se podpořil přístup čistších a účinnějších vozidel na trh.

3.4 Veřejné orgány, kterým je směrnice určena, jsou státní, regionální nebo místní úřady, veřejnoprávní orgány, veřejné podniky a provozovatelé vázaní smlouvami na poskytování dopravních služeb uzavřenými s veřejnými orgány.

3.5 Povinnost vyhradit určitý minimální podíl ročních nákupů na čistá vozidla se vztahuje jak na nákup tak pronájem těžkých nákladních vozidel.

3.6 Podpora užívání vozidel zvláště šetrných životní prostředí je mimo to v souladu s nedávným návrhem směrnice o daních v oblasti osobních vozidel<sup>(9)</sup> předloženým Komisí. Ty mají být z části založeny na emisích CO<sub>2</sub>, aby se podpořil nákup čistších a energeticky účinnějších vozidel jako např. vozidel na biopaliva, zemní plyn, zkapalněný ropný plyn (LPG), s elektrickými či hybridními motory.

3.7 Zvýšení využívání biopaliv je jedním z cílů akčního plánu pro biomasu<sup>(10)</sup>, který Komise nedávno přijala a který byl podpořen v následujícím sdělení o biopalivech<sup>(11)</sup>.

<sup>(7)</sup> Směrnice 2005/55/ES, čl. 1 písm. c) a příloha I oddíl 6.2.1.

<sup>(8)</sup> Směrnice 1998/69/ES.

<sup>(9)</sup> KOM(2005) 261 v konečném znění ze dne 5. července 2005.

<sup>(10)</sup> KOM(2005) 628 v konečném znění ze dne 7. prosince 2005.

<sup>(11)</sup> KOM(2006) 34 v konečném znění ze dne 7. února 2006.

3.8 Tento návrh se tedy začleňuje do širokého spektra kroků podniknutých s cílem čelit neustálému nárůstu emisí skleníkových plynů, které negativně ovlivňují cíle Společenství spojené s klimatickou změnou, se zvyšujícím se místním znečištěním ovzduší způsobeným emisemi výfukových plynů z vozidel, které negativně ovlivňují veřejné zdraví, a s energetickou účinností paliv, která stále ještě způsobuje silnou závislost Evropy na ropě.

3.9 V zelené knize o zásobování energií<sup>(12)</sup> se analyzuje téma růstu odvětví dopravy, vysoké spotřeby energie, emisí CO<sub>2</sub> a závislosti na ropě, aby bylo možné určit opatření, která by mohla ovlivnit poptávku po alternativních technologiích a palivech a podpořit generaci „čistých“ vozidel tak, jak v něm pokračuje bílá kniha<sup>(13)</sup> o evropské dopravní politice do roku 2010.

3.10 Sdělení o alternativních palivech pro silniční vozidla<sup>(14)</sup> a následná směrnice o podpoře užívání biopaliv<sup>(15)</sup> ukazují, že diverzifikace zdrojů energie představuje účinný systém na snížení závislosti na ropě, emisí CO<sub>2</sub> a emisí místních znečišťujících látek.

3.11 Sdělení o hodnocení strategie udržitelného rozvoje Evropské unie<sup>(16)</sup> pojednává o aspektech spojených s klimatickou změnou. V této strategii se výslovně navrhuje vývoj trhu čistších vozidel, a to v rámci programu řízení dopravy v městských oblastech, který předpokládá podporu ekologické inovace a výslovně doporučuje přechod na „čisté“ autobusy.

3.12 Zelená kniha<sup>(17)</sup> o energetické účinnosti navrhuje konkrétní opatření, například zadávání veřejných zakázek na vytvoření trhu s vozidly, která jsou méně znečišťující a energeticky úspornější než vozidla konvenční.

3.13 Výroba a užívání vozidel, která dodržují mezní hodnoty znečišťujících látek v ovzduší, jsou základními faktory snahy o dosažení cílů vytyčených příslušnými evropskými právními předpisy<sup>(18)</sup>.

3.14 V souvislosti s tematickou strategií o znečišťování ovzduší<sup>(19)</sup>, ve které si Komise předsevzala sjednotit příslušné platné směrnice, je opět zdůrazňována nezbytnost doporučit veřejným orgánům, aby každoročně naplňovaly minimální podíl čistých a energeticky účinných vozidel.

<sup>(7)</sup> KOM(2000) 769 [není k dispozici v češtině].

<sup>(8)</sup> KOM(2001) 370 [není k dispozici v češtině].

<sup>(9)</sup> KOM(2001) 547 [není k dispozici v češtině] stanoví, že 20 % tradičních paliv bude do roku 2020 nahrazeno palivy alternativními.

<sup>(10)</sup> Směrnice 2003/30/ES.

<sup>(11)</sup> KOM(2005) 37.

<sup>(12)</sup> KOM(2005) 265.

<sup>(13)</sup> Směrnice 96/62/ES o posuzování a řízení kvality vnějšího ovzduší a související směrnice: směrnice 1999/30/ES o mezních hodnotách pro oxid siřičitý, oxid dusičitý a oxidy dusíku, částice a olovo ve vnějším ovzduší, směrnice 2000/69/ES o mezních hodnotách pro benzen a oxid uhelnatý v ovzduší a směrnice 2002/3/ES o omezení uvádění na trh a používání „modrého barviva“ (dvanácté přízpůsobení směrnice Rady 76/769/EHS technickému pokroku).

<sup>(14)</sup> KOM(2005) 446 v konečném znění.

3.15 Evropský parlament se vyslovil pro akční plán Společenství pro zlepšení energetické účinnosti v odvětví dopravy a vyzdvihl přitom zejména význam zacílených programů zadávání veřejných zakázek pro snížení ceny energeticky účinných zařízení a zajištění jejich konkurenceschopnosti oproti konvenčním technologiím<sup>(15)</sup>.

3.16 Evropská rada dala impuls opatřením na začlenění otázek životního prostředí a udržitelného rozvoje do dopravní politiky<sup>(16)</sup>.

#### 4. Obecné připomínky

4.1 Schválením tohoto návrhu směrnice by byla zavedena řada závazných opatření týkajících se veřejných zakázek sloužících ke zrychlení tržní poptávky po takzvaných čistých vozidlech. Návrh zároveň podporuje zavedení čistých a energeticky účinných vozidel za pomoci technologicky neutrálního přístupu, jak doporučily členské státy<sup>(17)</sup>.

4.2 Povinnost vyhlásit veřejnou soutěž na těžká nákladní vozidla přesahující hmotnost 3,5 t přináší – na rozdíl od dobrovolných dohod či jiných právních úprav – výhody z hlediska poměru mezi náklady a přínosy, a to co se týče jednak ekonomických aspektů konkurenceschopnosti evropského průmyslu, ale především dopadu na životní prostředí.

4.3 Stanovení kvóty 25 % pro nákup čistých vozidel znamená pojmout 10 % celého trhu, což je procento, které může ovlivnit vývoj trhu s čistými vozidly a podpořit úspory z rozsahu při zachování přijatelných investičních nákladů.

4.4 Podle provedených odhadů dosahuje počet vozidel, jichž se týká tento návrh směrnice, zhruba 52 000, z nichž 17 000 připadá na autobusy a 35 000 na těžká užitková vozidla. Zavedení 25 % kvóty čistých vozidel by tudíž odpovídalo 13 000 vozidel zvláště šetrících životní prostředí ročně. Výběr konkrétního odvětví, ve kterém se vozidla nahradí (autobusy, vozidla pro odvoz odpadu či jiná), a určení konkrétních kvót je ponecháno na svobodné volbě veřejných orgánů.

4.5 Vypsání veřejných zakázek na systematické zavádění čistých vozidel by podpořilo rozvoj automobilového průmyslu a zaručilo expanzi stabilního trhu s těžkými nákladními vozidly v Evropě zvýšením jeho úrovně hospodářské soutěže a konkurenceschopnosti.

4.6 Paříž, Montpellier, Frankfurt i další města již mají vozový park čistých vozidel, který se vzhledem k pozitivním výsledkům dosaženým v environmentální a sociální a hospodářské oblasti chystají rozšířit.

4.7 Povinné zavádění určité kvóty vozidel zvláště šetrících životní prostředí do vozového parku těžkých nákladních vozidel je dalším nástrojem, který mají orgány veřejné správy k dispozici, aby splnily povinnosti vyplývající ze směrnic Společenství o kvalitě vnějšího ovzduší.

4.8 Procentuální podíl vozidel, která mají být nahrazena, uvedený v návrhu směrnice by umožnil rychlé dosažení prvních výsledků ve zlepšování kvality ovzduší<sup>(18)</sup> vzhledem k tomu, že vozidla zvláště šetrící životní prostředí byla přizpůsobena normám, které drasticky snižují emise CH, NO<sub>x</sub> a PM.

4.9 Užívání vozidel zvláště šetrících životní prostředí kromě toho přispívá ke snižování spotřeby paliv a motivuje výzkum k dosahování stále významnějších výsledků pro životní prostředí. Podpora užívání alternativních paliv a vývoj technologií pro úpravu emisí na druhé straně stimulují rozvoj automobilového průmyslu.

4.10 Za předpokladu, že průměrná životnost těžkých nákladních vozidel, která jsou předmětem zkoumaného návrhu, je přibližně 15 let a že návrh vstoupí v platnost v průběhu roku 2006, měly by veřejné orgány až do roku 2030 čas zhodnotit své investice, učinit pokroky v oblasti technologií a zlepšit výkonnostní standard.

4.11 Rychlé a trvalé snahy o podporování čistých vozidel by měly pozitivní dopad i na sociální úroveň, neboť zlepšováním kvality ovzduší v městských oblastech se mezi jiným snižuje výskyt onemocnění dýchacích cest nebo jejich zhoršování, což by následně mělo pozitivní dopad i na rozpočet zdravotnictví.

V Bruselu dne 17. května 2006.

předsedkyně

Evropského hospodářského a sociálního výboru

Anne-Marie SIGMUND

<sup>(15)</sup> Zpráva Evropského parlamentu o akčním plánu pro zlepšení energetické účinnosti v Evropském společenství (A5-0054/2001) [není k dispozici v češtině].

<sup>(16)</sup> Zasedání Evropské rady v Helsinkách (1999) a v Göteborgu (2001).

<sup>(17)</sup> V souladu s prioritami stanovenými Evropskou radou na zasedání ve dnech 22.-23. března 2005 v souvislosti s Lisabonskou strategií.

<sup>(18)</sup> Město Montpellier zavedlo první „čisté“ autobusy na zemní plyn v roce 1999. Po třiceti měsících se emise NO<sub>x</sub> snížily o 50 %, PM téměř úplně zmizel a hluk poklesl o 5 až 8 decibelů. (údaje ADEME, Agence de l'environnement et de la maitrise de l'énergie - Délégation régionale Languedoc-Roussillon).

## Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru ke sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu Hodnocení strategie udržitelného rozvoje Akční platforma

KOM(2005) 658 v konečném znění

(2006/C 195/08)

Dne 13. prosince 2005 se Evropská komise, v souladu s článkem 262 Smlouvy o založení Evropského společenství, rozhodla konzultovat Evropský hospodářský a sociální výbor ve věci

Specializovaná sekce „Zemědělství, rozvoj venkova, životní prostředí“, kterou Výbor pověřil přípravou prací na toto téma, přijala stanovisko dne 26. dubna 2006. Zpravodajem byl pan RIBBE a spoluzpravodajem pan DERRUINE.

Na 427. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 17. a 18. května 2006 (jednání ze dne 17. května), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 137 hlasy pro, 2 hlasy proti a 4 členové se zdrželo hlasování.

### 1. Shrnutí závěrů a doporučení Výboru

1.1 EHSV opakovaně poukazoval na velký význam udržitelného rozvoje pro budoucnost Evropy a na globální vývoj a vítá proto předložení „akčního plánu“, ve kterém se Komise tématem zabývá.

1.2 Sdělení Komise je jedním z pěti dokumentů, které byly uveřejněny v roce 2005 k tématu udržitelného rozvoje. I když EHSV vždy požaduje důležitost konkrétních kroků, přesto kritizuje velké množství různých dokumentů, které běžnému občanovi téměř znemožňuje zachovat si celkový přehled.

1.3 Návaznosti mezi Lisabonskou strategií a Strategií pro trvale udržitelný rozvoj nejsou jasné. Aby je občané správně pochopili, je třeba usilovat o vysvětlení a provázanost. Je třeba revidovat nástroj analýz dopadu, aby byl brán zřetel na sociální a environmentální rozměr, jakož i hospodářský rozměr. Výzkum a inovace, jež se doporučují v rámci Lisabonské strategie, by měly explicitně podpořit trvale udržitelný rozvoj.

1.4 EHSV nemůže uznat „akční program“ předložený ve sdělení za novou revidovanou strategii. Sice se poskytuje a konstatuje správná analýza současné situace, že „to tak nemůže jít dál“, ale téměř se zůstává jen u analýzy. Je jen málo či vůbec popsáno, jak by konkrétně mohlo vypadat pokračování.

1.5 Komise v tomto dokumentu ani neplní doporučení EHSV z dubna 2004, ani svůj vlastní závazek z června 2005. Nejmenuje žádné jasné cíle, které mají být dosaženy v rámci strategie udržitelného rozvoje.

1.6 Strategie obvykle popisuje cestu k dosažení cílů. Absence cílů musí nutně vést k nedostatkům při pojmenová-

vání nástrojů. To je zásadní negativní stránkou sdělení. Když se přesně neví, kam se směřuje, nelze ani určit, jak se tam dostat.

1.7 Klíčové akce popsané v dokumentu jsou vágní a velmi neurčité. Z části se jedná o dávné požadavky resp. sliby, které jsou na stole již více než 30 let a dosud nebyly splněny. Avšak nevede se diskuse ani o otázce, proč tak dávné požadavky nebyly splněny, ani o tom, zda jsou tyto požadavky stále ještě aktuální a především dostačující.

1.8 Na místech, kde jsou činěna nesmírně důležitá oznámení, však Komise zůstává zdrženlivá. Oznámení Komise o využití mezinárodního obchodu jako nástroje udržitelného rozvoje lze jenom uvítat. Od „akčního programu“ se však očekává, že poskytne rovněž odpověď na otázku, jak toho docílit.

1.9 Komise by měla objasnit úlohu subjektů tím, že odpoví na otázku, kdo se bude zabývat čím, a to podle pravomocí EU, členských států, sociálních partnerů a ostatních zainteresovaných stran.

1.10 EHSV hodlá přispět k diskusi prostřednictvím postupného vytvoření databáze, jež by umožnila šíření osvědčených metod, registrovala obtíže, s nimiž se setkávají subjekty v praxi atd., aby byly posíleny odborné znalosti, na nichž bude moci stavět Komise a zainteresované strany.

1.11 Ve sdělení je proto více otázek než odpovědí, resp. kladou se nové otázky, na jejichž zodpovězení dosud společnost marně čeká.

1.12 EHSV toho hluboce lituje. Toto sdělení nepodporuje skutečně politiku udržitelného rozvoje, nýbrž je naopak důkazem o tom, že se v současnosti spíše přešlapuje na místě.



## 2. Hlavní body a pozadí stanoviska

2.1 Dne 13. prosince 2005, tedy bezprostředně před zasedáním Evropské rady v Bruselu ve složení ministrů hospodářství a financí, předložila Komise Radě a Evropskému parlamentu sdělení „Hodnocení strategie udržitelného rozvoje. Akční platforma“<sup>(1)</sup>, které je předmětem tohoto stanoviska.

2.2 Strategie udržitelného rozvoje EU byla přijata v létě 2001 na summitu Evropské rady v Göteborgu. EHSV vyjádřil několikrát své stanovisko jak k přípravě strategie, tak i ke strategii samotné, naposled m.j. v rámci průzkumných stanovisek o hodnocení strategie udržitelného rozvoje Evropské unie z dubna 2004<sup>(2)</sup> a Role trvale udržitelného rozvoje v rámci nejbližších finančních perspektiv z května 2005<sup>(3)</sup>. V dubnu 2005 kromě toho společně s Komisí pořádal poradní fórum, kterému se dostalo hodně pozornosti a bylo ohodnoceno jako vysoce konstruktivní; a v březnu 2006 provedl v rámci vypracování tohoto stanoviska další slyšení, jehož výsledky byly samozřejmě zohledněny.

2.3 Komise ještě pod předsednictvím komisaře Prodiho oznámila revizi a schválení strategie udržitelného rozvoje. K tomu však nedošlo. Při vypracování dokumentu resp. dokumentů naopak došlo u každého ke značnému zpoždění. To je asi známkou toho, jaké obtíže mají Komise i Rada při další práci na strategii udržitelného rozvoje.

2.4 V únoru 2005 Komise pod předsednictvím komisaře Barrosa nepředložila revidovanou strategii, nýbrž sdělení „Hodnocení strategie udržitelného rozvoje EU v roce 2005: Výchozí rekapitulace a budoucí směry vývoje“<sup>(4)</sup>. Hovořila v něm m.j. o „zhoršování neudržitelných trendů“, o tom, že pokrok v integraci ekologických otázek do odvětvových politik „byl až dosud omezený“, že „chudoba a sociální vyloučení představují rostoucí problém“ a že „ve světě rostoucí“ vzájemné závislosti „nemůžeme pokračovat ve výrobě a spotřebě tak jako dnes“.

2.5 Sdělení Komise, které se zde hodnotí, je třeba vidět v těchto souvislostech. EHSV si jej sice může vyložit jako další krok k revizi strategie udržitelného rozvoje, ale ne jako výsledek již provedené revize. Podle nejnovějších – avšak spíše

neformálních – informací se momentálně plánuje, že Rada na svém zasedání v červnu 2006 schválí revizi strategie udržitelného rozvoje z roku 2001 a že tyto závěry Rady pak budou představovat společnou evropskou strategii udržitelnosti do roku 2009. V této souvislosti EHSV prozatím konstatuje, že Komise nesplnila svůj závazek z roku 2001 předkládat na začátku každého svého nového funkčního období revizi strategie. Naopak teď existuje pět dokumentů<sup>(5)</sup> z roku 2005, jež by bylo možné považovat nanejvýš za podnětné myšlenky nebo podklady pro revizi, avšak v žádném případě za revidovanou novou strategii pro nadcházející čtyři roky, která splňuje aktuální (neustále více znepokojivé) trendy.

2.6 Výbor vyjadřuje svůj podiv nad tím, že od Komise neobdržel žádné zevrubné připomínky ke svému poslednímu průzkumnému stanovisku o hodnocení strategie udržitelného rozvoje Evropské unie<sup>(6)</sup>, i když se k tomu Komise zavázala. Mnohé zásadní otázky, které v něm Výbor tehdy nadhodil, dodnes čekají na odpověď, což se odráží a potvrzuje v absenci cílů, myšlenek a zaměření předloženého „akčního programu“.

2.7 Výbor rovněž postrádá – stejně jako v roce 2004 – jednoznačné výpovědi o tom, jak jsou obě velké strategie, jimiž je ovlivněna současná činnost EU, totiž strategie udržitelného rozvoje a Lisabonská strategie pro růst a zaměstnanost, vymezeny a zařazeny v souladu s cíli, které si Unie předsevzala v článku 2 Smlouvy o Evropské unii<sup>(7)</sup>. Z prostudování národních programů reforem týkajících se Lisabonské strategie vyplývá, že trvale udržitelný rozvoj není členskými státy považován za prioritu. Musíme konstatovat, že došlo k odchýlení od závěrů summitu Evropské rady z března 2005, kde se konstatuje, že strategie udržitelného rozvoje je nadřazenou strategií EU.

2.8 EHSV bude v tomto stanovisku především zkoumat, zda jeho výroky, otázky a doporučení, která formuloval ve výše zmíněných stanoviscích z dubna 2004 a května 2005, byla projednána a zohledněna.

2.9 Dále se analyzuje, zda byly splněny požadavky, které formulovala sama Komise.

<sup>(1)</sup> KOM(2005) 658 v konečném znění.

<sup>(2)</sup> Úř. věst. C 117, 30.4.2004, s. 22 [není k dispozici v češtině].

<sup>(3)</sup> Úř. věst. C 267, 27.10.2005, s. 22.

<sup>(4)</sup> KOM (2005) 37 v konečném znění ze dne 9.2.2005.

<sup>(5)</sup> 1) Sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu Hodnocení strategie udržitelného rozvoje. Akční platforma (KOM(2005) 658 v konečném znění ze dne 13.12.2005).

2) Zpráva EUROSTAT: Measuring progress towards a more sustainable Europe - Sustainable development indicators for the European Union - Data 1990-2005 (13.12.2005).

3) Závěry předsednictví Evropské rady o hlavních zásadách udržitelného rozvoje (16. a 17. června 2005).

4) Sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu Hodnocení strategie udržitelného rozvoje EU v roce 2005: Výchozí rekapitulace a budoucí směry vývoje (KOM(2005) 37 v konečném znění ze dne 9.2.2005).

5) Příloha pracovního dokumentu útvarů Komise SEK (2005) 225 - zpráva o dosaženém pokroku [není k dispozici v češtině].

<sup>(6)</sup> Úř. věst. C 117, 30.4.2004, s. 22 [není k dispozici v češtině].

<sup>(7)</sup> Úř. věst. C 325, 24.12.2002, s. 5.

### 3. Obecné poznámky

3.1 Ve sdělení, které se zde hodnotí, Komise podle vzoru mnoha jiných předchozích dokumentů nejprve popisuje obecnou situaci. Dva citáty z třetího odstavce sdělení popisují situaci velmi jasně a jednoznačně: „Evropa velmi dobře zahájila používání těchto zásad udržitelného rozvoje.“ .... Je však nutné vyvinout větší úsilí.

3.2 Výbor může tento výrok potvrdit a souhlasit s obecnou analýzou. V mnoha oblastech byly přijaty české modelové iniciativy jak na úrovni EU, tak i na národní úrovni či na úrovni podniků, nevládních organizací resp. soukromých osob. Ty však nejsou natolik dostačující, aby již bylo možné hovořit o změně tendence.

3.3 Konkrétní úspěšné příklady se nacházejí jak na národní úrovni (např. pozitivní vliv německého programu pro energetickou sanaci budov příp. pro použití obnovitelných energií na životní prostředí a zaměstnanost), tak na úrovni odvětví (např. nepoužívání klimatu škodlivého HCFC v klimatizacích aut nebo Akční plán pro environmentální technologie) i na samotné úrovni podniků (např. British Petroleum, která se v roce 1998 zavázala snížit do roku 2010 emise skleníkových plynů o 10 % na hodnotu nižší než v roce 1990 a díky energetické účinnosti dosáhla svého cíle již v roce 2003; viz též dopis velkých anglických a nadnárodních podniků podporující britského premiéra v boji proti změně klimatu<sup>(8)</sup>).

3.4 Příklady dokazují, že udržitelné postupy výroby a spotřeby jsou nejen technicky možné, nýbrž i ekonomicky proveditelné a přispívají k udržování či vytváření pracovních míst. To je třeba sdělovat jasněji než doposud. Udržitelný rozvoj nezpůsobuje žádné náklady, které by v době špatné hospodářské situace byly neúnosné, jak z části rádi vysvětlují určité kruhy.

3.5 Udržitelný rozvoj naopak představuje jinou – novou – koncepci rozvoje: ekonomický, sociální a ekologický rozměr udržitelného rozvoje se vzájemně posilují a přispívají k zachování „evropských hodnot“. Udržitelný rozvoj podporuje tedy celkový blahobyt společnosti. V této souvislosti Výbor vítá společné úsilí Komise a Eurostatu o rozvoj „ukazatele prosperity“, který má jako měrná veličina z pohledu udržitelného rozvoje vyšší vypovídací schopnost než HDP. „Ekologická stopa“, o které mimo jiné informuje Evropská agentura pro životní prostředí, by mohla takto sloužit. Takovýto ukazatel by

měl zohledňovat externí environmentální náklady, ale rovněž určité sociální náklady.

3.6 U udržitelného rozvoje nejde o to, aby nedostatky, které vzniknout během rozvoje určitého sektoru, byly vyrovnány prostřednictvím opatření v jiných sektorech. Takovým způsobem fungovala politika v minulosti. Evropská rada v červnu 2005 tuto interpretaci konceptu rozvoje potvrdila a několik dokumentů Evropské komise dokládá, že tento přístup skutečně funguje<sup>(9)</sup>.

3.7 Nejprve je však třeba zahájit širokou diskusi v politice a společnosti o hodnotách, které v Evropě – částečně na rozdíl od jiných oblastí světa – máme a které musíme bránit, a cílech, kterých chceme v Evropě udržitelným rozvojem dosáhnout. A to není všechno: zdá se, že debata se měla uskutečnit již dříve. Jen pokud bude vládnout shoda o cílech, kterých se má dosáhnout, a o (evropských) hodnotách, které mají být zachovány, bude možné začít diskutovat o cestách k dosažení těchto cílů (čili o strategii). EHSV opět pochybuje, zda tato diskuse již v dostatečném rozsahu proběhla. Opakuje svoje konstatování, které vyjádřil již před dvěma lety, že sám pojem „udržitelnost“ je většině občanů naprosto neznámý, a ti, kteří už ho někdy slyšeli, často nerozumí jeho obsahu. To jsou špatné předpoklady pro politické jednání (s Lisabonskou strategií je to podobné!).

3.8 EHSV je jasné, že debata o hodnotách a cílech právě na pozadí globálních trhů není jednoduchá. Vedoucí role Evropy při zachování zdrojů může např. vést k tomu, že udržitelná výroba nebude přesunuta z Evropy do jiných částí světa (což globálně viděno neznamená žádný úspěch) a že konkurenceschopnost evropských podniků bude negativně ovlivněna. Ale právě proto, že může vyvstat celá řada problémů, musí se konečně konat široká debata, kterou EHSV již několikrát požadoval.

#### Zaměření na klíčové oblasti

3.9 Ve svém sdělení se Komise soustředí na následujících šest takzvaných „klíčových otázek“:

- změna klimatu a čistá energie,
- veřejné zdraví,
- sociální vyloučení, demografie a migrace,
- řízení přírodních zdrojů,
- udržitelná doprava,
- celosvětová chudoba a rozvojové výzvy.

<sup>(8)</sup> Mezi nimi je třeba zvláště zdůraznit následující:

„The effects of environmental policy on European business and its competitiveness: a framework for analysis“, SEC(2004) 769.

„Commission staff working document on the links between employment policies and environment policies“, SEC(2005) 1530.

„Employment and productivity and their contribution to economic growth“, SEC (2004) 690.

<sup>(8)</sup> Pozn. překl.: druhý citát z dokumentu KOM(2005) 658 v konečném znění existuje pouze v německé verzi, v české verzi chybí. [http://www.cpi.cam.ac.uk/bep/downloads/CLG\\_pressrelease\\_letter.pdf](http://www.cpi.cam.ac.uk/bep/downloads/CLG_pressrelease_letter.pdf).

3.10 EHSV – jak neustále zdůrazňoval již ve svých předchozích stanoviscích – považuje takovéto zaměření za správné, dává však ke zvážení, zda by do úvah neměly být intenzivněji zapojeny přinejmenším ty oblasti, za které je EU plně – i finančně – odpovědná, např. zemědělská a regionální politika. Je zarážející, že se ve sdělení na tyto oblasti téměř vůbec neodkazuje, v příloze 2 je nanejvýš internetový odkaz např. na nařízení Komise o strategických pokynech Společenství pro rozvoj venkova (Programové období 2007-2013) (KOM(2005) 304 v konečném znění), aniž by byly uvedeny bližší obsahové údaje o cílech a opatřeních v souvislosti s udržitelným rozvojem.

3.10.1 Na úvod sdělení se kupříkladu v rámci popisu úsilí, které EU doposud vynaložila, v krátkosti odkazuje na reformu zemědělské a rybářské politiky a zdůrazňuje se, že „posílení politiky rozvoje venkova“ odráží závazek utváření integrovaných politik. Pro EHSV je však tato formulace zcela nepochopitelná, neboť o nějakém „posílení“ nemůže být ani řeč. V rozporu s politickými sliby Komise a proti doporučením EHSV<sup>(10)</sup> bude výše finančních prostředků uvolněných na rozvoj venkova v příštím finančním období 2007 – 2013 z části značně nižší, než je současné plnění rozpočtu a než plánovala Komise<sup>(11)</sup>.

3.10.2 S ohledem na rybářskou politiku EHSV pouze podotýká, že se doposud nepodařilo ani zaručit dodržování dohodnutých rybolovných kvót, čímž i nadále dochází k nadměrnému odlovu v mořích. Prostý výčet různých internetových stránek s informacemi o minulých politikách či plánovaných možných sděleních nebo zelených knihách Komise se vzhledem k této situaci nezdá dostatečný k dosažení zmíněného „operativního“ cíle „maximální udržitelné výtěžnosti rybářství do roku 2015“<sup>(12)</sup>.

#### Nedostatek jasných cílů

3.11 Ve svém sdělení z února 2005 (KOM(2005) 37 v konečném znění) Komise provedla důležitou a z pohledu EHSV rovněž správnou analýzu nadále neudržitelné situace a trendů a v části II („Reakce na výzvy“) učinila oznámení, která EHSV v minulosti požadoval. Zdůraznilo se v něm, že „ekonomický růst, sociální začlenění a ochrana životního prostředí budou propojeny jak v Evropě, tak v jiných částech světa“, že „se udržitelný rozvoj přesune do centra vytváření politik EU“ a byla zmíněna „potřeba jasnějších cílů, cílových hodnot a souvisejících konečných termínů jako způsobu zaměřit se na opatření v prioritních oblastech a umožnit měření pokroku.

<sup>(10)</sup> Viz stanovisko EHSV k návrhu nařízení Rady na podporu rozvoje venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EAFRD), Úř. věst. C 234, 22.9.2005, s. 32, a průzkumné stanovisko k tématu Role trvalé udržitelného rozvoje v rámci nejbližších finančních perspektiv, Úř. věst. C 267, 27.10.2005, s. 22.

<sup>(11)</sup> Viz též projev komisařky pro zemědělství Fischer-Boel v rámci mezinárodního Zeleného týdne ze dne 12.1.2006.

<sup>(12)</sup> KOM(2005) 658 v konečném znění, příloha 2, s. 28.

Ačkoli tyto trendy představují dlouhodobé problémy vyžadující dlouhodobá řešení, je stanovení jasných přechodných cílových hodnot a měření pokroku jediným způsobem jak zajistit, aby se společnost ubírala správným směrem. Stanovení dlouhodobých cílů proto nesmí znamenat odklad konání.“

3.12 Také EHSV vytýkal ve svém stanovisku z dubna 2004 skutečnost, že strategie udržitelného rozvoje obsahuje příliš málo transparentních a tudíž i přezkoumatelných cílů. Poukázal i na to, že tomu tak vždy nebylo, že ještě ve sdělení Komise, na jehož základě byla konec konců strategie udržitelného rozvoje vypracována, byly formulovány jasné cíle<sup>(13)</sup>.

3.12.1 EHSV již tehdy vysvětlil, že bez příslušných cílů a bez formulace průběžných cílů by strategie postrádala zaměření. EHSV nadhodil otázku, co to vlastně „strategie“ je, a poznamenal, že strategie je definována jako přesné schéma postupu k dosažení cíle, přičemž se předem počítá s faktory, které by mohly mít přínos pro vlastní činnost. Budoucí strategie udržitelného rozvoje EU by tedy musela

- stanovit jasné cíle,
- popsat jednotlivé nástroje k dosažení cíle nebo cílů, včetně přesného popisu příslušných odpovědností, pravomocí a možností vlivu,
- rozdělit případně dlouhodobé cíle na průběžné cíle, jejichž dodržení resp. dosažení musí být pravidelně přezkoumáváno na základě srozumitelných ukazatelů,
- věnovat se faktorům, které by v rámci tohoto postupu mohly vyvolat problémy,
- zajistit, aby byly všechny politiky neustále analyzovány a hodnoceny za pomoci kritérií udržitelnosti<sup>(14)</sup>.

3.13 Zřejmě největším nedostatkem sdělení Komise a v něm popsaného „akčního programu“ je opětovná absence vytyčených skutečných jasných cílů a nastíněných cest k jejich dosažení, přestože to sama Komise považuje za nezbytné. V samotném dokumentu jsou však popsány jen velmi vágní „klíčové akce“ a v příloze 2 je navíc uvedeno množství „operativních cílů a úkolů“ a „příkladů probíhajících a plánovaných klíčových akcí“, které se buď zdají nahodilě, mají omezenou vypovídací schopnost nebo se nanejvýš mají „přezkoumat“ resp. se s nimi má počítat.

<sup>(13)</sup> Dokument obsahoval částečně velmi obsáhlé cíle, hovořilo se např. o dlouhodobě nezbytném snížení emisí CO<sub>2</sub> o 70 %, KOM(2003) 745 v konečném znění/2. [není k dispozici v češtině].

<sup>(14)</sup> Úř. věst. C 117, 30.4.2004, s. 22 [není k dispozici v češtině]. 2.2.7.

3.14 Také není uvedeno, kdo má být za co zodpovědný a jak spolu musí být propojeny různé politické roviny, aby z různých zodpovědností bylo možné vytvořit co nejlepší součinnost.

#### *Žádná diskuse o nástrojích*

3.15 EHSV vzal s velkým zájmem na vědomí kapitolu 3.2 a výklad o neúčinnější **kombinaci nástrojů**. Je zcela správné, že „vlády a jiné veřejné orgány mají k dispozici širokou škálu nástrojů, kterými mohou podněcovat občany ke změnám: právní úprava, daně, veřejné zakázky, subvence, investice, výdaje a poskytování informací. Výzvou je dosažení správné kombinace politik ... Zřejmě neúčinnější metoda na podporu změny je zajistit, aby trhy vysílaly správné signály (správné stanovení cen), což bude popud, aby lidé změnili své chování a formovali tak trh. Toho můžeme dosáhnout, pokud zajistíme, že my všichni, výrobci stejně jako spotřebitelé, neseme plné náklady a následky našich rozhodnutí ve chvíli, kdy tato rozhodnutí činíme. To například znamená promítnout náklady, které ostatním ve společnosti vznikají ‚znečišťujícími látkami‘, do ceny výrobku ...“

3.16 EHSV může tento přístup jen zdůraznit. Kryje se s požadavky mnoha stanovisek, která Výbor přijal v posledních letech<sup>(15)</sup>. EHSV však hluboce lituje, že dokument zůstává u analýzy a nepodává žádné vysvětlení toho, jak přistupovat k této internalizaci vnějších nákladů.

3.17 EHSV již ve své zprávě z dubna 2004 vyzval Komisi k aktivnímu postoj v této věci a k otevření a vedení dialogu se všemi zúčastněnými kruhy. Všechny zúčastněné strany by totiž měly nejen velký zájem, nýbrž i právo se dozvědět, jak (a do kdy) má být internalizace vnějších nákladů zajištěna. EHSV již tehdy rovněž požadoval objasnění možných dopadů internalizace nákladů na konkurenceschopnost ekonomiky obecně a např. na oblast dopravy konkrétně. Komise sama konstatovala, že v tržních cenách by se odrazila méně než polovina vnějších nákladů na životní prostředí, což znamená, že se podporuje neudržitelné chování na straně poptávky<sup>(16)</sup>.

3.18 EHSV si klade otázku, kde a kdy Komise konečně hodlá tuto diskusi vést. Podle jeho názoru je strategie udržitelného rozvoje přesně tím správným místem, kde by se tak mělo učinit. EHSV lituje, že již dva roky slibované předložení sdělení o „Communication on the use of market-based instruments for environmental policy in the internal market“ ještě neexistuje.

<sup>(15)</sup> Naposledy: stanovisko EHSV z vlastní iniciativy k tématu Obnovitelné zdroje energie, přijato 15.12.2005, odstavec 1.3, Úř. věst. C 65, 17.3.2006, s. 105.

<sup>(16)</sup> SEK(1999) 1942 ze dne 24.11.1999, s. 14 [není k dispozici v češtině].

3.19 Stejně tak EHSV lituje, že následující výpověď Komise je relativně nezávazná: „...Členské státy by si měly společně s Komisí vyměňovat zkušenosti a osvědčené postupy při změně zdanění z práce na spotřebu a/nebo znečišťování způsobem neutrality výnosů, což přispěje k cílům EU týkajícím se zvyšování zaměstnanosti a ochrany životního prostředí.“ EHSV žádá Komisi, aby zde byla přímo aktivní, aby co nejdříve podnikla příslušný průzkum a zprostředkovala formou sdělení evropským institucím jeho výsledky, hodnocení a odhad důsledků.

3.20 Po upuštění od dávné ctnosti EU formulovat jasné cíle a stanovovat jasné lhůty představuje tato absence diskuse o možných nástrojích a jejich důsledcích další velký nedostatek sdělení. Uhýbá se tím přirozeně před možnými konflikty, EHSV však opakovaně požadoval aktivní hledání právě této kritické výměny názorů mezi všemi účastníky procesu, neboť bez nich nebude udržitelný proces nijak výrazně postupovat.

3.21 Výbor kladně hodnotí oznámení o lepším skloubení národních strategií se strategiemi evropskými. K tomu je ale – jak bylo řečeno – nejprve třeba skutečné evropské strategie a nejen jakéhosi dokumentu, který jen spojuje dávná stanoviska, prohlášení o záměru a programy, které dosud nebyly s to zvrátit negativní trendy.

3.22 K návrhu Komise vyplývá, že hodnocení dopadu má ústřední význam pro lepší soudržnost různých iniciativ a jejich jednotlivých fází (koncipování, provádění atd.). Je však nutné respektovat, že se tyto analýzy nesmí opírat pouze o vzniklé náklady, nýbrž musí též zahrnovat jiné ekonomické, sociální a environmentální výhody<sup>(17)</sup>. Proto by se podle vzoru zkoumání dopadů na konkurenceschopnost mělo vypracovat určité kritérium, aby se zajistilo, že nebudou opomenuty oba naposledy jmenované rozměry.

3.22.1 Výbor znovu opakuje své přesvědčení, že způsobilost pro financování projektů v souvislosti s různými programy a rozpočtovými položkami by mělo vycházet z kritéria trvale udržitelného rozvoje.<sup>(18)</sup> Na toto kritérium by měl být též brán zřetel při hodnocení efektivity výdajů.

#### *Nedostatek jednoznačného řízení*

3.23 Nehledě na nejasné cíle a absenci diskuse o nástrojích nachází EHSV další slabinu dokumentu. Komise totiž nedává žádnou odpověď na otázku přidělení pravomocí. Jedná se o choulostivé téma, neboť některé plánované činnosti spadají do příslušnosti Společenství (obchodní politika), zatímco jiné

<sup>(17)</sup> Viz sdělení Komise o společné metodice EU pro posuzování administrativních nákladů uložených právními předpisy, KOM(2005) 518 v konečném znění.

<sup>(18)</sup> Průzkumné stanovisko *Role trvale udržitelného rozvoje v rámci nejbližších finančních perspektiv*, Úř. věst. 267, 27.10.2005, s. 22.



patří spíše mezi kompetence členských států (energetika) nebo jsou předmětem koordinačních snah na evropské úrovni (sociální politika). Kromě toho se k této rozmanitosti kompetencí řadí ještě další rozměr, totiž globální rozměr (viz též shora).

3.24 EHSV zastává názor, že jednou z příčin nedosažení skutečného pokroku v oblasti trvale udržitelného rozvoje je velký počet strategií, akčních plánů atd., jakož i změny, kterým podléhají v závislosti na politických prioritách v průběhu let. V souladu s hlavními zásadami udržitelného rozvoje vyhlášenými Evropskou radou v červnu 2005<sup>(19)</sup> souhlasí Výbor s tím, že je na Komisi, aby s ohledem na opatření jasně stanovila, která úroveň je odpovědná, a aby se tato úroveň vůči zainteresovaným stranám zavázala zajišťovat dlouhodobou stabilitu a soulad s ostatními opatřeními.

3.25 V souladu se zásadami uvedenými v Bílé knize o evropské správě věcí veřejných, se záměrem „překonat bariéry“ mezi EU a občany, vyjádřeným v Bílé knize o evropské komunikační politice, a v návaznosti na poradní fórum z 20.-21. března 2006 o trvale udržitelném rozvoji Výbor soudí, že je nezbytná stálá a strukturovaná konzultace se zainteresovanými stranami, aby mobilizace místních subjektů dosáhla skutečného pokroku a trvale udržitelný rozvoj se stal konkrétní realitou. Proto bude usilovat o vytvoření obdobné databáze, kterou již spravuje v souvislosti s jednotným trhem (PRISM). Cílem této databáze bude zaregistrovat překážky, s nimiž se setkávají místní subjekty, šířit osvědčené metody, informovat organizace zodpovědné za tyto inovační projekty, konkretizovat přístup *bottom-up* a posilovat odborné znalosti, na nichž staví zvláště Komise při vypracování návrhů směrnic, analýz dopadů a sdělení.

3.26 Výbor dále zastává názor, že reforma Mezinárodního měnového fondu stanovená na rok 2008 poskytne zástupcům z Evropy příležitost promluvit jedním hlasem, aby bylo zajištěno, že se koncepce udržitelného rozvoje stane jedním z kritérií pro poskytování podpory.

3.27 EHSV vítá oznámení Komise hodnotit udržitelný proces v pravidelných dvouletých intervalech na základě zprávy o pokroku a zapojit přitom jak Evropskou radu, tak i Evropský parlament, a navíc využívat roli EHSV a VR jako katalyzátoru ve společnosti.

<sup>(19)</sup> Viz příloha I závěrů předsednictví Evropské rady z 16. a 17. června 2005 - Prohlášení o hlavních zásadách udržitelného rozvoje.

*Vazba na moderní průmyslovou politiku a výzkum*

3.28 Nejnovější sdělení Komise k průmyslové politice<sup>(20)</sup> oznamuje ustavení skupiny na vysoké úrovni pro konkurenceschopnost, energetiku a životní prostředí, úvahy o vnějších aspektech konkurenceschopnosti a přístupu na trhy (jaro roku 2006), jakož i řízení strukturálních změn ve zpracovatelském průmyslu (konec roku 2005). Výbor vítá ustavení skupiny na vysoké úrovni (únor 2006) a její poslání<sup>(21)</sup> a je připraven být v případě potřeby při její činnosti nápomocen. Dále doufá, že úvahy, které bude Komise muset později upřesnit, budou v souladu s úsilím zajistit odpovídající využití součinnosti evropských politik a uzavírat kompromisy v zájmu cíle udržitelnosti.

3.29 I když je Výbor bezvýhradným zastáncem cíle, jež spočívá v přidělení 3 % HDP na výzkum a vývoj (2/3 ze soukromého sektoru), soudí, že odpovídající investice a inovace musí být v souladu s perspektivou podpory udržitelného rozvoje. Bylo by třeba, aby v rámci možností Komise s pomocí Eurostatu a příslušných národních partnerů pravidelně předkládala zprávu o situaci, a to s cílem sloučit Lisabonskou strategii a celkovou strategii trvale udržitelného rozvoje. V případě potřeby by měla navrhnout doporučení odpovídající hlavním integrovaným směrům, aby zajistila jejich slučitelnost a synergií.

#### **4. Poznámky k některým klíčovými oblastem popsaným v dokumentu Komise**

##### **4.1 Na téma „změna klimatu a čistá energie“**

4.1.1 EHSV se zděšením konstatuje, že Komise ve svém sdělení téměř odevzdaně přiznává, že změnu klimatu již nelze zdržet a že jde „už jen“ o zmírnění dopadu na ty, kterých se změny dotýkají nejvíce.

4.1.2 „Klíčové akce“ v této oblasti nejsou ničím jiným než prohlášením o záměru a obezřetným slovním ohlášením snahy o obsáhlé závazky a mezinárodní dohody. Nedostatek jasných cílů je zejména v této oblasti politiky o to více alarmující, že je již dnes zřejmé, že současný cíl snížení emisí skleníkových plynů do roku 2012 nebude pravděpodobně splněn, a to i přes rostoucí hrozbu a nepopiratelné zhoršení klimatických podmínek s katastrofálními následky pro lidstvo i ekonomiku.

<sup>(20)</sup> Sdělení Komise Plnění lisabonského programu Společenství: Politický rámec k posílení zpracovatelského průmyslu EU - cesta k integrovanějšímu přístupu k průmyslové politice, KOM(2005) 474 v konečném znění.

<sup>(21)</sup> Viz tisková zpráva IP/06/226 [není k dispozici v češtině].

4.1.3 EHSV však přesto vítá spíše obecná vyjádření o využití vlastního potenciálu EU k vyšší účinnosti a k technologickému rozvoji v oblasti obnovitelných zdrojů a spotřeby energie. EHSV podporuje cíle Komise, důrazně však Radě a Komisi doporučuje vypracovat jasné a v každém případě ctižádostivé cíle, popsat nástroje k jejich dosažení a diskutovat o nich se všemi zúčastněnými stranami.

4.1.4 Nyní to vypadá, že průmysl by ohledně tepelných elektráren bez CO<sub>2</sub> mohl stát před průlomem. V rámci strategie udržitelnosti lze velmi dobře očekávat, že se bude debátovat o otázce, které rámcové podmínky (a tím pádem nástroje) má politika vytyčovat, aby bylo podpořeno uplatnění takové technologie.

## 4.2 Na téma „sociální vyloučení, demografie a migrace“

4.2.1 I když je Výbor potěšen, že v boji proti chudobě a sociálnímu vyloučení EU nejde pouze o zvýšení nízkých příjmů, domnívá se, že navržené klíčové akce nejsou zdaleka dostačující. Komise by především měla aktualizovat ukazatele kvality práce<sup>(22)</sup> z Laekenu<sup>(23)</sup> a posílit tento rozměr v příslušných hlavních směrech.

4.2.2 Komise oznámila, že bude konzultovat sociální partnery ve věci skloubení pracovního a soukromého života. V případě, že sociální partneři budou považovat následná opatření za nezbytná, avšak nepodaří se jim uzavřít dohodu na základě článku 139 Smlouvy o ES, by příslušná pravomoc měla podle názoru Výboru přejít na Komisi a evropského zákonodárce. Tento postup by měl platit i pro jiné dotčené oblasti.

## 4.3 Na téma „řízení přírodních zdrojů“

4.3.1 I v otázce **přírodních zdrojů** se klíčové akce zdají spíše nezávazné resp. zcela nevěrohodné. Komise píše, že „EU a členské státy by měly zajistit dostatečné financování a řízení sítě chráněných oblastí Natura 2000 a lépe začlenit otázku biologické rozmanitosti do vnitřních a vnějších politik s cílem zastavit ztrátu biologické rozmanitosti“. Vzhledem k finančnímu nařízení Evropské rady z prosince 2005, ve kterém byly škrtnuty prostředky právě pro toto odvětví, veřejnost samozřejmě ihned poznala, jak moc jsou politické nároky a politická skutečnost v EU neslučitelné.

<sup>(22)</sup> Vlastní kvalita zaměstnání; schopnosti, celoživotní odborná příprava a vzdělávání a kariérní postup; rovnost mezi muži a ženami; zdraví a bezpečnost pracujících; flexibilita a bezpečnost; zapojení do trhu práce a přístup k němu; organizace práce a vyváženost mezi profesním a soukromým životem; sociální dialog a účast pracujících; rozmanitost a nediskriminace; obecné pracovní výsledky.

<sup>(23)</sup> Viz sdělení Komise o nejnovějších pokrocích ve zlepšení kvality práce, KOM(2003) 728 [není k dispozici v češtině].

4.3.2 V příloze 2 se pod „operativními cíli a úkoly“ pro oblast „lepšího řízení přírodních zdrojů“ pouze opakují již známé a přijaté politiky, například cíl stanovený v roce 1997 (!) v bílé knize<sup>(24)</sup>, dosáhnout do roku 2010 v kombinaci zdrojů energie podíl obnovitelné energie ve výši 12 %, o kterém však sama Komise ve svém sdělení z 26. května 2004<sup>(25)</sup> soudí, že ho současnými opatřeními pravděpodobně nedosáhne. Nová opatření však navržena nejsou a ani se neprovádí analýza příčin domnělého neúspěchu.

4.3.3 Podle názoru EHSV by stanovení ctižádostivých cílů orientovaných na budoucnost – které vyhlásilo kupříkladu Švédsko na počátku února 2006 – přineslo i zde více rozruchu, pozornosti a podpory než tato vágní prohlášení o záměru, která se nezdaří ani nová ani aktuální. Švédsko si, jak je známo, stanovilo za cíl dlouhodobě nahradit fosilní paliva a zároveň přestat vyrábět jadernou energii.

4.3.4 Kromě toho by se v oblasti úspor energie a energetické účinnosti mohl stanovit veřejně působivý cíl orientovaný na budoucnost a podporující inovace, že například do roku 2020 budou všechny novostavby v Evropské unii stavěny podle koncepce takzvaných „nulových domů“, tzn. budov, které již nepotřebují žádnou dodatečnou vstupní energii.

## 4.4 Na téma „udržitelná doprava“

4.4.1 V oblasti dopravy se nejprve píše, že „současný vývoj je neudržitelný“.

4.4.2 Dále Komise uvádí: „Výhody mobility mohou být zajištěny za mnohem menších hospodářských a sociálních dopadů i dopadů na životní prostředí. Toho je možno dosáhnout snížením potřeby dopravy (například změnou využívání půdy, podporou práce z domova a videokonferencí), lepším využitím infrastruktury a vozidel, změnou způsobů dopravy, například užíváním železnice namísto silnice, cyklistikou a chůzí na krátké vzdálenosti a rozvojem veřejné dopravy, používáním čistších vozidel a rozvojem alternativních látek za ropu, jako jsou biopaliva a vozidla na vodíkový pohon“, což obsahově odpovídá stanovisku EHSV o dopravních infrastrukturách budoucnosti<sup>(26)</sup>. Komise rovněž líčí, že „výhody udržitelnější dopravy jsou široké a značné“.

4.4.3 EHSV výroky v podstatě vítá jako i odkazy na situaci, z níž mají všichni účastníci užitek. EHSV si však klade otázku, proč tedy stále ještě navzdory všem těmto výhodám a možnostem dochází k opakovaně popisovaným negativním trendům např. v dopravě a proč tudíž Komise musí konstatovat negativní vývoj trendů.

<sup>(24)</sup> KOM(1997) 599 v konečném znění [není k dispozici v češtině].

<sup>(25)</sup> KOM(2004) 366 v konečném znění.

<sup>(26)</sup> Úř. věst. C 108, 30.4.2004, s. 35 [není k dispozici v češtině].

4.4.4 Musí existovat důvody, proč lidé a podniky používají a upřednostňují neudržitelné dopravní prostředky navzdory výhodám udržitelného rozvoje, které Komise popisuje. Tyto pohyby nejsou v dokumentu analyzovány, avšak bez takovéto analýzy nelze rozvíjet žádné vhodné protistrategie.

4.4.5 Komise uvádí 3 klíčové akce v oblasti dopravy:

- „EU a její členské státy by se měly zaměřit na zatraktivnění alternativ silniční dopravy pro nákladní dopravu a cestující ...“ (EHSV bere na vědomí, že Komise neslibuje, že již do neudržitelného rozvoje nebude investovat žádné prostředky.)
- „Evropská komise bude nadále zkoumat využití možnosti zpoplatnění infrastruktury v EU ...“ (EHSV bere na vědomí, že Komise neoznamuje zavedení plného zpoplatnění infrastruktury a dodatečných externích nákladů.)
- „Komise navrhne balíček opatření na zlepšení dopadů automobilů na životní prostředí, která budou podporovat čistá a energeticky účinná vozidla ...“ (což EHSV vítá).

4.4.6 Z pohledu EHSV je více než sporné, zda EU těmito klíčovými akcemi dostane pod kontrolu rostoucí přetíženost dopravy, na kterou si stěžovala strategie udržitelného rozvoje<sup>(27)</sup>, a bude tak moci dojít například k dostatečnému omezení dopravy. Požadavky a formulace klíčových akcí zůstávají daleko pozadu za tím, co bylo vyjádřeno v dřívějších dokumentech EU – např. v souvislosti s „občanskými sítěmi“ nebo v bílé knize o dopravní politice<sup>(28)</sup>.

4.4.7 Daleko atraktivnější pro zprostředkování strategie udržitelného rozvoje široké veřejnosti a daleko citlivější a cílenější by naopak byl cíl dosáhnout např. do roku 2020 či 2025 toho, že v Evropě bude možné zaregistrovat pouze vozidla s nulovými emisemi. To by bylo na jedné straně velkým podnětem pro výzkum a vývoj k urychlení technologických inovací a ke zvýšení konkurenceschopnosti evropských automobilů a na druhé straně rovněž ku prospěchu hospodářského rozvoje Evropy. Kromě toho by se jednalo o technologický přístup, který by mohl pomoci odvrátit ekologickou a klimatickou katastrofu způsobenou rostoucím rozvojem dopravy v některých rozvojových zemích světa.

4.4.8 Takovýto strategický cíl v oblasti dopravy by vedle splnění požadavků EHSV na udržitelný rozvoj dopravy<sup>(29)</sup> byl hoden evropské strategie udržitelného rozvoje a umožnil by pozitivní výsledek, z něhož by měli všichni účastníci užitek.

## 4.5 Na téma „celosvětová chudoba a rozvojové výzvy“

4.5.1 Na skutečnost, že ve sdělení se takřka „recyklují“ požadavky, které EU již léta vznáší, avšak ještě nebyly splněny, je třeba pohlížet kriticky. Příkladem je klíčová akce v oblasti **celosvětové chudoby**, v jejímž rámci by „EU a její členské státy ... měly zvýšit svůj objem pomoci na 0,7 % hrubého národního

<sup>(27)</sup> KOM(2001) 264 [není k dispozici v češtině].

<sup>(28)</sup> Bílá kniha nazvaná „Evropská dopravní politika pro rok 2010: čas rozhodnout“ a průběžné hodnocení, 2001 [není k dispozici v češtině].

<sup>(29)</sup> Viz stanovisko EHSV z vlastní iniciativy k tématu „Příprava dopravní infrastruktury pro budoucnost – plánování a sousední země – udržitelná mobilita – financování“ (Preparing transport infrastructure for the future: planning and neighbouring countries – sustainable mobility – financing), v jehož rámci se vedla m.j. také diskuse o možných daňových nástrojích [není k dispozici v češtině], Úř. věst. C 108 z 30.4.2004, s. 35.

důchodu (HND) v roce 2015 a dosáhnout průběžného cíle, kterým je 0,56 % v roce 2010, přičemž EU-15 má individuální cíl 0,51 % a ostatních deset členských států EU 0,17 %“. EHSV nijak nepochybuje o tom, že tento požadavek je správný<sup>(30)</sup>. Připomíná jen, že průmyslové státy slíbily již na zasedání Valného shromáždění OSN dne 24. října 1970 – tedy před více než 35 lety!!!, že dají k dispozici 0,7 % svého HDP na pomoc rozvojovým zemím (což by však samo o sobě přirozeně nevyřešilo všechny problémy). Neustálé opakování slibů, které nejsou dodržovány, nečiní politiku právě věrohodnější.

4.5.2 Výbor samozřejmě vítá veškeré projevené snahy o potírání celosvětové chudoby. Komise hodlá zesílit své úsilí k zajištění toho, aby byl mezinárodní obchod používán jako nástroj k dosažení skutečného celosvětového udržitelného rozvoje. To je nepochybně nesmírně důležitý přístup, z globálního hlediska možná dokonce rozhodující. Dohoda WTO je obchodní dohodou, která nezná žádná kritéria udržitelnosti, i když světový obchod má na udržitelný rozvoj významný dopad. Rada a Komise by proto toto důležité prohlášení měly rozhodně zdůraznit, avšak současně nastínit, jak si představují provádění.

4.5.3 To je důležité i z toho důvodu, aby se veřejnosti dalo jasně najevo, že se nejedná jen o pouhé prohlášení o záměru. EHSV si je vědom toho, že finanční podpory samy o sobě nejsou s to trvale zlepšit životní a pracovní podmínky lidí v rozvojových zemích.

Kromě toho Výbor připomíná, že v závěrech Rady o sociálním rozměru globalizace (březen 2005) se koncepce „lidsky důstojné práce“ stala středem pozornosti vnější činnosti EU. Výbor nemůže akceptovat, že se komparativní výhody některých zemí zakládají na porušování předpisů ILO či předpisů o ochraně životního prostředí. U těchto předpisů se nejedná o zastíraný protekcionismus bohatých zemí, nýbrž naopak

<sup>(30)</sup> Viz stanovisko EHSV k integraci ekologických otázek a udržitelného rozvoje do rozvojové politiky, Úř. věst. C 14, 16.1.2001, s. 87 [není k dispozici v češtině].

o přínos k zaručení lidské důstojnosti, sociálního pokroku a spravedlnosti. EU by měla sledovat pokroky dosažené v těchto oblastech a pokud možno spolu s sociálními partnery uznávanými ILO v dotyčných třetích zemích (nebo v nich činných a uznávaných zastupujících organizacích občanské společnosti) tyto pokroky hodnotit, a pokud bude konstatováno zhoršení situace, reagovat na ně obchodními sankcemi. Je škoda, že sdělení Komise na toto nebere zřetel.

V Bruselu dne 17. května 2006.

4.6 Výbor obecně vyzývá Komisi a členské státy, aby dokázali svými obchodními partnerům, že trvale udržitelný rozvoj nesmí být vnímán jako nákladná záležitost, ale spíše jako zdroj příjmů jak pro hospodářství, jehož cílem je vyšší životní úroveň, tak pro celý svět.

předsedkyně

Evropského hospodářského a sociálního výboru

Anne-Marie SIGMUND

### **Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o vyhodnocování povodní a protipovodňových opatřeních**

*KOM(2006) 15 v konečném znění – 2006/0005 (COD)*

(2006/C 195/09)

Dne 13. února 2006 se Rada, v souladu s čl. 175 odst. 1 Smlouvy o založení Evropského společenství, rozhodla konzultovat Evropský hospodářský a sociální výbor ve věci výše uvedené.

Specializovaná sekce „Zemědělství, rozvoj venkova, životní prostředí“, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 26. dubna 2006. Zpravodajkou byla paní SÁNCHEZ MIGUEL.

Na 427. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 17. a 18. května 2006 (jednání ze dne 17. května), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 141 hlasy pro, 0 hlasy proti a 3 členové se zdrželi hlasování.

#### **1. Závěry a doporučení**

1.1 EHSV vítá, že Komise předložila návrh směrnice o protipovodňových opatřeních, jak to požadoval ve svém stanovisku<sup>(1)</sup> k předchozímu sdělení, a zejména vítá, že tento návrh přebírá metodologii a nástroje rámcové směrnice o vodě (RSV). Zahrnutím map a plánů pro případ nebezpečí povodně do plánu říčního povodí se upraví veškeré otázky spojené se správou kontinentálních vod a pobřežních oblastí spadajících do povodí.

1.2 Účinné provádění směrnice závisí na předběžném vyhodnocení situace ve všech povodích a pobřežních oblastech, které spočívá v důkladné analýze současné situace zejména v oblastech ohrožených povodněmi z důvodu zásahů člověka a změn klimatu.

1.3 Dále je nutné klást důraz na preventivní opatření proti ničivým následkům povodní, zejména na opatření zaměřená na informování a účast veřejnosti. EHSV proto žádá Komisi, aby dbala zejména na to, aby byly předpisy stanovené v článku 14

rámcové směrnice o vodě a v tomto návrhu směrnice uplatněny i v plánech povodí.

1.4 Plány řízení povodňových rizik a mapy povodňových rizik, které jsou stanoveny ve směrnici, musí být dále rozpracovány. Klasifikace vysoce ohrožených povodí musí zahrnovat jak předpisy o prioritních opatřeních (dostatečně financovaných), tak i kritéria zaměřená na minimalizaci nákladů a zvýšení užítka pro obyvatelstvo. Výsledkem musí být udržitelný a integrovaný rozvoj potenciálních záplavových oblastí.

1.5 S ohledem na činnost Společenství v oblasti mezioborového výzkumu a koordinace je nakonec ještě třeba zdůraznit, že musí být posíleny všechny politiky o evropských vodách.

#### **2. Předběžné úvahy**

2.1 Při vypracování směrnice 2000/60/ES neboli rámcové směrnice o vodě zůstala jedna mezera, a sice stanovení cíle protipovodňové prevence, ochrany a zmírňování povodní. Na území EU došlo v uplynulých deseti letech k více než 100

<sup>(1)</sup> Stanovisko CESE 125/2005, Úř. věst. C 221, 8.9.2005.



případům záplav s vysokým počtem obětí a značnými hospodářskými škodami. Komise předložila sdělení<sup>(2)</sup> analyzující situaci, ve kterém navrhla koordinovanou akci Evropské unie. Současný návrh směrnice je součástí této akce.

2.2 Ve sdělení i v návrhu směrnice se klade důraz na to, aby byla všechna opatření vodní politiky koordinována s ostatními existujícími politikami Společenství v oblasti prevence a zmírňování následků povodní. Politika výzkumu svými projekty, jako je FLOODsite, přispívá ke zlepšení integrovaných analýz a řízení povodňových rizik. Regionální politika vytváří s pomocí strukturálních fondů, především Evropského fondu pro regionální rozvoj a společné zemědělské politiky, a s nástroji oddělování a podmíněnosti<sup>(3)</sup> obsáhlý balíček, jenž umožňuje dosáhnout lepších výsledků než jednotlivá vodohospodářská opatření.

2.3 Cílem návrhu směrnice je zmírnit a řídit povodňová rizika, která ohrožují lidské životy a zdraví, majetek, přírodu a životní prostředí. Integrace tohoto návrhu do rámcové směrnice o vodě umožní zjednodušit organizační a administrativní kroky, neboť návrh se vztahuje na existující oblasti povodní podle ustanovení rámcové směrnice o vodě. To znamená, že veškerá opatření přijatá v zájmu zamezení a zmírnění povodňových rizik musí být prováděna v rámci plánů povodí jednotlivých řek a že příslušné orgány jsou v obou případech totožné a pouze obdrží tyto nové pravomoci. Kromě toho by se mělo zmínit, že účinnost by byla daleko vyšší, pokud by se lhůty nově navržené směrnice shodovaly s lhůtami v rámcové směrnici o vodě.

2.4 EHSV s návrhem směrnice souhlasí. Při zkoumání obsahu zjistil, že bylo použito hodně jeho poznámek ze stanoviska ke sdělení z roku 2004<sup>(4)</sup>. V tomto ohledu mu nezbývá než Komisi důrazně nutit k plnění její úlohy. Její role při zajišťování, že požadavky rámcové směrnice o vodě budou splněny, je zárukou správného uplatňování právních předpisů ze strany úřadů v jednotlivých členských státech bez opomenutí potenciálních výhod pro třetí státy, které sdílí povodí s Evropskou unií.

### 3. Shrnutí navrhovaných opatření

3.1 Návrh směrnice je rozdělen do sedmi kapitol:

- Kapitola I obsahuje obecná ustanovení, která upravují předmět směrnice a obsahují definice „povodní“ a „povodňového rizika“ a která se doplňují o definice článku 2 RSV.
- Kapitola II pojednává o předběžném vyhodnocení povodňových rizik pro jednotlivá povodí, které musí splňovat mini-

<sup>(2)</sup> Sdělení Komise Radě, Evropskému parlamentu, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: Řízení povodňových rizik. Protipovodňová prevence, ochrana a zmírňování povodní, KOM (2004) 472 v konečném znění ze dne 12.7.2004.

<sup>(3)</sup> Nařízení Rady (ES) č. 1698/2005 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV).

<sup>(4)</sup> Stanovisko CESE 125/2005 (viz poznámka pod čarou č. 1). Úř. věst. C 221, 8.9.2005.

mální podmínky stanovené v čl. 4 odst. 2. Na základě tohoto vyhodnocení se povodí bude dělit do dvou kategorií: povodí, v jejichž případě se dospěje k závěru, že žádná potenciálně významná povodňová rizika neexistují, a povodí, v jejich případě se dospěje k závěru, že existují potenciálně závažná povodňová rizika. Vyhodnocení musí být završeno nejpozději tři roky ode dne vstupu směrnice v platnost.

- Kapitola III upravuje přípravu map povodňových rizik, které se vztahují nejen na říční povodí, nýbrž i na úseky pobřeží, které se nacházejí v oblasti povodí. Tyto mapy se budou vypracovávat podle pravděpodobnosti zaplavení jednotlivých zeměpisných oblastí tak, aby bylo možné vyhodnotit následky pro obyvatelstvo, ekonomiku regionu a životní prostředí.
- O plánech řízení povodňových rizik pojednává kapitola IV, článek 9 a následující. Na úrovni oblasti povodí a v souladu s klasifikací podle předběžného vyhodnocení připraví členské státy plány řízení povodňových rizik tak, aby se minimalizovala pravděpodobnost vzniku povodní a jejich ničivých následků. Musí tedy zasahovat do hospodaření s vodou a půdou, územního plánování a využití území. Opatření však v žádném případě nesmí způsobit škody v sousedních zemích.
- Informování veřejnosti a účast veřejnosti jsou tématem kapitoly V, která přebírá ustanovení článku 14 rámcové směrnice o vodě a měla by být součástí přípravy jak předběžného vyhodnocení, tak i plánů řízení.
- Kapitola VI pojednává o výboru zřízeném podle článku 21 rámcové směrnice o vodě, který je Komisi nápomocen.
- Nakonec jsou v kapitole VII stanoveny lhůty pro podávání zpráv Komise Evropskému parlamentu a Radě (rok 2018), jakož i lhůty pro členské státy, které budou do dvou let ode dne vstupu směrnice v platnost informovat Komisi o právních předpisech k jejímu provádění.

### 4. Připomínky k návrhu Komise

4.1 EHSV konstatuje, že začleněním tohoto návrhu směrnice do metodiky rámcové směrnice o vodě se podpoří začlenění plánů řízení povodňových rizik do plánů povodí, takže bude zajištěno nezbytné plánování opatření vždy pro celou oblast povodí, a opatření a akce příslušných orgánů na různých úrovních (místní, národní, nadnárodní) budou navzájem sladěny a koordinovány.

4.2 Zařazením řízení povodňových rizik do rámcové směrnice o vodě se dále podpoří definice „povodní“ jako přirozené a běžné součásti funkce říčních a pobřežních systémů. Definice „povodňového rizika“ se odvozuje od ničivých následků pro lidské zdraví, životní prostředí a hospodářskou činnost a tím i pro vodní útvary, které jsou předmětem rámcové směrnice o vodě.

4.3 Jedním z nejvýznamnějších závěrů stanoviska EHSV<sup>(5)</sup> je, že musí být provedeno předběžné vyhodnocení povodňových rizik. Do té míry návrh směrnice, konkrétně ustanovení článků 4 a 5, usnadní vědeckou přípravu příslušných plánů řízení povodňových rizik. Je vhodné zmínit některé z těchto požadavků:

- popis povodní, ke kterým v minulosti došlo;
- popis povodňových procesů a jejich citlivost vůči změnám;
- popis rozvojových plánů, které vedou k změně ve využití území, v rozmístění populace nebo v hospodářských činnostech a způsobují tak zvýšení povodňových rizik.

4.4 Za povšimnutí stojí i klasifikace povodí a pobřežních oblastí s takovýmto resp. bez tohoto povodňového rizika. EHSV souhlasí, že cílem řízení povodňových rizik je snížit pravděpodobnost a dopady povodní. K tomuto účelu je nezbytné klasifikovat postupy, které lze uplatnit, jakož

i opatření a kritéria jejich správného výběru pro každý jednotlivý případ.

4.5 EHSV Komisi navrhuje, aby do článku 9 a do přílohy (plány řízení povodňových rizik, písmeno A) zahrnula následující zásady a opatření:

- Obnova říčních a pobřežních systémů prostřednictvím obnovy území a prvků důležitých pro přirozené samoregulační funkce povodí (zalesňování horských oblastí, ochrana mokřadů a souvisejících ekosystémů, monitoring eroze a sedimentace ve vodních tocích, programy nalézání alternativních způsobů využití území atd.);
- Uplatňování zásady udržitelného rozvoje záplavových oblastí prostřednictvím:
  - odhadu hospodářského potenciálu využití území v souladu s přirozenou povodňovou aktivitou,
  - plánování přechodu k modelům v různých oblastech plánování, zejména územního.

4.6 V zájmu větší účasti občanské společnosti na opatřeních k zamezení povodňovým rizikům a škodám je ve všech členských státech třeba vytvořit systém informování a účasti veřejnosti, tak, jak je stanoveno v článku 14 rámcové směrnice o vodě. Za tímto účelem je však účast nutná jak u plánů řízení povodňových rizik, tak u předběžného vyhodnocení.

V Bruselu dne 17. května 2006.

předsedkyně

Evropského hospodářského a sociálního výboru

Anne-Marie SIGMUND

<sup>(5)</sup> Viz stanovisko CESE 125/2005, odstavce 3.2 a 3.3., Úř. věst. C 221, 8.9.2005.

## Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k návrhu rozhodnutí Rady o vytvoření mechanismu civilní ochrany Společenství (přepřpracovaná verze)

KOM(2006) 29 v konečném znění – 2006/0009 (CNS)

(2006/C 195/10)

Dne 7. března 2006 se Rada, v souladu s článkem 37 Smlouvy o založení Evropského společenství, rozhodla konzultovat Evropský hospodářský a sociální výbor ve věci výše uvedené.

Specializovaná sekce „Zemědělství, rozvoj venkova, životní prostředí“, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 26. dubna 2006. Zpravodajkou byla paní Sánchez Miguel.

Na 427. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 17. a 18. května 2006 (jednání ze dne 17. května), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 144 hlasy pro, 1 hlas proti a 1 člen se zdržel hlasování.

### 1. Závěry a doporučení

1.1 EHSV vítá rozhodnutí Rady o mechanismu civilní ochrany Společenství, které celkově zohledňuje poznámky EHSV formulované v jeho stanovisku z listopadu 2005 ke sdělení na téma zlepšení tohoto mechanismu. <sup>(1)</sup>

1.2 EHSV by rád zdůraznil, že jakožto metoda zjednodušení právních předpisů Společenství usnadňuje přepracovaná verze orgánům civilní ochrany v členských státech porozumění právním předpisům a jejich používání a umožňuje jim lépe reagovat na přírodní katastrofy či katastrofy způsobené lidmi.

1.3 Posílením činnosti mechanismu tím, že mu budou přiděleny větší pravomoci a především větší a lepší prostředky, je možné usnadnit zásah v rámci i vně EU. Obzvláště důležitý je odkaz na koordinaci mezi tímto mechanismem a Úřadem OSN pro koordinaci humanitární činnosti. EHSV se však domnívá, že tato koordinace by měla být rozšířena na Červený kříž a nevládní organizace, které působí v postižených oblastech, a měla by rovněž vystupovat jako koordinátor pro dobrovolníky, kteří hrají při katastrofách důležitou roli.

1.4 Dostatečné rozpočtové prostředky jsou velmi důležité, aby mechanismus správně fungoval, a je rovněž důležité uznat potřebu týkající se zlepšení informací, zajištění dopravních prostředků, poskytnutí odborné přípravy atd. EHSV znovu připomíná nezbytnost tohoto důležitého bodu a domnívá se, že by Komise měla mít k těmto fondům přístup a měla by požadovat od členských států, aby vyhověly závazkům v této oblasti, a tím mohla být civilní ochrana úspěšně dokončena.

<sup>(1)</sup> Stanovisko CESE 1491/2005 ze 14. prosince 2005, Úř. věstník C 65, 17.3.2006, s. 41.

### 2. Úvod

2.1 Mechanismus civilní ochrany Společenství byl zřízen v roce 1981; <sup>(2)</sup> od té doby, spolu s akčním programem v oblasti civilní ochrany <sup>(3)</sup>, usnadnil mobilizaci a koordinaci v oblasti civilní ochrany v EU a mimo ni. Zkušenosti získané během těchto let jasně ukazují, že tento mechanismus musí být zlepšen, zejména jelikož jak Evropský parlament, tak Rada uznaly význam jeho zásahu při rozsáhlých katastrofách v EU a mimo ni.

2.2 Za účelem zefektivnění mechanismu vydala Komise sdělení <sup>(4)</sup> navrhuující několik zlepšení se zaměřením na:

- větší koordinaci mezi mechanismem a národními systémy civilní ochrany, a s mezinárodními organizacemi, zejména s OSN,
- větší přípravu týmů se zvláštním odkazem na existenci pohotovostních modulů a vytvoření záložních modulů v každém členském státě, dostupných pro činnost v rámci i vně EU,
- analýzu a hodnocení potřeb pro každou katastrofu prostřednictvím systému včasného varování za využití prostředků Společného nouzového komunikačního a informačního systému (CECIS),
- posílení logistické základny.

<sup>(2)</sup> Rozhodnutí Rady 2001/792/ES, Euratom.

<sup>(3)</sup> Rozhodnutí Rady, 1999/847/ES, 9. prosince.

<sup>(4)</sup> Sdělení Komise Radě, Evropskému parlamentu, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů - Zlepšení mechanismu civilní ochrany Společenství KOM(2005) 137 v konečném znění.

2.3 EHSV vydal stanovisko<sup>(5)</sup> k tomuto sdělení, v němž vítá navrhovaná zlepšení, ale domnívá se, že by mohla být upravena některá opatření s ohledem na zkušenosti získané zejména během nedávných zásahů při reakci na katastrofy v Asii. Ve svém stanovisku EHSV předkládá Komisi následující návrhy zaměřené na zlepšení fungování mechanismu:

- systém CECIS by mohl být posílen prostřednictvím systému založeném na satelitních spojeních, který by napomáhal zvyšovat znalosti o katastrofách a poskytoval by údaje potřebné pro rozmístění prostředků a lidí,
- při výcviku zásahových týmů by měla být brána v úvahu potřeba učit se cizí jazyk a měl by existovat viditelný identifikační systém pro pracovníky vyslané EU, jejichž úkolem je odstraňovat škody vzniklé katastrofami,
- měly by existovat minimální zásahové prostředky, které by byly koordinovány s mechanismem a s OSN, za tímto účelem by měl být vytvořen ústřední technický orgán, který by byl v pohotovosti 24 h denně, s dostatečnými prostředky, aby byl pohotovostní za optimálních podmínek,
- mechanismus by měl být schopen využít svých vlastních komunikačních a dopravních prostředků.

### 3. Přípomínky k návrhu

3.1 Rozhodnutí Rady, které přepracovává předchozí rozhodnutí z 23. října 2001 a výše zmíněné sdělení v jeden text, je v souladu s programem Komise na zjednodušení právních předpisů. Použitá metoda přepracování usnadní provádění jak pro mechanismus, tak pro národní orgány odpovědné za civilní ochranu. Obsah se rovněž výrazně zlepšil, a to jak z hlediska fungování mechanismu civilní ochrany Společenství, tak z hlediska poskytování prostředků nutných pro to, aby byl mechanismus operační.

3.2 EHSV vítá tuto iniciativu, jejímž cílem je objasnit úlohu orgánu Společenství odpovědného za koordinování zásahu v případě katastrofy v EU a mimo ni, zvláště jelikož její rozsah byl rozšířen o katastrofy způsobené lidmi, teroristické útoky a znečištění v důsledku námořních havárií.

3.3 Ještě důležitější je zahrnutí některých zlepšení do mechanismu, jak navrhoval EHSV ve svém stanovisku z roku 2005. Například je třeba zdůraznit odkaz v článku 2 na dostupnost podpory z vojenských prostředků a kapacit, které jsou často nezbytné pro rychlý, účinný zásah. Další z návrhů EHSV byl rovněž zahrnut: přijetí opatření pro dopravu, logistiku a jinou podporu na úrovni Společenství.

3.4 EHSV znovu zdůrazňuje svou podporu pohotovostním modulům, které mají být poskytovány členskými státy a koordinovány mechanismem, a mají být ve stálém spojení s CECIS, aby bylo možné prostřednictvím systému včasného varování rozmístit dostatečné prostředky včetně dodatečných dopravních prostředků.

3.5 Byla provedena jedna úprava týkající se zásahu mimo EU, která nebyla zmíněna ve sdělení. Tato úprava stanovuje, že s postiženou zemí naváže spojení členský stát, který bude v dané době vykonávat předsednictví Rady EU. CECIS však bude mít potřebné informace a Komise určí pohotovostní koordináční tým, který bude zároveň v koordinaci s OSN. EHSV se domnívá, že mechanismus civilní ochrany Společenství by měl při svých činnostech zahrnovat zastoupení EU na nejvyšší úrovni, a vyzývá proto k zapojení vysokého představitele EU pro zahraniční politiku; nedomnívá se však, že je systém ve svém konečném návrhu plně operační.

3.6 Je důležité vzít na vědomí nový článek 10, který ustanovuje, jak bude mechanismus Společenství doplňovat národní orgány civilní ochrany, jimž může být poskytnuta pomoc při dopravě a prostřednictvím mobilizace modulů a týmů schopných zásahu na daném místě.

3.7 Konečně článek 13 ustanovuje pravomoci Komise při provádění všech opatření stanovených v rozhodnutí, zejména dostupnost prostředků pro zásah, CECIS, týmy odborníků a jejich odbornou přípravu a jakoukoli další dodatečnou podporu. EHSV vítá odkaz na dostupnost prostředků, ale domnívá se, že tyto prostředky by měly být kvantifikovány, aby bylo možné působit v každé přidělené oblasti působnosti.

V Bruselu dne 17. května 2006.

předsedkyně

Evropského hospodářského a sociálního výboru

Anne-Marie SIGMUND

<sup>(5)</sup> Viz poznámka pod čarou 1.



**Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k tématu Zelená kniha – Zlepšení duševního zdraví obyvatelstva – Na cestě ke strategii duševního zdraví pro Evropskou unii**

KOM(2005) 484 v konečném znění

(2006/C 195/11)

Dne 14. října 2005 se Evropská komise, v souladu s článkem 262 Smlouvy o založení Evropského společenství, rozhodla konzultovat Evropský sociální a hospodářský výbor ve věci Zelená kniha – Zlepšení duševního zdraví obyvatelstva – Na cestě ke strategii duševního zdraví pro Evropskou unii.

Specializovaná sekce „Zaměstnanost, sociální věci, občanství“, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 3. května 2006. Zpravodajem byl pan BEDOSSA.

Na 427. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 17. a 18. května 2006 (jednání ze dne 17. května 2006), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 142 hlasy pro, 1 hlasem proti a 1 člen se zdržel hlasování.

## 1. Shrnutí

Jedná se o jednoznačné prohlášení o významu duševního zdraví v Evropě. Proto je třeba vypracovat strategii, která:

- je složená z více částí zaměřených na:
  - zlepšení informovanosti o zdraví,
  - vyváženější reakce při ohrožení na zdraví,
  - snížení nerovností v oblasti zdraví,
  - zajištění vysoké úrovně sociální ochrany a dobrého zdraví pomocí mezioborové strategie.
- stanoví cíle pro:
  - podporu duševního zdraví všech lidí,
  - zvýšení významu preventivních opatření,
  - zlepšení kvality života nemocných,
  - vytvoření informačního systému a programu výzkumu pro EU.
- vypracuje doporučení, zejména:
  - pilotní projekt o vytvoření regionálních sítí pro výměnu informací mezi všemi zainteresovanými subjekty,
  - podporu procesu deinstitucionalizace pro lepší využití stávajících zdrojů.
- určí osvědčené postupy pro podporu sociálního začlenění duševně nemocných a pro ochranu jejich práv, čímž by se měla zabývat Agentura pro základní práva EU.

Zvýšení významu duševního zdraví je zapříčiněno několika faktory rozvoje:

- explozivním a masovým nárůstem poptávky od psychiatrie až po duševní zdraví,

- nevratným vstupem pacientů a/nebo jejich zástupců do hry, který působí na všechny politiky,

- nerovnováhou mezi pobytem v nemocnici a ambulantní léčbou, problémy spojenými s flexibilitou celého odvětví zdravotní péče, od pohotovostních služeb až po lékařskou a sociální péči.

## 2. Problematika

2.1 Duševní poruchy představují na celém světě jednu z deseti hlavních příčin nesvéprávnosti a z tohoto důvodu mají devastující sociální a hospodářské důsledky pro jednotlivce, rodiny a vlády.

2.2 Lidé s duševním postižením musí často čelit diskriminaci nebo jistému vyloučení a závažným porušením svých základních práv.

2.3 Mezi problémy duševního zdraví a chudobou existuje jistá vazba, která zvyšuje riziko duševních poruch a omezuje přístup k základnímu ošetření. Jednotlivé země by tedy měly mezi významné otázky v oblasti veřejného zdraví zařadit problémy spojené s duševním zdravím.

2.4 Duševní zdraví totiž často není jednou z priorit zdravotnictví, částečně protože všechny země nemají dostatečné možnosti poskytovat kompletní a účinné služby v oblasti duševního zdraví.

2.5 Nástroj Společenství v oblasti duševního zdraví, který je součástí programu Evropské unie pro zlepšení veřejného zdraví na období 2003-2008, se zakládá na článku 152 Smlouvy o ES a je třeba si povšimnout, že jakákoli opatření v této oblasti musí brát v úvahu zodpovědnost členských států, zejména při organizaci zdravotnictví a poskytování zdravotní péče.

2.6 Zelená kniha Komise si klade za cíl zahájit v rámci evropského akčního plánu rozsáhlou diskusi o lepším zvládnání duševních nemocí a propagaci dobrého duševního zdraví na úrovni Unie, a to z následujících důvodů:

- zdraví bytostně souvisí se zdravím duševním, je důležité jak pro jednotlivce, tak pro celou společnost. Pro jednotlivce představuje duševní zdraví prostředek, jenž jim umožňuje rozvíjet se, nalézt si své místo ve společenském, akademickém a pracovním životě a pokud se Evropská unie chce stát znalostní společností, představuje pro ni také významný zdroj sociální soudržnosti,
- duševní poruchy představují velkou zátěž a každý z nás má ve svém okolí někoho blízkého, kdo trpí duševní patologií. Tyto poruchy snižují kvalitu života pacientů a jejich blízkých. Jsou také jedním z hlavních důvodů pracovní neschopnosti,
- sociální a hospodářské důsledky duševních poruch jsou velice vážné: zatěžují zdroje společnosti a způsobují velké ztráty hospodářskému, sociálnímu, vzdělávacímu jakož i trestnímu a soudnímu systému. Zkušenosti některých zemí dokazují, že duševní poruchy jsou jednou z hlavních příčin pracovních absencí, předčasných a invalidních důchodů,
- sociální vyloučení, stigmatizace duševně nemocných a jejich diskriminace jsou stále aktuálním tématem. Léčba může představovat vážný zásah do lidských práv a důstojnosti jednotlivců, způsobuje ztrátu důvěry ve společnost a snižuje tím pádem „sociální kapitál Unie“.

2.7 Po Evropské ministerské konferenci Světové zdravotnické organizace (WHO) o duševním zdraví, která se konala v lednu 2005, Evropská komise jako spolupracující partner konference v rámci partnerství s WHO zveřejnila, v říjnu 2005, Zelenou knihu s názvem *Zlepšení duševního zdraví obyvatelstva – Na cestě ke strategii duševního zdraví pro Evropskou unii*, která se zabývá veřejným zdravím na základě článku 152 Smlouvy o ES, a zahájila veřejnou konzultaci o duševním zdraví na evropské úrovni.

2.8 Zlepšení duševního zdraví evropského obyvatelstva představuje jasně vytyčený cíl v rámci strategie, která přesahuje oblast zdravotnictví a směřuje obecněji k návratu na cestu dlouhodobé prosperity, k větší solidaritě, sociální spravedlnosti a zlepšení kvality života.

2.9 Zelená kniha by měla podnítit diskusi a zahájit proces konzultace s veřejnými orgány, odborníky, organizacemi pacientů v roce 2006 a předložit tak koncem tohoto roku návrhy na činnosti, které budou v pravomoci Společenství a vytvoří strategii Unie v oblasti duševního zdraví.

### 3. Analýza a návrhy obsažené v zelené knize

#### 3.1 Jednoznačné prohlášení o významu duševního zdraví v Evropě

3.1.1 S náležitým odůvodněním se odhaduje, že v časovém rozmezí jednoho roku trpí alespoň jednou z duševních poruch

27 % Evropanů dospělého věku, z čehož 6,3 % představují somatoformní poruchy, 6,1 % deprese a 6,1 % fóbie.

3.1.2 Počet sebevražd ve státech Unie přesahuje počet úmrtí způsobených dopravními nehodami nebo HIV/AIDS.

3.1.3 Dopad na společnost se projevuje různými způsoby, které zpráva zhodnotí po finanční stránce se zaměřením na ztrátu produktivity, náklady pro sociální, vzdělávací jakož i trestní a soudní systém.

3.1.4 Mezi členskými státy (ale i v jejich rámci) existují závažné nerovnosti.

#### 3.2 Důvod pro vypracování strategie duševního zdraví na úrovni Společenství

3.2.1 Program Evropské unie pro zlepšení veřejného zdraví se skládá z několika částí zaměřených na:

- zlepšení informovanosti o zdraví,
- vyváženější reakce při ohrožení na zdraví,
- zajištění vysoké úrovně sociální ochrany a dobrého zdraví za pomoci mezioborové strategie,
- snížení nerovností v oblasti zdraví.

3.2.2 Strategie Společenství týkající se duševního zdraví by se mohla zaměřit na následující cíle:

- podporu duševního zdraví všech lidí,
- preventivní opatření v boji proti duševním nemocem,
- zlepšení kvality života duševně nemocných jejich zařazením do společnosti a ochranou jejich práv a důstojnosti,
- vytvoření systému EU pro informace, výzkum a znalosti o duševním zdraví.

3.2.3 Doporučení Rady by se jako jedna z možných iniciativ na úrovni Společenství mohla zaměřit na omezení depresí a sebevražedného chování, která se opírají o pilotní projekt pro vytvoření regionálních sítí k výměně informací mezi zdravotnictvím, pacienty a jejich příbuznými, zprostředkovateli a širokou veřejností, který přispěl ke snížení pokusů o sebevraždu mezi mladými lidmi o 25 %.

3.2.4 Evropská komise v rámci svých aktivit zaměřených na lepší začlenění duševně nemocných do společnosti vyzývá členské státy, aby urychlily proces deinstitucionalizace. V posledních letech Komise financovala studii, z níž vyplynulo, že nahrazení psychiatrických zařízení alternativami založenými na společném soužití ve skupině umožnilo zlepšit kvalitu života postižených lidí. V červnu 2005 bylo vyhlášeno výběrové řízení na studii, která má přednést a analyzovat způsob využití stávajících zdrojů a poskytnout údaje o deinstitucionalizaci.

3.2.5 V těchto souvislostech by mohly být naplánovány i další iniciativy na úrovni Společenství:

- Evropská unie by mohla určit osvědčené postupy pro podporu zařazení duševně nemocných do společnosti a pro ochranu jejich práv,
- podmínky duševně nemocných a situace v psychiatrických zařízeních by měly být zaručeny základními a lidskými právy uvedenými v Chartě základních práv, jež je součástí návrhu Evropské ústavy.

3.2.6 Evropská unie si přeje vylepšit znalosti o duševním zdraví podporou výzkumných programů a vytvořením styčné skupiny mezi politikou a výzkumem.

#### 4. Postoj Výboru k návrhům

##### 4.1 Zvýšení významu duševního zdraví je zapříčiněno několika faktory rozvoje

4.1.1 Poslední léta byla ovlivněna několika faktory: explozivním a masovým nárůstem poptávky a změnou pojetí od psychiatrie až po duševní zdraví a nevratným vstupem do hry pacientů a zástupců jejich rodin. Všechny tyto faktory vedly, v závislosti na tempu zvoleném jednotlivými státy, k legislativním úpravám nebo změnám předpisů a prokázaly tak více či méně výrazné politické a administrativní uvědomění.

4.1.2 Masový nárůst poptávky, který způsobil přeplnění všech dostupných zařízení, je spojený s komplexní interakcí mezi změnou ve vnímání duševních poruch a psychiatrie, které jsou společností spíše akceptovány, nebo alespoň méně stigmatizovány, a službami v rámci nabídky. Tato změna, která byla zaznamenána ve stejném období ve všech rozvinutých státech, se odráží v epidemiologii: 15 % až 20 % představují duševní poruchy, jež je možno diagnostikovat v průběhu jednoho roku u celé populace, 12 % až 15 % má za následek pracovní neschopnost (stejný počet jako kardiovaskulární nemoci, dvakrát více než onemocnění rakovinou), 30 % všech let života je ztracených předčasnou smrtí nebo pracovní neschopností (zdroj WHO, 2004). Tento nátlak se také odráží ve způsobu plánování ve zdravotnické oblasti, jež v průběhu let přiděluje oboru psychiatrie čím dál tím více úkolů.

4.1.3 Masový nárůst poptávky a změny ve vnímání tohoto oboru společně navýšily poptávku po ambulantním způsobu léčby, což narušilo tradiční bipolární pojetí nemoci a zdraví jako jakéhosi kontinua od jednotlivých klinických stavů, až po psychické utrpení. Není již možné oddělovat pozorované poruchy od sociálního kontextu, ve kterém se daný subjekt vyvíjí a prokázalo se, že při posuzování potřeb je třeba brát v úvahu také sociální rozměr duševních poruch. Důležitá část úkolů psychiatrie nyní spočívá v upřesnění, co spadá a nespadá do oboru psychiatrie, co do něj spadá natolik, že si vyžaduje reakci tohoto oboru, aniž by byl obor omezen pouze na tuto činnost, tak aby bylo možno sdílet zátěž s ostatními partnery

a nebo jim pomoci stát se opět hlavními subjekty při pomoci nebo při terapiích. Toto dialektické a někdy konfliktní napětí mezi klinickým, mravním a organizačním pojetím svědčí o změně paradigmatu: psychiatrie proti duševnímu zdraví. Je také příčinou mnohdy rozporuplné terminologie, včetně úředních dokumentů. V mezinárodních publikacích rozlišení mezi psychiatrií (psychiatry) a duševním zdravím (mental health) nepůsobí problémy.

4.1.4 Posledním, a zdaleka ne nevýznamným prvkem, je důležitá role pacientů a zástupců jejich rodin. Svědčí o celkovém vývoji situace, na francouzské i celosvětové úrovni, jež se neomezuje pouze na obor psychiatrie, a byla ještě posílena některými patologiemi (AIDS), které hluboce pozměnily vztah mezi lékařem a pacienty. Legislativa o právech nemocných, odkaz na pacienty a jejich rodiny v administrativních dokumentech při organizaci služeb v oblasti psychiatrie, přizpůsobování se potřebám a konkrétní realizace jsou pozoruhodnými důkazy tohoto vývoje.

4.1.5 Toto zvýšení významu duševního zdraví se projevuje také u zástupců obyvatelstva a potencionálních pacientů. Politika, obecní politika a politika duševního zdraví jsou čím dál více propojeny. Volení zástupci jsou čím dál více zapojováni do procesu, kterým je dopad způsobený rozvojem psychiatrie, a ve kterém jejich úloha neustále poroste.

4.1.6 Rozvoj psychiatrie krajně vyostřil nerovnováhu mezi pobytem v nemocnici a ambulantní léčbou a problémy spojené s flexibilitou celého odvětví zdravotní péče, od pohotovostních služeb až po lékařskou a sociální péči. Zdůraznil také časté nezdařené případy při procesu deinstitucionalizace a chybějící začlenění psychiatrie do prostředí všeobecných nemocnic. Vzhledem k tomu, že hranice mezi lékařským a sociálním oborem, mezi vykonáváním profese a odbornou přípravou je těžce definovatelná, je základní a průběžné vzdělávání v rámci nových typů zaměstnání jedním z klíčových řešení do budoucnosti. Kromě těchto závažných změn se vyskytly nové problémy, týkající se například duševně nemocných vězňů, starších osob s neurodegenerativními onemocněními, která ústí v duševní postižení, a obzvláště zanedbávaných skupin populace.

4.1.7 Konec druhé světové války, povědomí o zkušenostech obětí koncentračních táborů a boj za lidská práva, kritický pohled na způsob hospitalizace duševně postižených v minulosti, objevení a rozvoj psychotropních látek, založení různých patientských organizací a omezování rozpočtu – všechny tyto faktory uvedly ve většině rozvinutých zemí oblast psychiatrie do procesu, který mezinárodní publikace nazývají podle anglosaského názvu deinstitucionalizací, to znamená, že organizace zdravotnictví a poskytování zdravotní péče neupřednostňuje hospitalizaci, ale spíše se soustřeďuje na zákroky, jež umožňují pacientům léčit se v jejich přirozeném prostředí.

4.1.8 Vždy, když proces deinstitucionalizace upřednostnil omezování hospitalizace, narazil na úskalí: tendenci společnosti a oboru psychiatrie prohlásit velké množství duševně nemocných za právně odpovědné osoby a ponechat je ve vězení nebo je do vězení přesunout, ponechat bez péče pacienty z okrajových a nezabezpečených vrstev společnosti, pacienty s přerušenou nebo ukončenou zdravotní péčí, bez trvalého bydliště a sociálního zabezpečení, ze kterých se stávají bezdomovci (homeless); tzv. „syndrom otočných dveří“ (revolving door), neboli bludný kruh některých pacientů, kteří v nikdy nekončícím cyklu zahajují léčbu v nemocnici, poté z nemocnice odchází a opět se do ní vrací. V průběhu let a v důsledku rozpočtových škrťů výše uvedené prvky společně s masovým nárůstem poptávky způsobily přeplnění pohotovostních služeb a zdravotních zařízení a došlo tak k vytvoření dodatečných zdravotních lůžek, jemuž se pravděpodobně dalo předejít. K tomuto trendu přispěly také závažné nehody, jako útoky agresivních duševně nemocných pacientů nebo útoky na tyto pacienty. Političtí činitelé se tak nechali ovlivnit veřejným míněním, které je přinutilo předložit opatření týkající se bezpečnosti občanů nebo naopak navrhnout strategii v oblasti duševního zdraví.

#### 4.2 Informovanost a sdělovací prostředky

Sdělovací prostředky většinou duševní utrpení zobrazují ve spojení s agresivními útoky, kterých se dopouštějí duševně nemocní (i když duševně nemocných útočníků není více než útočníků ve zbytku populace). Důsledkem této situace je vytváření negativních stereotypů a zvýšené obavy o bezpečnost, jež vedou k větší netoleranci a zavrhnutí duševně nemocných osob. Stálá informovanost v oblasti duševního zdraví nesmí zůstat nekontrolovaným a stále citlivějším tématem, což by mělo zabránit závažným následkům a musí se zaměřit na širší veřejnost využitím sdělovacích prostředků a odborníků.

#### 4.3 Podmínky a prvky společné strategie pro podporu duševního zdraví

4.3.1 EHSV podporuje iniciativu Komise, která si klade za cíl vypracovat integrovanou evropskou strategii duševního zdraví. Výbor se domnívá, že diskuse o výzkumu, upřesnění a vypracování této strategie by měla klást důraz na znalostní společnost. To mimo jiné znamená, že evropská společnost musí:

- mít jasnou představu o pojetí duševního zdraví a oblasti, kterou pokrývá,
- odhadnout rozsah této problematiky tak, jak ji známe v současnosti a také její vývoj,
- značně posílit zapojení evropské společnosti tak, aby se skutečně účastnila vytváření podmínek, které umožní činit koherentní rozhodnutí.

4.3.2 Potřeby v této oblasti jsou proto natolik rozsáhlé, že vyžadují vytvoření ambiciózního programu a definování společné strategie založené na několika plně sdílených zása-

dách. Je třeba zdůraznit, že méně závažné zdravotní problémy přitahují podstatně větší pozornost. Situace v oblasti duševního zdraví je mimoto v jednotlivých evropských zemích odlišná a do budoucna je ohrožena jistým opožděním, které bude ještě výraznější v zemích, jež se stanou členy Společenství až v dlouhodobějším horizontu.

Zdá se, že některé podmínky by měly být upřesněny již nyní.

4.3.3 Společná strategie tedy nejprve vyžaduje vypracování sdílených termínů a definic, jako například „duševní nemocí“ a „lidé s duševním postižením“.

4.3.4 Prioritou oblasti duševního zdraví je její uznání a význam, což představuje výrazný pokrok vedoucí k prosazení nezbytných prostředků pro činnost.

4.3.5 Na druhé straně musí být toto prohlášení podloženo vyhodnocením aktuální situace, jednak v souvislosti s potřebami, jednak s již přijatými opatřeními.

4.3.6 V oblasti plánovaných činností je možno návrhy zelené knihy pouze podpořit. Činnosti podporující duševní zdraví kladou důraz na děti a mládež, pracující obyvatelstvo a starší osoby.

#### 4.4 Na cestě k duševnímu zdraví občanů

4.4.1 Oblast duševního zdraví se zabývá utrpením jednotlivců v rodinném a okolním prostředí a v rámci dané společnosti. Spojuje různá opatření:

- prostředky pro boj s duševními nemocemi, jež spojují prevenci, léčbu a reintegraci,
- prevenční opatření pro vytyčené skupiny populace,
- péči o určité části populace, jež se potýkají s duševním utrpením,
- pozitivní činnost v oblasti duševního zdraví, jež je schopná změnit negativní formy chování jednotlivců, skupin nebo celé společnosti.

4.4.2 Z tohoto hlediska je třeba zdůraznit tři obsahové složky prevence: primární, sekundární a terciární a přizpůsobit je dané oblasti. Je třeba rozvíjet podporu duševního zdraví a lepší informovanost veřejnosti o osvojení a udržování zdravého způsobu života a vytvoření prostředí, jež vede k seberealizaci. To platí také pro prevenci, která si klade za cíl snížit důsledky duševních poruch tak, že se zaměří na rizikové faktory a patogenní situace, jako je například:

- preventivní sledování matek a kojenců, jež mají příznaky deprese nebo pocitu tísněnosti,
- cílené preventivní sledování dětí, které čelí neúspěchu ve škole,
- informovanost a podpora rodin, jež čelí duševnímu onemocnění,



— studie rizikových faktorů nebo projevů duševního utrpení či nemoci v závislosti na kulturním prostředí,

— zavedení psychiatrie „blízké občanům“, která nabídne komplexní přístup k somato-psychickým patologiím a umožní aktivní a pasivní zapojení rodiny (výuka metod pro život a způsobů pomoci nemocným, případně finanční pomoc). Psychologická podpora má větší hodnotu než podávání psychotropních látek bez jakékoli podpory.

4.4.3 Prioritu představuje bez pochyby splnění potřeb dětí a mládeže. Žádosti nepřicházejí pouze ze stran rodin, ale také od vzdělávacích, soudních, sociálních institucí, ze strany policie nebo společnosti a jedná se o stále extrémnější situace dětí, které jsou čím dál tím mladší a rodiny s mnoha problémy. Tyto rodiny a děti jsou vystaveny více než ostatní vývoji společnosti.

4.4.4 Koordinovaná a koherentní organizace by měla nabídnout širokou škálu koordinovaných služeb založených na základě tří modulů nebo hlavních programů:

— program, jenž je určený malým dětem, rodinám a partnerům, kteří s touto věkovou skupinou spolupracují v sociálně zdravotnické a soudní oblasti,

— program, jenž je určený dětem školního věku, rodinám a partnerům,

— program, jenž je určený mládeži, rodinám a partnerům.

4.4.5 Každý modul by měl nabídnout, kromě ambulantního ošetření na místech určených ke konzultaci, ještě intenzivnější péči spadající pod určitou instituci v závislosti na věku a také léčbu akutních příhod a dlouhodobou léčbu. Psychiatrie „blízká občanům“ by měla zajistit rychlou reakci a mobilitu těchto modulů a podílet se na časně diagnóze, prevenci záchvatů a ambulantní podpoře rodin a partnerů.

4.4.6 K těmto základním modulům by se mohly přidat specializované programy pro rizikové situace a skupiny populace, jež by umožnily primární i sekundární prevenci: časné určení poruch při vývoji, některé patologie u malých dětí, časnou diagnózu zanedbání rodičovské péče, osamocené mladé matky, rodiny s mnoha problémy, závislosti u mladých lidí atd. Zvláštní pozornost je třeba věnovat společenským, vzdělávacím a soudním strukturám (prevenční služby, vězení), které se setkávají s těžkými sociálními případy, jež mají nebo mohou vyvinout duševní poruchy následkem vyhozených situací a jejich kumulativním účinkem.

#### 4.5 Souvislosti mezi prací, nezaměstnaností a duševním zdravím

4.5.1 Je třeba propagovat zlepšení pracovních podmínek nebo podmínek nezaměstnaných, vzhledem k jejich vlivu na duševní zdraví. Problematika zaměstnanosti a duševního zdraví se přímo dotýká hodnoty práce a osobního zapojení a důsledků nezaměstnanosti a pracovní neschopnosti.

4.5.2 Řešení, která je třeba nalézt v otázkách sociálního vyloučení, mají stejnou váhu také v oblasti duševního zdraví.

4.5.3 Nakonec je také nebytné zabývat se problematikou stárnutí obyvatelstva. U 20 % starších osob lze podle WHO hovořit o „úspěšném stárnutí“, což znamená, že 80 % osob se potýká s nemocemi, se ztrátou samostatnosti. Se stárnutím nedochází k postupnému vyléčení duševních onemocnění, ba naopak. Senilní demencí trpí v 60 letech pouze 1 % obyvatelstva, ale v 85 letech je to již 30 %. 70 % těchto osob trpí poruchami v chování.

#### 4.6 Žadatelé o azyl

4.6.1 Problematika duševního zdraví se dotýká integrace žadatelů o azyl, při jejich začlenění do systému, určení azylového zařízení a způsobu života a nakonec také s ohledem na jejich osobní život a osobní a psychologické zázemí. Závažnost prodělaných traumat, často spojených s extrémním, úmyslným a kolektivním násilím svědčí o situaci plně organizovaných násilností. V této populaci jsou posttraumatické poruchy ještě znásobeny ztrátou blízkých osob a bolestnými zkušenostmi v exilu.

#### 4.7 Problematika duševního zdraví

4.7.1 Stejná problematika duševního zdraví se týká také častého pobytu ve vězení, kde je velice málo dostupné péče.

4.7.2 Je nutné podpořit zavedení programů pro prevenci deprese, sebevražd a různých návyků.

4.7.3 V případě změny modelu, který se nabízí v rámci deinstitucionalizace, lze zdůraznit, že nové období začalo v devadesátých letech, bylo poznamenáno úpadkem hospitalizace a iluzí o deinstitucionalizaci a také potřebou vytvořit systém spojující výkonná opatření Společenství s plnohodnotnou hospitalizací. Přílišné zaměření na hospitalizaci znamená, že Společenství budou chybět prostředky k rozvoji celé řady služeb potřebných pro pacienty a jejich rodiny. Naopak se také nelze zaměřit pouze na ambulantní léčbu, pokud není doprovázena nepřetržitou nemocniční péčí, jež je snadno přístupná pro pacienty s těžkými poruchami, kteří nemohou být léčeni jiným způsobem než krátkým pobytem v nemocnici. Omezit přílišnou hospitalizaci je možné pouze v případě, kdy ambulantní ošetření bude mít všechny potřebné prostředky, jež mu umožní vyhnout se hospitalizaci; přijímat, doprovázet dlouhodobě hospitalizované pacienty a řádně je připravit na ukončení hospitalizace; doprovázet pacienty, kteří nejsou hospitalizováni a zajistit jim v jejich přirozeném prostředí přijatelné podmínky respektující jejich potřeby; podporovat pacienty, jež vyžadují střídavou péči (ambulantní ošetření a hospitalizaci).

4.7.4 Rozhodnutí, zda bude pacient hospitalizován nebo ošetřen ambulantně je silně ovlivněno kulturou a modelem vzdělávání ošetřujícího personálu, izolací pacienta a všeobecnými sociálně kulturními faktory, jako například tolerancí okolní společnosti, faktory nestability v dané oblasti, jež odůvodňují zvolený přístup a dostupnost alternativ. Pokud není brán zřetel na místní podmínky, nebude možné jednoznačně doporučit kolik nemocničních lůžek je potřeba pro pacienty v akutní fázi.

4.7.5 Nejdůležitějším faktorem je tedy správně zvolený druh léčby, což znamená, že je třeba určit co se od léčby očekává, pro jaké potřeby, jaký je její uznávaný účinek a ne tedy pouze místo, kde bude léčba probíhat.

4.7.6 Všeobecně uznávanou výhodou hospitalizace je především pohotovost vyškoleného personálu, přijetí pacientů v odpovídajícím a přizpůsobeném prostředí a terapeutická podpora v bezpečných podmínkách. Tyto výhody však ztratí svůj význam pokud nedostatek nemocničních lůžek způsobí nápor pacientů s těžkými poruchami, kteří odmítají spolupracovat s lékaři a mohou nepříjemným způsobem narušovat nebo nebezpečně ohrožovat práci v okolním prostředí.

4.7.7 Četné mezinárodní a francouzské studie prokázaly, že až 40 % pacientů s těžkými poruchami, jež požádali (dobrovolně nebo na doporučení doktorů) o hospitalizaci, může využít alternativní formy léčby, pokud spolupracují s lékaři nebo pokud je možno tuto spolupráci vytvořit s pomocí rodiny nebo sociálních pracovníků (zaměřených na urgentní a krizové zákroky). Takže rostoucí účinek těchto alternativních opatření vede k umístění těch nejzávažnějších případů do nemocniční péče: pacienti vyžadující naléhavě dvojité psychiatrický a somatický posudek, pacienti s velice vážnými a akutními patologiemi různého původu, s recidivou závažných psychiatrických patologií, pacienti s nepotlačitelným násilným

chováním nebo sebevražednými sklony atd. Tito pacienti jsou většinou hospitalizováni pod nátlakem. To má dopad na organizaci a léčbu.

4.7.8 V souvislosti s výše uvedenými fakty tyto studie také doporučují zachovat minimální počet 0,5 lůžek na 1 000 dospělých obyvatel pro pacienty v akutní fázi, což je třeba vyvážit, pokud se chceme držet našeho doporučení, tedy 80-85 % zaplnění počtu nemocničních lůžek. To samozřejmě znamená, že udržení této hranice vyžaduje dostatečně vybavené a účinné alternativní způsoby léčby a nepočítá se zabezpečenými lůžky pacientů s vážnými psychiatrickými poruchami v rámci soudního lékařství, ani s lůžky pro mladé pacienty a starší osoby. Pokud se však chceme přiblížit této hranici, aniž by všechny podmínky pro náhradní ambulantní léčbu byly splněny, docílíme tak pouze vytvoření nových lůžek na nemocničních odděleních psychiatrie, jež budou extrémně drahá.

#### 4.8 Prostedí určené pro léčbu pacientů

4.8.1 Minimální počet nemocničních lůžek může být v jednotlivých státech rozdílný, avšak předpisy vztahující se na nemocniční pokoje jsou podstatně přesnější. Všechny pokoje, i ty se starším vybavením, by měly být přizpůsobeny jednotlivým případům tak, aby byla ze současného hlediska zachována lidská důstojnost a respekt pacientů. Pro vyléčení pacientů se vhodné prostředí jeví jako nezbytné. Rizika spojená s okolním prostředím by měla být brána vážně a vyhodnocena v závislosti na potřebách jednotlivých pacientů.

4.8.2 Pacienti by měli mít přístup k různým terapiím, jež doplňují a přispívají ke zdravotní péči a léčbě. Veškerý zdravotní personál přispívá k vytvoření takového prostředí vhodným vyškolením, odpovídající kvalifikací a lidským přístupem k nemocným.

V Bruselu dne 17. května 2006.

předsedkyně

Evropského hospodářského a sociálního výboru

Anne-Marie SIGMUND

## Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k tématu Flexicurity: případ Dánska

(2006/C 195/12)

Dne 14. července 2005 se Evropský hospodářský a sociální výbor, v souladu s čl. 29 odst. 2 Jednacího řádu, rozhodl vypracovat stanovisko z vlastní ve věci *Flexicurity: případ Dánska*.

Specializovaná sekce „Hospodářská a měnová unie, hospodářská a sociální soudržnost“, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 28. dubna 2006. Zpravodajkou byla paní VIUM.

Na 427. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 17. a 18. května 2006 (jednání ze dne 17. května 2006), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 98 hlasy pro, 1 hlasem proti a 1 člen se zdržel hlasování.

### 1. Závěry a doporučení – flexicurity: případ Dánska

1.1 Dánský model „flexicurity“ (rovnováha flexibility a jistoty) se zdá být příkladem toho, jak lze docílit hospodářského růstu, vysoké zaměstnanosti a zdravých veřejných financí cestou sociální vyváženosti. Tento vývoj odpovídá lisabonskému procesu, jehož prostřednictvím má být trvale zaručen růst, vysoká míra zaměstnanosti a sociální stát.

1.2 Jádrem dánského systému „flexicurity“ je flexibilní trh práce, který je uskutečňován pomocí aktivní politiky trhu práce a vzdělávací politiky a je chráněn prvky přispívajícími k sociální jistotě – tato konstelace se pro konkurenceschopnost Dánska očividně zdá být prospěšná. Spolu s ostatními znaky dánské společnosti dal koncept flexicurity vznik silnému a flexibilnímu dánskému trhu práce, takže Dánsko může hledět vstříc výzám budoucnosti. Vysoká míra zaměstnanosti, vysoké dávky v nezaměstnanosti a optimisticky naladěné prostředí vedou k tomu, že se jak zaměstnavatelé, tak zaměstnanci smíří s nepředvídatelnými důsledky a nevýhodami, které jsou s tímto systémem spojeny, protože poskytuje každé skupině přiměřené kompenzace.

1.3 Klíčem k pochopení dánského systému flexicurity je fakt, že flexibilita a jistota se nutně nemusí vzájemně vylučovat. V zájmu zaměstnavatele mohou být stabilní a pevné pracovní vztahy a motivovaní spolupracovníci, zatímco v zájmu zaměstnance může být pružná pracovní doba, organizace práce a systém mezd.

1.4 Vzhledem ke globalizaci a přemístění podniků do zahraničí přináší model flexicurity obyvatelstvu vysoký stupeň ekonomického a sociálního zabezpečení, a to díky následujícím posunům paradigmat: „jistota zaměstnanosti spíše než jistota pracovních míst“ a „nové osobní příležitosti díky ochotě ke změnám za současného přijetí menších rizik“. Riziko ztráty pracovního místa se tím přirozeně nezažehná, avšak systém sociálního zabezpečení alespoň může krátkodobě zabezpečit základ příjmu. Aktivní politika trhu práce v kombinaci s vysokou mírou zaměstnanosti zvyšuje pravděpodobnost nalezení práce v delším časovém horizontu.

1.5 V dánském systému flexicurity je jistota zaměstnání pro každého jednotlivého zaměstnance velmi nízká, a proto může v průběhu profesního života opakovaně docházet ke ztrátě

pracovního místa. Přesto však jistota tohoto systému (jednak na základě vysokých dávek v nezaměstnanosti, které jsou financovány z veřejných prostředků a daňových příspěvků celé populace, a jednak na základě jistoty zaměstnání) dává Dánům celkový pocit bezpečí a spokojenosti – viz příloha 2.

1.6 Hledí-li se na dánský koncept flexicurity v evropských souvislostech, je jasné, že ji z důvodu odlišných kulturních, strukturálních a ekonomických podmínek nelze přenést na další země v poměru „jedna ku jedné“. Země a regiony, které dosáhly určitého sociálního standardu, však mají možnost převzít některé obecné prvky jako politickou strategii, a to především tam, kde je sociální kapitál (chápaný jako suma předpisů, síti a důvěry mezi jednotlivci a mezi organizacemi) strukturován podobně jako v Dánsku, tedy jako tradiční spolupráce mezi vládou a sociálními partnery a kde je ochota občanů ke změnám. Geografická flexibilita však může způsobit velmi závažné problémy pro rodiny, partnery, školní docházku dětí a průběh vzdělávání. To se týká především velkých zemí a federálních států.

1.7 V pozadí dánského systému flexicurity stojí obecně představa, že kombinace flexibility a jistoty může zaměstnancům poskytnout jak sociální jistotu, tak konkurenceschopnost. Dánský systém flexicurity spojuje relativně vysokou úroveň dávek v nezaměstnanosti (včetně dalších sociálních dávek) s flexibilitou prostřednictvím liberálních pravidel ochrany před výpovědí, jako jsou například krátké výpovědní lhůty. Kromě sociální jistoty a vysoké mobility je kladen důraz na aktivní politiku trhu práce, která zajišťuje buď to, že nezaměstnaní sami práci vyhledávají nebo je pobízí k nové kvalifikaci. Pro dánskou politiku trhu práce je tedy charakteristické „podporovat a požadovat“, požadovat kupříkladu formou nucené aktivace, která však spočívá převážně v nabídkách kvalitní kvalifikace. Aktivní politika trhu práce je nezbytným nástrojem, pokud má trh práce s vysokou úrovní náhrady mzdy fungovat účinně a s vysokými dávkami v nezaměstnanosti.

1.8 Na dánský systém flexicurity přirozeně nelze pohlížet nezávisle na rámcových podmínkách sociálního státu a vysoce rozvinutého organizačního systému. Fungování dánského trhu práce je podmíněno celou řadou dalších společenských faktorů, například klíčovou pozicí sociálních partnerů při politických

rozhodnutích a při provádění politiky trhu práce a vzdělávání, rozsáhlou sociální sítí financovanou státem, úrovní kvalifikace obyvatelstva a kombinací makroekonomických politických opatření (policy-mix), která byla přijata během posledních deseti let.

1.9 Na utváření dánského systému flexicurity se mohli podílet i sociální partneři. Byli zapojeni jak do rozhodovacích procesů, tak i do provádění politiky odborné přípravy na povolání a do provádění strukturálních reforem na trhu práce. V mnoha oblastech je vývoj určován dohodami mezi sociálními partnery, například při zavádění soukromých důchodů z trhu práce. Úloha sociálních partnerů je odvozena na jedné straně z historického vývoje a na druhé straně z jejich vysokého stupně organizace. Díky vlivu sociálních partnerů bylo možné vypracovat kreativní řešení, která se setkala s širokým přijetím. Silné spolurozhodování sociálních partnerů a dalších zúčastněných z řad občanské společnosti však na druhou stranu vyžaduje jejich připravenost na změny, ochotu ke spolupráci a neortodoxní pohled na věc, který je navíc otevřen novým hlediskům v obecném zájmu a dokáže pochopit i obecný úhel pohledu. Vyšší účast a spolurozhodování sociálních partnerů se tak v úsilí o konkurenceschopnost a přizpůsobivost může ukázat jako společensky prospěšné. V těchto procesech má také význam podpora, spolupráce a kritický vstup dalších organizací občanské společnosti, např. sociálních asociací a organizací pro další vzdělávání.

1.10 Vysoká úroveň dávek v nezaměstnanosti vyžaduje vysokou úroveň kvalifikace obyvatelstva, jinak by se totiž vytvořila velká skupina, která by nemohla dosáhnout výdělku převyšujícího náhradu mzdy. Vysoká úroveň kvalifikace a ochota přizpůsobit se, v neposlední řadě i u zaměstnanců s nízkou úrovní formálního vzdělání, jsou jedním z klíčů k úspěchu dánského systému flexicurity.

1.11 V průběhu významných strukturálních reforem, které byly provedeny v Dánsku ve druhé polovině 90. let, bylo řízení trhu práce zdokonaleno a byla uplatňována expanzivní hospodářská politika, což vedlo k oživení hospodářského růstu a ke zlepšení stavu zaměstnanosti. Kromě jistoty příjmu, která je zaručena vysokou úrovní dávek v nezaměstnanosti, se v Dánsku usiluje také o to, aby byla občanům poskytnuta jistota zaměstnání. Nikdo sice nemůže vycházet ze záruky pracovního místa, avšak naděje na přijetí do nového zaměstnání jsou dobré, zvláště když pomáhá i veřejný sektor. Ostatně strukturální reformy lze snáze uskutečnit a spíše pro ně nalézt u obyvatelstva ohlas, pokud jsou prováděny v atmosféře optimismu a růstu vytvářejícího zaměstnanost. Dánský systém flexicurity se proto opírá o řadu makroekonomických nástrojů, které podporují růst a zaměstnanost.

1.12 Dánský systém flexicurity je předmětem neustálých úvah a změn. Tento systém má svá pro a proti a i když mezi flexibilitou, jistotou a aktivní politikou trhu práce bez pochyby

existuje úzká souvislost, pravidelně se diskutuje o tom, jak lze dosáhnout jejich správného „poměru míchání“.

1.12.1 Předpokladem dánského systému flexicurity a jiných faktorů, které mají význam pro fungování trhu práce, jsou vysoké příjmy z daní. Veřejné výdaje na politiku trhu práce v roce 2003 činily 4,4 % HDP, což je v evropském srovnání rekord<sup>(1)</sup>. Vysoké daňové zatížení ve výši 49 % HDP dánské obyvatelstvo na jedné straně akceptuje, na druhé straně jsou však daně neustálým tématem diskusí a daňové zatížení práce by v budoucnu mohlo klesnout. Vysoké daňové zatížení se vysvětluje z části vysokou zaměstnaností, která je sama o sobě přínosem pro veřejné finance. Příjmy z daní lze dále zvyšovat zlepšováním stavu zaměstnanosti.

1.13 Význam dánského systému flexicurity pro Evropskou unii spočívá v ochotě, již tento přístup podporuje, aktivně se přizpůsobovat novým skutečnostem prostřednictvím vyváženého a zúčastněnými subjekty pečlivě dojednaného posunu sociálně-ekonomických paradigmat při plném respektování základních hodnot modelu evropské společnosti.

## 2. Konkurenceschopnost dánského systému

2.1 Dánsko se těší stabilnímu růstu a vyrovnaným veřejným rozpočtům. V letech 2000 až 2005 činil průměrný růst 1,7 %, průměrná míra zaměstnanosti 77,5 % a průměrný přebytek státního rozpočtu 1,4 % HDP. Celková zadluženost země činila v roce 2004 42,7 % HDP a přebytek státního rozpočtu 2,8 % HDP. Přebytek ve veřejných rozpočtech lze v první řadě odvodit z vysokých daní a z vynikajícího stavu zaměstnanosti, díky němuž plynou do státního rozpočtu prostřednictvím daně z příjmu rozsáhlé příjmy z daní.

2.2 Fluktuace na dánském trhu práce je velmi vysoká, neboť každý rok zanikne více než 10 % všech pracovních míst a přibližně stejné množství je vytvořeno. Asi 30 % zaměstnaných mění každý rok zaměstnání a Dánsko vykazuje po Velké Británii druhou nejvyšší průměrnou délku zaměstnaneckého poměru. To je třeba chápat jak v souvislosti s platnými předpisy, tak s dánskými strukturami podniků s vysokým podílem malých a středních podniků.

2.3 Dopad kombinace politických opatření z makroekonomických stimulů a strukturálních reforem, které byly v Dánsku provedeny mj. na trhu práce, se dá znázornit pomocí Phillipsovy křivky, která představuje vztah mezi mírou nezaměstnanosti a růstem mzdových nákladů. Křivka pro Dánsko je uvedena v příloze 1. Ukazuje, že od roku 1993 se podařilo viditelně snížit nezaměstnanost bez nárůstu mzdové inflace, neboť Phillipsova křivka v tomto období probíhala vesměs horizontálně. Opatření trhu práce a vzdělávací opatření působí proti obtížím s přizpůsobením a proti překážkám, které se jinak projevují růstem mezd resp. zvyšováním cen.

<sup>(1)</sup> Viz OECD Employment Outlook 2005, tabulka H.



2.4 Ve studiích o atraktivitě zemí pro investory se Dánsko často umísťuje na předních místech. V průzkumu *Economic Intelligens Units* z března 2005 obsadilo Dánsko dokonce první místo. V příloze 2 je znázorněna pozice Dánska vůči ostatním členským státům z hlediska celé řady parametrů.

### 3. Dánské pojetí konceptu flexicurity

3.1 O pojmu flexicurity se hovoří již několik let, přičemž význam tohoto termínu není jednoznačný a v každé zemi je vykládán jinak.

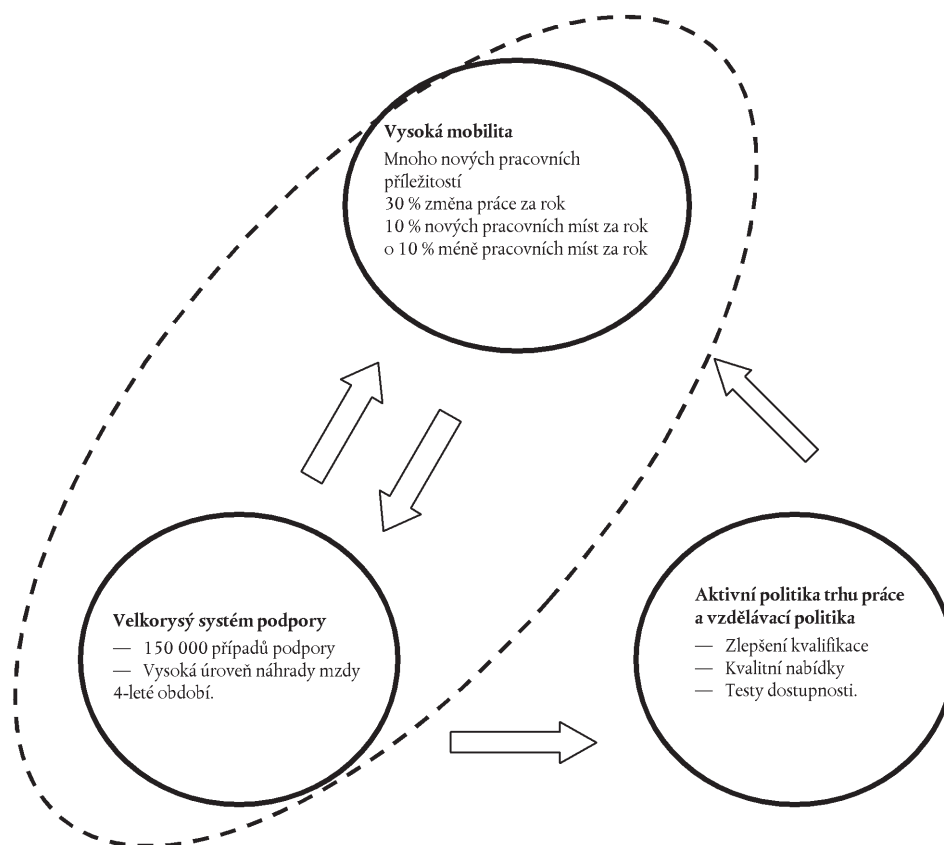
3.2 Na trhu práce platí opatření za „zlatý trojúhelník“ mezi flexibilními pravidly pro přijímání zaměstnanců (která vedou k vysoké kvantitativní flexibilitě), velkorysým systémem podpory (který nabízí sociální jistotu) a masivními aktivačními

a vzdělávacími opatřeními (která nejen motivují nezaměstnané k hledání práce, ale také je kvalifikují pro nástup na otevřený trh práce).

3.2.1 Dánský systém flexicurity přispívá k vytváření korektních, tzn. kvalitních pracovních míst. Vysoké dávky v nezaměstnanosti mají za následek vysokou minimální mzdu, která zaručuje, že se v Dánsku z ní dá vyžít. Na oficiálním trhu práce jsou proto „chudí pracující“ (*working poor*) vzácným a spíše nevýrazným fenoménem, a to i mezi Dány jiného etnického původu.

3.3 Níže je uvedeno znázornění „zlatého trojúhelníku“. Dánský systém příjmů z převodu a aktivní politiky trhu práce je nastíněn v příloze 3.

Ústřední body dánskému systému flexicurity:



3.4 Dánský trh práce však má více rozměrů a za flexibilitu nevděčí pouze liberální ochraně před výpovědí, nýbrž ji umožňuje i pružná pracovní doba, přičemž podle kolektivní smlouvy pracovní doba v období jednoho roku fluktuje a v průběhu kratších období lze provádět dělbu práce. Konečné stanovení mezd se obvykle odehrává na úrovni podniku v rámci kolektivních smluv, což rovněž zajišťuje určitou flexibilitu mezd. Flexibilita je odvozena ze široké základny kompetencí zaměstnanců, kteří pracují samostatně, jsou otevření změnám a jsou odpovědní, a tudíž se mohou brzy přizpůsobit změnám ve výrobě nebo nové práci.

3.5 Jistota na dánském trhu práce se nevztahuje výlučně k relativně vysoké úrovni dávek v nezaměstnanosti, ale také k vysokému stupni zaměstnanosti a fluktuaci na trhu práce, které zaručují určitou jistotu zaměstnání. Tato jistota zaměstnání je podporována širokým spektrem opatření na zvyšování kvalifikace a rozšiřování vzdělání, která společně poskytují a řídí veřejný sektor a sociální partneři. Kromě toho poskytuje dánská společnost určitou jistotu i rodinám s ohledem na slůžitelnost rodiny a zaměstnání, například formou výhodných režimů mateřských dovolených, péče o děti atd.

3.6 Klíčem k pochopení dánského systému flexicurity je, že flexibilita a jistota nejsou nezbytně nutně protiklady. Tradičně byla touha zaměstnavatelů po vyšším stupni flexibility na trhu práce neslučitelná s touhou zaměstnanců po jistotě zaměstnání a vysokých ekonomických náhradách v případě nezaměstnanosti a nemoci.

3.7 Pojetí konceptu flexicurity se od tohoto zdánlivého protikladu odklání. Zaměstnavatelé mají určitě zájem o stabilní a jisté pracovní vztahy a o motivované pracovníky a naopak lze předpokládat, že i zaměstnanci mají zájem o pružnou pracovní dobu, pružnou organizaci práce a pružné odměňovací systémy. Tyto nové moderní trhy práce tak mohou mít za následek novou souhru flexibility a jistoty.

3.8 Na trhu práce dánský systém flexicurity zaručuje kombinaci dynamiky tržního hospodářství se sociálními jistotami a sociální rovnováhou skandinávského sociálního státu díky univerzálním veřejným službám a vyrovnání příjmu. Z obecnějšího hlediska je to výsledek politického cíle umožnit lidem vstup do profesionálního života a prostřednictvím veřejných rozpočtů a opatření dosáhnout přerozdělení zdrojů. To vede přes silné vyrovnání příjmu ke společenské soudržnosti a zamezuje silnému sociálnímu napětí, což zaměstnancům dává jistotu nového zaměření a flexibility.

#### 4. Úloha sociálních partnerů

4.1 Sociální partneři mají tradičně klíčové právo spoluúčasti na rozhodování o mechanismech utváření a řízení politiky trhu práce a vzdělávání. Vliv sociálních partnerů přispěl k nalezení kreativních a vyvážených řešení problémů trhu a inovací, což přispělo k nastavení Dánska tím směrem, že země je dobře připravena na změnu a rozvoj, které s sebou přináší globalizace. Pomocí také je, že partneři zhodnotí případně vzniklou potřebu jednat a mohou se postarat o přizpůsobení. Stálými jednáními mezi zúčastněnými stranami se v průběhu času vytvořil i sociální kapitál, který se projevuje jako lepší důvěrný vztah, vědomí odpovědnosti a společný názor na věc.

4.2 Současná situace má historické důvody, které vznikly před více než 100 lety. Zvláštní dánský model regulace trhu práce pochází z roku 1899, kdy byla tzv. „zářijovým kompromisem“ mezi dánským odborovým svazem (LO – *Landsorganisa-*

*tionen*) a dánským svazem zaměstnavatelů (DA – *Dansk Arbejdsgiverforening*), které byly krátce předtím založeny jako celostátní organizace, uzavřena první rámcová kolektivní smlouva na světě. Od té doby představuje tato smlouva rámec pro uzavírání dohod a souhru sociálních partnerů.

4.2.1 Zatímco zaměstnavatelé uznali dánský odborový svaz jako partnera oprávněného jednat, akceptoval odborový svaz právo zaměstnavatelů přijímat a propouštět zaměstnance a uznal tím jejich právo řídit. Tento základní předpoklad přispěl k liberálnímu postoji, který v Dánsku vládl v souvislosti s výpověďmi. Dalším důležitým prvkem zářijového kompromisu byla povinnost udržovat dobré vztahy po dobu uzavírání kolektivních dohod. Voluntaristická regulace trhu práce a samostatné řešení konfliktů bylo pro sociální partneře ještě do roku 2003 nepřekonatelné. Teprve když EU nechtěla uznat samostatné provádění směrnic sociálními partneři, začaly v Dánsku vznikat další právní předpisy. Příloha 4 obsahuje další informace o historickém vývoji úlohy sociálních partnerů a o etablování dánského modelu.

4.3 Po mnoha letech s vysokou mírou inflace a velmi nestálým vývojem reálných mezd dospěli sociální partneři v letech 1987-88 k poznání, že by se v dohodách měla věnovat pozornost také nadřazeným makroekonomickým aspektům. V Dánsku se přirozeně liší postoj zaměstnavatelů, zaměstnanců a vlády, avšak zároveň existuje i základní kultura dialogu a konsensu, která je součástí „společenského kapitálu“. Ploché hierarchie na všech úrovních společnosti přispívají k udržování této kultury konsensu.

4.4 Z politického hlediska byl v Dánsku od 60. let vytvářen rozsáhlý veřejný systém zvyšování kvalifikace a rozšiřování vzdělání osob výdělečně činných i nezaměstnaných. To se pro ochotu všech pracujících přizpůsobit se ukázalo jako užitečné. Sociální partneři byli po celé 20. století v klíčových pozicích ve veřejných rozhodovacích a prováděcích strukturách a jsou dodnes. Na rozdíl od většiny evropských zemí byla tato jejich úloha od let 1993-94 dokonce ještě více rozvinuta.

4.5 Politika trhu práce zaznamenala obsahovou přeměnu: dříve byla orientovaná na pravidla, nyní se zaměřuje na potřebu a uplatňuje individuální strategie řešení. Sociální partneři se spolu s obcemi staly ústředními subjekty ve 14 regionálních radách trhu práce, kterým byly poskytnuty jak pravomoci, tak rozpočtové prostředky, aby se zaměřily na opatření pro boj proti nezaměstnanosti a na regionální politiku trhu práce.

4.6 Po dlouhá léta rozvíjeli sociální partneři široké kolektivní sociální vědomí své společenské odpovědnosti a veřejný sektor se naučil využívat jejich zdroje a vliv ke svému prospěchu. Sociální partneři mají jedinečné informace a znalosti o trhu práce, a proto mohou rychle poskytnout spolehlivá hlášení o potřebách. Díky jejich zapojení dochází k rozšiřování

zdrojů veřejného sektoru s nulovými náklady. Nacházejí kreativní řešení společných problémů na základě diskusí a rozhodovacích fór. Organizace jsou rozhodující pro přijímání a provádění politik a nalezení akceptace, na což se nesmí zapomínat. Veřejný sektor se tím tak stává závislým na součinnosti sociálních partnerů při jednání o flexicitu.

## 5. Správná kombinace politických opatření (policy-mix)

5.1 K pochopení dánského konceptu flexicity ve všech jeho rozměrech je nutno zohlednit společenské souvislosti, do kterých je systém zakotven. Jak hospodářská politika, tak i ostatní zásahy veřejného sektoru ovlivňují funkčnost trhu práce. Tyto prvky dohromady tvoří „dánský model“. Tato součinnost je zřejmá z obrázku v příloze 7.

5.2 Ve druhé polovině 80. let a na počátku 90. let prožívalo dánské hospodářství krizi. Ekonomika v tomto období rostla v průměru jen o 0,8 % za rok, zatímco pětiprocentní nezaměstnanost z roku 1987 se v roce 1993 vyšplhala na 9,6 %. Tato krize byla mezi jiným i důsledkem přísné hospodářské politiky, ke které se přikročilo kvůli velkým schodkům v rozpočtu v předcházejících letech.

5.3 Od roku 1993 byla aktivní politika trhu práce posílena, zatímco ekonomika měla zároveň zadní vítr v podobě nízkých úroků a expanzivní hospodářské politiky. Na počátku období růstu v polovině 90. let Dánsko vykazovalo tak velké schodky v rozpočtu, že by porušilo pravidla Paktu stability a růstu, kdyby tenkrát již existoval. Kromě toho byly mj. změněny podmínky financování nemovitostí (delší doba splatnosti půjček a možnosti restrukturalizace úvěrů), takže lidé měli k dispozici více peněz. Z důvodu vysokého růstu, klesající nezaměstnanosti a vznikajícího optimismu přijalo obyvatelstvo snáze ztřeštěná opatření trhu práce.

5.4 Další veřejné výdaje byly mj. využity na masivní opatření pro zesílené pokrytí poptávky po opatrování dětí, takže ženy s malými dětmi byly na trhu práce skutečně k dispozici.

5.5 Zesílené zaměření na politiku trhu práce znamenalo také zesílená opatření na vzdělávání, zvyšování kvalifikace a rozšiřování vzdělání, v jejichž rámci stát poskytoval značné příspěvky, aby si mohly zvyšovat kvalifikaci a dále se vzdělávat jak zaměstnané, tak i nezaměstnané osoby. Příspěvky byly poskytovány v podobě financování vzdělání a také částečného pokrytí ušlých mezd. Současně byl na všech úrovních zvýšen počet vzdělávacích míst pro mládež.

5.6 Všeobecně se dá říct, že dánský systém s vysokou úrovní dávek v nezaměstnanosti a tedy vysokou minimální mzdou vyžaduje kvalifikované a produktivní pracovní síly. Existence velké skupiny osob s nízkou kvalifikací, které nemohou dosáhnout mzdové úrovně, jenž opravňuje k vysokým dávkám v nezaměstnanosti, by vedla k příliš vysoké nezaměstnanosti.

5.7 Ekonomická strategie, která byla od poloviny 90. let úspěšně uplatňována, byla investiční strategií, jenž prostřednictvím agresivních reforem a investic do vzdělávání a do plnění sociálního zabezpečení způsobila dynamiku růstu. Důvěra v budoucnost a vysoká jistota příjmu podporují spotřebu a zajišťují vysokou domácí poptávku.

5.8 Současnou hospodářskou strategií je třeba vidět jako reakci na hospodářskou krizi, která v Dánsku od roku 1987 vládla a během níž vláda úspornými a zostřujícími opatřeními snížila velké schodky ve veřejných rozpočtech a v platební bilanci. Tato strategie úspor sice vyřešila problémy s bilancí, měla však za následek nízký růst a obrovskou nezaměstnanost. Současná strategie očividně zajišťuje růst a zaměstnanost, aniž by zatěžovala veřejné rozpočty a platební bilanci. Což je kombinace, která v Dánsku existovala naposledy před ropnou krizí 70. let.

## 6. Současné výzvy

6.1 Ačkoli dánský systém flexicity vedl v posledních letech k pozitivním výsledkům, existují samozřejmě výzvy, kterým je třeba čelit.

6.2 Globalizace a technologický rozvoj vyvíjejí na dánský trh práce určitý obecný tlak. Zejména nekvalifikované pracovní síly se v důsledku konkurence ze zemí s nižší úrovní mzdy a automatizací výroby dostávají pod tlak.

6.2.1 Zatím Dánsko dokázalo tento tlak vyrovnat snížením počtu nekvalifikovaných pracovníků na trhu práce, neboť mezi staršími zaměstnanci, kteří se z trhu práce stahují, je více nekvalifikovaných než mezi mladšími, kteří na trh práce vstupují. V současné době se však mnoha mladým lidem nedostává odborné kvalifikace, čímž by dánský model flexicity mohl být dlouhodobě ohrožen. Pokud nebude zajištěno, že se nabídka kvalifikovaných pracovníků sil bude víceméně křýt s poptávkou, budou veřejné výdaje na podporu nezaměstnaných a ostatní příjmy z převodu příliš vysoké.

6.2.2 V Dánsku lze zaznamenat relokace, při kterých firmy zavírají své stálé provozovny a výrobu z části nebo zcela přemísťují do zemí s nízkými mzdovými náklady. Jako obzvláštní výzva se to jeví ve vzdálených oblastech, které jsou v případě uzavírání podniků obzvlášť těžce postiženy. Dánský trh práce, jehož strukturu utvářejí malé a střední podniky, je však považován za dynamický fenomén. Namísto udržení těchto pracovních míst zde na politické úrovni a ve spolupráci se sociálními partnery existuje snaha o vytváření nových konkurenceschopnějších pracovních míst.

6.3 Vysoká fluktuace na trhu práce vede k tomu, že zaměstnavatelé jsou méně ochotni financovat zvyšování kvalifikací, neboť nevědí, jak dlouho zaměstnanci zůstanou. Tento problém se týká především zaměstnanců bez vzdělání, jelikož zaměstnavatelé investují do žádaných odborných pracovníků více a nekvalifikovaným pracovníkům často chybí motivace k účasti

na opatřeních ke zvyšování kvalifikace. Na tomto místě nastupuje rozsáhlý systém dotovaný veřejným sektorem, který za povinného příspěvku od zaměstnavatelů slouží ke vzdělávání a zvyšování kvalifikace nekvalifikovaných pracovníků a odborných pracovníků, neboť vysoce kvalifikované pracovní síly jsou předpokladem fungování dánského systému flexicurity a „kvalifikační ofenzíva“ na několika frontách je z politického hlediska žádoucí.

6.4 Pro mnoho přistěhovalců je obtížné se na dánském trhu práce uchytit, což představuje překážku jejich integrace. Jejich problémy na trhu práce plynou mezi jiným z toho, že některé skupiny přistěhovalců a jejich potomci nemají potřebné schopnosti, aby dosáhly vysoké úrovně dávek v nezaměstnanosti a mzdové úrovně, která je v Dánsku obvyklá. Úroveň vzdělání u přistěhovalců a jejich potomků je v průměru nižší než u Dánů a je mezi nimi všeobecně méně zaměstnaných a více nezaměstnaných. Tyto problémy mohou být jazykového a sociálního druhu nebo se mohou týkat i vzdělání.

6.4.1 Vysvětlení je třeba hledat z části například i v kulturních rozdílech a hluboko zakořeněných vzorcích chování. Zkušenost ukazuje, že nezaměstnanost u těchto skupin kolísá více než u jiných. Pokud nezaměstnanost klesne, volí zaměstnavatelé ze zkušenosti nové cesty a zaměstnávají osoby z jiných etnických skupin. Vysoká míra zaměstnanosti a nízká nezaměstnanost tedy mohou již samy o sobě zaručit, že přistěhovalci a jejich potomci budou snáze nalézat práci, čímž se však přirozeně problémy s integrací úplně nevyřeší. Demografický vývoj by mohl vést k tomu, že dánská pracovní místa budou přistěhovalcům v příštích letech stále přístupnější.

6.5 Dánský model sociálního státu by byl nemyslitelný bez vysoké míry zaměstnanosti u žen – jen tak lze poskytovat nezbytné veřejné služby a zajistit vysoké příjmy z daní. Z toho vyplývá na jedné straně vyšší ekonomická samostatnost žen a na druhé straně rovněž výzva zajistit slučitelnost rodiny a zaměstnání. Ve srovnání s ostatními evropskými zeměmi je Dánsko v tomto ohledu velmi vyspělé, avšak musí se ještě vyvinout další úsilí v nastolení rovných profesních příležitostí pro muže a ženy.

6.6 Dánský systém je pro stát nákladný, neboť financuje velkou část náhrad mzdy. Výdaje na pasivní politiku trhu práce v roce 2003 činily 2,7 % HDP, což je v evropském srovnání rekord. V budoucnosti se financování dánského sociálního státu dostane pod tlak z více stran. Aby byl sociální stát nadále financovatelný i bez zvyšování daní, je nezbytná vyšší míra zaměstnanosti obyvatel v produktivním věku.

6.6.1 Ve srovnání s ostatními státy EU je Dánsko jednou ze zemí s nejvyšším daňovým zatížením. Daňové zatížení činí v Dánsku 49 % HDP, zatímco průměr EU se pohybuje kolem 40 %. To platí zejména pro velmi vysoké spotřební daně, zatímco zdanění práce nepatří k těm nejvyšším. Daň z příjmu je vysoká a silně progresivní, zatímco zaměstnavatelé nemusejí vcelku odvádět téměř žádné sociální dávky. Daňový systém Dánska je podrobně popsán v příloze 5. Kvůli globalizaci se určité příjmy z daní v budoucnu mohou dostat pod tlak.

6.6.2 Demografický vývoj s sebou přináší skutečnost, že bude stále více starších a stále méně výdělečně činných občanů. To souvisí s početně slabými mladými ročníky, se silnými poválečnými generacemi a se zvyšováním průměrné délky života. Při diskusích o možných reformách sociálního státu vstupuje do hry také politika trhu práce včetně podpory v nezaměstnanosti. Dánský systém důchodového zabezpečení je na tyto změny však zčásti připraven, jak vyplývá z přílohy 6. Hrozí nedostatek pracovních sil, a jelikož se rezervní pracovní síly tvořené ženami již z větší části na trhu práce nacházejí, je třeba nalézt jiné cesty ke zvýšení zaměstnanosti. To lze uskutečnit např. zvýšením věku odchodu do důchodu nebo posílením přistěhovalectví schopných pracovních sil, po kterých je poptávka.

6.7 Asi čtvrtina obyvatelstva v produktivním věku neprovádí žádnou výdělečnou činnost a žije tak či onak z veřejných prostředků (nezaměstnanost, „aktivace“ (např. nabídka vzdělávání), předčasný důchod atd.) Asi polovina natrvalo opustila trh práce ze zdravotních důvodů, z důvodu nezaměstnanosti nebo dobrovolně, zatímco druhá polovina je bez zaměstnání pouze dočasně. Se zabezpečením těchto lidí státem se v dánském modelu počítá, pro budoucí financování sociálního státu to však představuje výzvu. Podíl obyvatelstva, který předčasně odchází z pracovního života, je nutno snížit, má-li být zajištěna finanční udržitelnost sociálního státu.

6.8 Postupně bude stále větší podíl politiky trhu práce řízen podle ustanovení a postupů EU. Vztahy na dánském trhu práce se tradičně dojednávaly mezi sociálními partnery a nebyly upravovány právními předpisy. Pokud bude regulace ze strany EU příliš důsledná, existuje nebezpečí, že přijímání obyvatelstvem bude klesat a vývoj půjde jiným směrem, než si sociální partneři přejí. Zdá se, že pomocí metody otevřené koordinace Evropské unie byla nalezena cesta, která může zajistit jak další rozvoj dánských tradic, tak synchronizaci evropské politiky zaměstnanosti a trhu práce.

V Bruselu dne 17. května 2006.

předsedkyně

Evropského hospodářského a sociálního výboru

Anne-Marie SIGMUND



## Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k pozměněnému návrhu směrnice Rady, kterou se mění směrnice 77/388/EHS, pokud jde o místo poskytování služeb

KOM(2005) 334 v konečném znění – 2003/0329 (CNS)

(2006/C 195/13)

Dne 14. října 2005 se Komise, v souladu s článkem 250 Smlouvy o založení Evropského společenství, rozhodla konzultovat Evropský hospodářský a sociální výbor o stanovisko ve věci výše uvedené.

Specializovaná sekce „Hospodářská a měnová unie, hospodářská a sociální soudržnost“, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 28. dubna 2006. Zpravodajem byl pan METZLER.

Na 427. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 17. – 18. května 2006 (jednání ze dne 17. května 2006), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 143 hlasy pro, žádný hlas nebyl proti a 4 členové se zdrželi hlasování.

### Závěry a doporučení

Výbor vítá iniciativu jako krok správným směrem. Cílem návrhu, jež má být posuzován, je zjednodušit a transparentněji utvářet některá obzvláště sporná ustanovení o dani z přidané hodnoty týkající se otázky místa poskytování služeb. Výbor vítá iniciativu v rámci šesté směrnice o dani z přidané hodnoty, je to krok správným směrem k uskutečňování lisabonského procesu a cílů, jež stanovila směrnice o vnitřním trhu. Předpokladem fungující evropské občanské společnosti je funkční a konkurenceschopný hospodářský systém. Tento nezbytný předpoklad závisí na uplatňování srovnatelných pravidel. V tomto smyslu lze pozměněný návrh směrnice uvítat, neboť rozšířením zdanění podle místa spotřeby usiluje o předcházení právním úpravám narušujícím hospodářskou soutěž. To však i nadále předpokládá, jak je vysvětleno níže, že souběžně budou vytvářeny odpovídající mechanismy, které umožní účast na hospodářské soutěži uvnitř Společenství bez nadměrných dodatečných administrativních nákladů rovněž malým a středním podnikům. Je třeba myslet na zřízení funkčního mechanismu jediného úředního místa (one-stop shop).

Již ve svém stanovisku z 28. dubna 2004 poukazoval EHSV na náchylnost daně z přidané hodnoty k daňovým únikům a navrhol, aby byl alternativně vyvinut takový systém, který by umožňoval účinnější výběr daní. V tomto stanovisku bylo kritizováno nerovné zacházení s občany/spotřebiteli v důsledku vad platného systému daně z přidané hodnoty

Narušování hospodářské soutěže musí být odstraněno tak rychle, jak jen to je možné. Spočívá například v tom, že jeden podnik může nabízet své výstupy na trhu levněji jen z toho důvodu, že v mezistupni dochází ke zkrácení daně z obratu a tento podnik tím získává neoprávněnou cenovou výhodu. V této souvislosti rovněž Výbor na tomto místě naléhavě žádá příslušné instituce o přijetí vhodných opatření.

Babylonské zmatení jazyků znamená konec společného obchodu a společných trhů. Předpokladem uplatňování sjednoceného práva je shoda ohledně definice tohoto práva. Proto vyzývá EHSV k odstranění pojmových zmatků. V této souvislosti je dobrým příkladem ustanovení, u kterého se Evropský soudní dvůr snaží zjednat nápravu ohledně rozdílných definic

v jednotlivých členských státech EU – pojem „nemovitosti“ uvedený v článku 9a pozměněného návrhu. ESD tak činí z toho důvodu, že specifické pojmy práva Společenství považuje za základ šesté směrnice o dani z přidané hodnoty (k pojmu „pronájem nemovitostí“ srov. judikát Mayerhofer, C-315700, rozsudek ze dne 16. ledna 2003).

To také vyžaduje, aby byly legislativní akty, které již byly shledány potřebnými, provedeny co nejdříve, tak aby zákonodárci získali možnost převést je plynule do vnitrostátního daňového práva. Lze ovšem klást otázku, zda bude 1. červenec 2006 k provedení směrnice dosažitelná lhůta.

### Odůvodnění

#### 1. Úvod

Mj. na základě lisabonských usnesení usiluje EU o to stát se v nadcházejících letech nejvíce konkurenceschopným hospodářským prostorem na světě. Pro dosažení tohoto cíle by bylo třeba, aby Evropská unie a státy, jež ji vytvářejí, měly mít konzistentní, vzájemně sladěné a konkurenceschopné daňové právo. Šestou směrnicí ES je daň z přidané hodnoty v EU harmonizována ze všech daní nejvíce, přesto ovšem zůstávají překážky a potíže, které stojí v cestě obchodování uvnitř Společenství, jak ostatně EHSV objasnil již ve svém stanovisku k ECO/128 „Pravidla pro místo zdanění služeb“ ze dne 28. dubna 2004 – návrh směrnice ze dne 23. prosince 2003.

Předložený návrh na změnu šesté směrnice o dani z přidané hodnoty navazuje na návrh směrnice ze dne 23. prosince 2003 a obsahuje ucelenou novelizaci úpravy místa zdanění služeb poskytovaných podnikům (B2B) a služeb poskytovaných soukromým osobám (B2C).

#### 2. Historie

2.1 Od přijetí první a druhé směrnice ES dne 11. dubna 1967 si Společenství klade za cíl odstranit daňové hranice mezi členskými státy. K uskutečnění této vize potřebovalo jednotné místo zdanění. Vytýčená zásada země původu by vedla k tomu, že by veškeré zdanitelné činnosti, které hospodářský subjekt

vykonává ve státě, v němž je usazen, a které jsou uskutečňovány v rámci Společenství, byly zdaňovány v tomto státě. Tak by bylo například zboží dodávané z Francie do jiného členského státu podle této zásady zatíženo francouzskou daní z přidané hodnoty podle francouzské daňové sazby. To samé by platilo pro služby poskytované z území Francie.

2.2 Aby se předešlo narušení hospodářské soutěže, vyžadovala by však zásada země původu sblížení sazeb daně z přidané hodnoty v jednotlivých státech. Především by však bylo zapotřebí interního clearingového systému, neboť daň z přidané hodnoty představuje výraznou součást daňových příjmů evropských zemí a financování EU.

2.3 Z těchto důvodů se EU rozhodla – přinejmenším na delší přechodné období – se od zásady země původu odchýlit.

2.4 Ze strany Evropské komise však jsou přijímána různá opatření k posílení hospodářského styku mezi jednotlivými členskými státy EU, k odstranění byrokratických překážek a k odbourání, popřípadě úplnému vyloučení, různých narušení hospodářské soutěže způsobených rozdíly mezi daňovými sazbami. Zejména Rada přispěla v minulosti k zachování rozdílů. EHSV i nadále podporuje Komisi ve veškerém úsilí o přizpůsobení, jež usnadní vnitřní trh.

### 3. Význam nové úpravy

Právní úprava místa poskytování služeb rozhoduje o tom, kde bude služba podléhat dani z přidané hodnoty. Běžná sazba daně z přidané hodnoty v EU se pohybuje v rozmezí od 15 do 25 %, což otevírá dveře narušování hospodářské soutěže mezi podniky/osobami povinnými k dani nejen v rámci EU, ale i ze strany podniků se sídlem v třetích státech, v oblastech upravených pozměněným návrhem. ESD se ve své judikatuře čím dál více zaměřuje na zákaz narušování hospodářské soutěže rozdílným zacházením v oblasti daně z obratu; to se v první řadě týká např. soutěže mezi podniky povinnými k dani a veřejnou sférou. Tak například v judikátu C-200/04 „Finanční úřad Heidelberg vs. iSt internationale Sprach- und Studienreisen GmbH“ (rozsudek ze dne 13. října 2005) ESD dovozuje, že v rozhodném případě je nabíledni, že dodatečná podmínka pro uplatnění článku 26 šesté směrnice ES může vést k nepřijatelnému rozlišování mezi hospodářskými subjekty a má nepochybně za následek narušení hospodářské soutěže mezi příslušnými hospodářskými subjekty, což by byl na újmou jednotného uplatňování této směrnice.

### 4. Pozměněný návrh směrnice Rady ze dne 20. července 2005

#### 4.1 Obecná poznámka

Jedno z těchto opatření lze spatřit v pozměněném návrhu směrnice Rady ze dne 20. července 2005 (KOM(2005) 334 v konečném znění). Předchůdcem tohoto pozměněného návrhu byl návrh směrnice Rady, kterou se mění směrnice 77/388/EHS, pokud jde o místo poskytování služeb, ze dne

23. prosince 2003 (KOM (2003) 822 v konečném znění – 2003/0329(CNS)).

Evropský hospodářský a sociální výbor zaujal k tomuto návrhu směrnic stanovisko dne 28. dubna 2004. V tomto stanovisku zdůraznil EHSV, že nové předpisy jsou velmi vzdáleny Komisi obecně prosazovanému cíli zjednodušení. Zdůraznil svůj názor, že prostor pro výklad nařízení u členských států a prostor pro samostatná rozhodnutí u finančních úřadů by měl být co nejméně zúžen. Především systém výměny informací v oblasti DPH (VIES) považuje vzhledem k již dnes se vyskytujícím obtížím systému za nedostačující kontrolní systém.

#### 4.2 Konzultační dokument

Mezitím se na téma místa poskytování služeb uskutečnila řada konzultací. Obecným výsledkem těchto konzultací je, že předpisy o místě poskytování služeb by měly být přezkoumány, neboť jejich stávající podoba je považována za problematickou. Zároveň je obecně uznáváno, že jakákoliv změna v této oblasti musí mít na zřeteli jednak potřeby kontroly daňovými orgány a daňové povinnosti podniků, jednak ale i zásadu, že výnosy daně z přidané hodnoty by měly plynout tomu státu, ve kterém dochází ke spotřebě. Účastníci konzultací přitom neustále zdůrazňovali potřebu přijímat proveditelné předpisy, které nejsou spojeny s přílišnými náklady a nestojí v cestě obchodnímu styku (uvnitř Společenství).

#### 4.3 Obecná úprava v pozměněném návrhu

4.3.1 Je třeba přísně rozlišovat, zda je služba vykonávána mezi dvěma podnikateli (osobami povinnými k dani) <sup>(1)</sup> nebo podnikatelem a nepodnikatelem (osobou nepovinnou k dani) <sup>(2)</sup>. Předložený návrh striktně odlišuje pojetí těchto dvou modelových konstelací.

4.3.2 Pokud jde o služby osobám povinným k dani, všeobecné pravidlo pro určení místa poskytování služeb by se mělo spíše zakládat na místě, kde sídlí zákazník, a ne na místě, kde má poskytovatel služby sídlo své hospodářské činnosti.

4.3.3 V předloženém dokumentu je navrhováno zachování obecné zásady, že za místo poskytování služby osobě nepovinné k dani se považuje místo, ve kterém je usazen poskytovatel služby. Toto rozhodnutí je činěno proto, že zdanění služeb poskytovaných osobám nepovinným k dani v jiných členských státech EU vede k uvalení nepřiměřeně vysokých administrativních nákladů na poskytovatele služeb, například v souvislosti s registrací k dani z přidané hodnoty v těchto státech.

4.3.4 Pokud neexistuje mechanismus umožňující vybírat dlužnou daň v členském státě bez zbytečných administrativních komplikací, nelze prosadit, aby se všechny služby poskytované osobám nepovinným k dani zdaňovaly v místě spotřeby.

<sup>(1)</sup> „Osoba povinná k dani“ je podnikatel, který musí za služby, jež poskytuje, platit DPH, a který si zpravidla může ze svého daňového dluhu odpočítat DPH, kterou zaplatil za přijaté služby.

<sup>(2)</sup> „Osoba nepovinná k dani“ je osoba, jež nepodniká, zpravidla soukromá osoba nebo konečný spotřebitel, který nemá povinnost přiznávat daň z přidané hodnoty.

4.3.5 Jsou nicméně žádoucí některé výjimky z tohoto obecného pravidla.

## 5. Obsah (změny) návrhu směrnice

### 5.1 Výjimky z obecného pravidla

Mnozí aktéři, kteří se v EU tímto tématem zabývají, navržené změny místa zdanění služeb podporují. Vyskytly se však i různé připomínky požadující zachovat zásadu země původu a ponechat v platnosti původní obecná pravidla.

### 5.2 Podrobnosti nových ustanovení

Níže jsou stručně nastíněny pouze ty změny, které se uskutečňují prostřednictvím tohoto návrhu směrnice:

#### 5.2.1 Článek 6 – Poskytování služeb

— Má být vložen nový odstavec 6, který stanoví, že poskytování služeb mezi provozovny se nebude považovat za poskytování služeb ve smyslu směrnice.

#### 5.2.2 Článek 9d – Specifické služby poskytované osobám povinným k dani

— Je vložen nový odstavec 2, který upravuje místo poskytování služeb při poskytování restauračních a stravovacích služeb osobám povinným k dani během přepravy na palubě lodí, letadel nebo ve vlacích. Za místo poskytování služeb se považuje místo zahájení přepravy.

Tímto způsobem je učiněno zadost požadavkům na vyjasnění, vznášeným též ze strany EHSV.

— Podle ustanovení vloženého v odstavci 3 se dlouhodobým **nájmem nebo leasingem** rozumí ujednání, které se řídí dohodou, umožňující nepřetržitou držbu nebo používání movitého hmotného majetku po dobu delší než třicet dnů. Toto ustanovení má od počátku předcházet vzniku sporných otázek (např. při pronájmu osobního automobilu k okamžité spotřebě/použití osobě povinné k dani).

#### 5.2.3 Článek 9f – Specifické služby poskytované osobám nepovinným k dani

— Změna odstavce 1 písmene c) vyjímá prostřednictvím odkazu na čl. 9g odst. 1 písm. d) dálkové výukové služby z oblasti působnosti a podřizuje je zvláštní úpravě.

— V odstavci 1 písmeni d) jsou od nynějška obsaženy restaurační a stravovací služby, aby byly zdaňovány na místě, kde jsou skutečně poskytovány.

— V odstavci 2 je poskytování restauračních a stravovacích služeb během přepravy cestujících na palubě lodí, letadel nebo ve vlacích fiktivně přesunuto do místa zahájení

přepravy. Tímto způsobem je učiněno zadost podnětu vznesenému během konzultačního postupu.

— U dlouhodobého nájmu dopravního prostředku (trvajícím déle než 30 dnů) osobě nepovinné k dani je rozhodující místo, kde je zákazník usazen, kde má trvalé bydliště nebo kde se obvykle zdržuje.

— U krátkodobého nájmu (např. nájmu osobního automobilu na menší počet dnů) je rozhodující místo, kde je dopravní prostředek předán. Rovněž toto ustanovení bylo v rámci konzultací uvítáno většinou předkladatelů připomínek.

#### 5.2.4 Článek 9g – Služby, které mohou být poskytovány osobám nepovinným k dani na dálku

— Tento článek byl zcela přepracován. Služby uvedené v čl. 9g odst. 1 jsou poskytovány tam, kde je zákazník usazen, kde má trvalé bydliště nebo kde se obvykle zdržuje.

V rámci konzultace je toto ustanovení převážně vnímáno jako velmi negativní z hlediska nepřiměřených administrativních nákladů na splnění povinností spojených s daní z přidané hodnoty. Z toho důvodu převažoval názor, že nezbytným předpokladem tohoto ustanovení je zavedení mechanismu jediného úředního místa (one-stop shop).

— EHSV žádá, aby služby uvedené v tomto článku byly definovány ještě přesněji.

#### 5.2.5 Článek 9h – Služby poskytované zprostředkovatelem osobám nepovinným k dani

— Tato změna vyjasňuje, že se místo poskytování služeb zprostředkovatelem řídí místem, kde se uskutečnilo hlavní zdanitelné plnění podle ustanovení článků 9a až 9g a 9i.

#### 5.2.6 Článek 9i – Služby osobám nepovinným k dani mimo Společenství

— Zde dochází ke změnám v důsledku výše zmíněných škrtů v článku 9g.

#### 5.2.7 Článek 9j – Zamezení dvojího zdanění

— Ustanovení u služeb v oblasti elektronického obchodu, telekomunikací a rozhlasového vysílání poskytovaných osobou usazenou mimo EU mají i do budoucna upravovat místo poskytování těchto služeb v nezměněné podobě. Směrodatný je tedy i nadále členský stát, ve kterém je usazen zákazník nepovinný k dani, nebo členský stát, ve kterém je služba skutečně využita.

Jelikož jsou příslušná pravidla do budoucna stanovena v článcích 9g a 9h, jsou dosavadní písmena h), j) a l) vyškrtuta.

### 5.2.8 Čl. 22 odst. 6 písm. b) ve znění článku 28h – rozšíření souhrnného výkazu

— Předpokládaná změna znění tohoto článku stanoví rozšíření souhrnného výkazu, předkládaného každou osobou povinnou k dani s identifikačním číslem pro účely daně z obratu, o určitá plnění v oblasti služeb. Zde se jedná o ostatní plnění dodaná pořizovatelům, kteří mají identifikační číslo pro účely daně z obratu, o plnění uvedená v pododstavci 5 a o zákazníky povinné k dani, kterým byly poskytnuty služby za podmínek uvedených v čl. 9 odst. 1.

### 5.2.9 Formální změny

Pokud jde o ostatní změny, jež mají v podstatě formální povahu, odkazujeme na odstavce 2.12. odůvodnění pozměněného návrhu.

## 6. Vlastní návrhy a poznámky

### 6.1 Místo poskytování služeb u služeb poskytovaných osobám povinným k dani

6.1.1 Výbor vítá plánované rozšíření postupu „Reverse Charge“ na úrovni podniků, tj. výměny plnění mezi osobami povinnými k dani.

6.1.2 Podmínkou však je, aby zúčastněné osoby byly schopny postup „Reverse Charge“ v každém ohledu bez problémů uplatňovat. To by mohlo být problematické tehdy, kdyby plnící podnik mohl přesunout posouzení zdanitelného plnění z hlediska údajů pro daň z obratu, místa plnění, daňové povinnosti a daňové sazby popř. možného osvobození od daně na příjemce plnění, aniž by měl tento možnost spolehlivě přezkoumat příslušné údaje.

6.1.3 Podniky by měly být ušetřeny rozsáhlých vykazovacích a registračních povinností. Je bezpodmínečně nutné dát každému podniku v EU možnost spolehlivě určit, zda povinnost uplatnit postup „Reverse Charge“ u daného plnění spočívá na podniku/subjektu povinném k dani usazeném v jiném členském státě EU, který je příjemcem plnění. Nadměrná odpovědnost podniku, který je poskytovatelem služby, v případech (pozdějšího) selhání obrácení povinnosti k dani z obratu by bylo ku škodě celému systému a vedlo by k tomu, že by systém nebyl přijat zájmovými okruhy.

### 6.2 Služby poskytované osobám nepovinným k dani

6.2.1 Poskytuje-li plnící podnik/subjekt povinný k dani služby osobám nepovinným k dani, nepřipadá použití postupu „Reverse Charge“ od počátku v úvahu. To by znamenalo, že při pozdějším uplatnění zdanění podle místa spotřeby by se podnik z jiného členského státu EU musel zaregistrovat k dani z obratu ve státě služby a musel by plnit tamější povinnosti k dani z přidané hodnoty. Aby se toto administrativní zatížení a s ním související poškození obchodního styku uvnitř Společenství omezilo na minimum, je zapotřebí nebyrokratických pravidel.

6.2.2 Důvodem je, že registrační povinnost způsobuje značné náklady navíc a v nejistých případech i to, že podnik povinný k dani od poskytování dané služby ustoupí. To by ovšem nevedlo k otevření vnitřního trhu a rovným soutěžním podmínkám pro podniky ve všech členských státech EU, nýbrž ke značnému znevýhodnění podniků se sídlem v jiném členském státě EU oproti tuzemským poskytovatelům služeb. To ovšem nemůže být v zájmu odbourávání překážek obchodu. Z toho důvodu by rozšíření zdanění podle místa původu na osoby nepovinné k dani bylo únosné jen tehdy, pokud by začal okamžitě a hladce fungovat navrhovaný systém jediného úředního místa (one-stop shop). Jen tehdy by bylo možné od podniků očekávat, že budou zdanitelná plnění poskytovat až ve všech 25 členských státech EU, aniž by existovala možnost systému „Reverse Charge“. Jinak by hrozilo nebezpečí opačného účinku, totiž vytlačení malých a středních podniků z vnitřního trhu EU.

## 7. Postup uplatňování daňového odpočtu

7.1 Totéž platí i pro zjednodušení povinností k dani z přidané hodnoty v souvislosti s uplatňováním daňového odpočtu. Znamé problémy při uplatňování odpočtů vedou zejména u menších částek k tomu, že podnik musí zvažovat, zda se mu uplatnění nároku vůči rozpočtu cizího státu „vyplatí“, a zda pro něj není mnohem výhodnější se nároku na odpočet hned zkraje úplně vzdát. To ovšem fakticky narušuje jednu ze základních zásad šesté směrnice o dani z přidané hodnoty, a sice odpočitatelnost částek daně na vstupu.

EHSV je v této souvislosti názoru, že úsilí o úplný a vyrovnaný výběr DPH se v některých státech musí ještě velmi zlepšit.

7.2 Z uvedeného důvodu by bylo vhodné zajistit, aby byly provedeny návrhy připravené Evropskou komisí v rámci zavádění systému jediného úředního místa (one-stop shop) a aby byla ověřena jejich účinnost.

V Bruselu dne 17. května 2006.

předsedkyně

Evropského hospodářského a sociálního výboru

Anne-Marie SIGMUND



**Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k tématu Odstraňování překážek malých a středních podniků ve vnitřním trhu v podobě daně z příjmu právnických osob – nástin možného pilotního projektu pro zdanění podle domovského státu**

KOM(2005) 702 v konečném znění

(2006/C 195/14)

Dne 23. prosince 2005 se Komise, v souladu s článkem Smlouvy o založení Evropského společenství, rozhodla konzultovat Evropský hospodářský a sociální výbor ve věci výše uvedené.

Specializovaná sekce „Hospodářská a měnová unie, hospodářská a sociální soudržnost“, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 28. dubna 2006. Zpravodajem byl pan LEVAUX.

Na 427. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 17. a 18. května 2006 (jednání ze dne 17. května, přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 143 hlasy pro a 6 členů se zdrželo hlasování.

## 1. Závěry

1.1 EHSV připomíná, že v dlouhodobém horizontu podporuje harmonizaci daňových předpisů na evropské úrovni. Ta však musí stále ještě čelit mnohým překážkám a za těchto okolností EHSV:

- znovu schvaluje hlavní směry a úsilí Komise o usnadnění rozvoje činnosti malých a středních podniků (MSP), přitom si však klade otázky ohledně účinnosti navrženého opatření a jeho omezeních,
- je přesvědčen, že vzhledem k tomu, že se jedná o pilotní projekt, by bylo vhodnější navrhnout lépe začleněný systém, který vychází z konkrétních zkušeností na základě dobrovolných závazků některých států a profesních organizací MSP, omezit délku zkušebního období na 5 let, vytěžit z něj užitečné informace a poté uplatnit napodobitelné složky,
- navrhuje Komisi, aby se inspirovala prvky obsaženými v níže uvedených stanoviscích, s dlouhodobým cílem určit hlavní směr, který by MSP nabídl logicky skloubená řešení, zejména doporučení pro vypracování statutu „evropských malých a středních podniků“.

## 2. Připomenutí předchozích stanovisek EHSV

2.1 Po řadě návrhů za posledních několik let Komise předkládá k přezkoumání toto sdělení. Jedná se o nový příspěvek, jehož cílem je otevřít v daňové oblasti, a především v oblasti daně z příjmu právnických osob, nové možnosti pro rozvoj

MSP, jejichž význam pro vytváření pracovních míst a bohatství v EU byl mnohokrát potvrzen, zejména v lisabonském akčním plánu.

2.2 Evropský hospodářský a sociální výbor byl od konce 90. let několikrát požádán o stanovisko k návrhům, doporučením a sdělením na toto téma či s příbuznou problematikou. V následujícím výčtu připomíná nedávná vyžádaná stanoviska a stanoviska z vlastní iniciativy, která se zabývají zejména problematikou „evropského podniku“ aplikovanou na MSP a daňovým zjednodušením nutným k rychlému odstranění překážek, kterým musejí tyto podniky čelit.

— V roce 2000, stanovisko EHSV z vlastní iniciativy <sup>(1)</sup> k tématu „Evropská charta pro malé podniky“, v němž je mezi dvanáctkou návrhů uveden požadavek „vytvořit zjednodušený daňový režim pro MSP s osvobozením mikropodniků s určitým maximálním obratem od zdanění zisku“.

— V roce 2001, stanovisko EHSV <sup>(2)</sup> ke sdělení Komise „Daňová politika Evropské unie – priority pro nadcházející roky“. EHSV „podporoval cíle Komise v oblasti daňové politiky jako celek a zdůrazňoval nutnost koordinovat daně z příjmů právnických osob s cílem odstranit problémy, se kterými se setkávají MSP v důsledku rozdílů mezi jednotlivými státy.“

— V roce 2002, stanovisko EHSV z vlastní iniciativy <sup>(3)</sup> nazvané „Přístup MSP k evropskému právnímu statutu“, který by umožnil „zajistit pro ně rovné zacházení v porovnání s většími podniky tím, že nabídne MSP evropské označení a tak usnadní jejich činnost na vnitřním trhu, zamezí riziku několikanásobného zdanění atd. ...“

<sup>(1)</sup> Úř. věst. C 204, 18.7.2000, s. 57.

<sup>(2)</sup> Úř. věst. C 48/73, 21.2.2002, s. 73

<sup>(3)</sup> Úř. věst. C 125, 27.5.2002, s. 100.

— V roce 2002, stanovisko EHSV z vlastní iniciativy <sup>(4)</sup> s názvem „Přímé zdanění podniků“, „vyzývá k okamžitému urychlení opatření k zamezení dvojímu zdanění... Schvaluje cíl vybudovat pomocí společně přijatých zásad vnitřní trh bez daňových překážek ... zdůrazňuje, že zavedení harmonizovaného daňového základu pro všechny podniky EU je slučitelné se suverenitou členských států a regionů EU v daňové oblasti pokud nezpochybňuje jejich pravomoci stanovit úroveň zdanění.“

— V roce 2003, stanovisko EHSV <sup>(5)</sup> k „Návrhu směrnice Rady, kterým se upravuje směrnice 90/435/EHS Rady z 23.7. 1990 o společném daňovém režimu pro mateřské a dceřiné společnosti členských států“. EHSV podpořil Komisi v úsilí „zamezit či alespoň zredukovat dvojí či několikanásobné zdanění zisků rozdělených dceřinou společností v domovském státě mateřské společnosti či stálé provozovny.“

— V roce 2003, stanovisko EHSV z vlastní iniciativy <sup>(6)</sup>: „Daně v Evropské unii: společné zásady, konvergence daňových systémů a možnost hlasovat kvalifikovanou většinou“, „... požaduje podrobněji prozkoumat tři otázky, mezi nimi **zavedení společného daňového základu pro daň z příjmu právnických osob a stanovení minimálních sazeb daně z příjmu právnických osob kvalifikovanou většinou.**“

— V roce 2004, průzkumné stanovisko EHSV <sup>(7)</sup>, vypracované na žádost Komise na téma: „Schopnost MSP a sociálních podniků přizpůsobit se změnám hospodářské dynamiky“, ve kterém EHSV znovu trvá na „nutnosti odstranit překážky, které brání MSP a sociálním podnikům v přístupu na světový trh, zejména snížením administrativního a právního břemene, kterému musí čelit.“

— V roce 2004, stanovisko EHSV <sup>(8)</sup> ke sdělení Komise „Vnitřní trh bez překážek spojených s daní z příjmu právnických osob“, v němž EHSV zdůrazňuje:

— v bodě 3.2, nutnost napravit nedostatky ve fungování vnitřního trhu „konsolidováním dohod o dani z příjmu právnických osob (...) neboť MSP nedisponují dostatečnými prostředky na to, aby se přizpůsobily patnácti a brzy dvaceti pěti odlišným systémům předpisů“.

— v bodě 3.3, „potřebu stanovit zdanění MSP v souladu s předpisy domovského státu, eventuálně doplněnými o stanovení maximálního obratu“.

— v bodě 3.3, že „pilotní projekt Komise v oblasti zdanění podle předpisů domovského státu přináší řešení problémů spojených s přeshraniční činností MSP ulehčením administrativního břemene, spjatého s jejich daňovými povinnostmi. Systém zdanění podle předpisů domovského státu by mohl nejdříve být vyzkoušen na bilaterálním základě a po následném kladném hodnocení eventuálně rozšířen na celou Evropskou unii.“

<sup>(4)</sup> Úř. věst. C 241, 7.10.2002, s.75.

<sup>(5)</sup> Úř. věst. C 32, 5.2.2004, s. 118.

<sup>(6)</sup> Úř. věst. C 80, 30.3.2004, s. 139.

<sup>(7)</sup> Úř. věst. C 120, 20.5.2005, s. 10.

<sup>(8)</sup> Úř. věst. C 117, 30.4.2004, s. 38.

— v bodě 3.4, „že společný základ daně v celé Evropské unii je prvním významným krokem.“

— v bodě 3.7, „znovu a ještě důrazněji trvá na tom, aby členské státy, jež jsou v této věci nevlivnějšími subjekty, dokázaly dospět k dohodě, umožňující zejména MSP rozšiřovat jejich činnost přes státní hranice a tím vytvářet pracovní místa, a vyzývá je, aby tak učinily, neboť jsou to právě ony kdo vytváří podstatnou část nových pracovních míst.“

2.3 EHSV cituje některé pasáže z těchto 8 stanovisek, jež vznikala v průběhu 5 let, aby:

— více zdůraznil význam svých příspěvků,

— připomněl vhodná opatření, jež poskytnou MSP prostředky k posílení jejich úlohy na úrovni vnitřního trhu EU

— zdůraznil, že Komise svou vytrvalostí prokazuje úsilí o nalezení proveditelných řešení.

2.4 Zároveň však EHSV lituje, že uplynulo 5 let bez toho, že by se přistoupilo k samotnému vytvoření účinného opatření. Proto důrazně žádá Parlament a Radu, aby se konečně rozhodly odstranit překážky, které již byly přesně identifikovány.

### 3. Návrhy Komise a přínos EHSV

3.1 Přesto, že se EHSV domnívá, že v předstihu vyslovil stanoviska, jež se konvergentním způsobem vyjadřují k podstatě návrhů Komise, přál by si k několika bodům podat doplňující komentář.

3.2 Komise ve svém sdělení připomíná, že zapojení MSP do vnitřního trhu je zřetelně nižší, než zapojení větších podniků, a to především z daňových důvodů. Zmiňuje, že je vhodné povzbudit přeshraniční rozšiřování MSP a doporučuje zdanění podle předpisů domovského státu. Pokud jde o daňovou problematiku podniků, zejména daň z příjmu právnických osob, Komise navrhuje, aby členské státy a podniky vyzkoušely systém „zdanění podle předpisů domovského státu“ formou zkušebního pilotního systému.

3.3 EHSV již podobnou iniciativu doporučil a v zásadě s ní souhlasil. Přitom by však chtěl poznamenat, že pouze omezený počet MSP plánuje přeshraniční rozšíření, proto se pro experiment tohoto druhu musí počítat s účastí omezeného počtu podniků, které kvůli své lokalizaci či poslání usilují o usazení v zahraničí. Kromě sdíleného zásadového přístupu si EHSV přeje, aby Komise přesněji uvedla:

— jaký je přibližný počet MSP, které by v blízké budoucnosti měly zájem na uplatnění opatření doporučeného pro výpočet daňového základu pro daň z příjmu právnických osob,

- jaká je jejich ekonomická „váha“ v rámci EU,
- která hospodářská odvětví jsou nejvíce zastoupena.

3.3.1 Vzhledem k tomu, že je celkovým cílem zlepšit růst a zaměstnanost a také usnadnit činnost MSP a s ohledem na omezené rozpočtové prostředky, jež má Evropa k dispozici, EHSV se domnívá, že je třeba se vyhnout povrchnímu přístupu a upřednostnit omezený počet opatření zaměřených na účinnost. Proto je třeba podle dostupných statistických údajů ověřit nejen účinnost navrženého opatření a porovnat ji s jinými opatřeními, která by mohla mít razantnější dopad. EHSV s podivem konstatuje, že kvůli nedostatečným informacím o této otázce nemůže Komise ve své studii dopadu změřit náklady spojené se zavedením doporučeného opatření.

3.4 Komise ve snaze doložit opodstatněnost svého návrhu vychází z výsledků ankety, kterou uskutečnila ve druhém pololetí roku 2004, kdy se obrátila na MSP a profesní organizace 25 členských států. Komise obdržela odpověď pouze na 194 dotazníků, z nichž 168 pochází od německých podniků (viz dokument v příloze).

3.4.1 EHSV konstatuje, že v rámci EU tato anketa neumožnila shromáždit významný počet odpovědí, protože existuje několik milionů MSP, a z toho dva miliony jen v odvětví stavebnictví. Stejně tak je udiven, že nebyl obeznámen s příspěvků, které dodaly profesní organizace a sociální partneři. Pokud tyto příspěvky nejsou chápány jako důvěrné, EHSV žádá, aby mu byly pro informaci sděleny.

3.4.2 EHSV se domnívá, že vzhledem k tomu, že anketa shromáždila velmi málo použitelných informací, Komise z ní neměla vyvozovat závěry, které by se mohly ukázat nedostatečně podložené.

3.5 EHSV se domnívá, že by Komise měla:

- nalézt důvody zjevného nezájmu o anketu ze strany podniků,
- počítat s dostatečným rozpočtem na uskutečnění podobných průzkumů specialisty. Tito specialisté by předem zhodnotili, zda jsou předmět a cíl ankety i samotný obsah dotazníků relevantní. Souběžně s tím by mohly některé přímé kontakty s MSP, které už mají pobočky v jiných státech, umožnit lépe zhodnotit skutečné problémy, kterým musejí čelit,
- nešířit dotazník pouze prostřednictvím Internetu, neboť tento způsob se jeví jako nedostatečně přizpůsobený MSP, ale hodí se spíše pro organizace, které pravidelně konzultují internetové stránky Komise.

3.5.1 Je rovněž možné, že někteří vedoucí MSP, s pevným úmyslem provozovat činnost v jiných členských státech, nepočítají mezi své hlavní starosti způsob, jakým budou zdaněni, ale raději by našli místní prodejce, investovali do marketingu a rozšířili cenové rozpětí.

3.5.2 Je také možné, že další vedoucí MSP se domnívají, že když se rozhodnou usadit se v jiném státě, budou muset čelit četným administrativním, právním, sociálním, daňovým a jiným problémům natolik složitým, že způsob, jakým bude zdaněna jejich dceřiná společnost je okrajovou a předčasnou otázkou, a raději založí podnik se společnou majetkovou účastí (joint venture) s nějakou místní společností (postup, který je pro evropskou soudržnost příznivý).

3.6 Z následujícího výčtu je zřejmé, že Komise určuje pole působnosti a cíle doporučeného pilotního opatření.

- Široké uplatnění pilotního opatření na všechny MSP, včetně mikropodniků s méně než deseti zaměstnanci.
- Výpočet podle pravidel stanovení základu daně ze zdanitelných zisků mateřské společnosti v domovském státě, což platí i pro všechny oprávněné dceřiné společnosti a stále provozovny v systému platném v jiných zúčastněných členských státech.
- Takto stanovený základ daně by byl poté rozdělen mezi dotčené členské státy podle jejich příslušného podílu na celkové výši mezd a/nebo celkovém obratu společnosti. Každý členský stát by následně uplatnil svou vnitrostátní sazbu daně na část daňového základu, která by mu příslušela.
- Přeshraniční kompenzace ztrát.

Tímto způsobem by došlo ke snížení nákladů MSP spojených s existencí více národních systémů v oblasti zdanění právnických osob, což pro MSP většinou znamená využití služeb nákladného specialisty.

3.7 EHSV konstatuje, že tyto navrhované cíle a rozsah působnosti odpovídají tomu, co bylo plánováno dříve. Potvrzuje tedy svůj souhlas a doporučuje, aby byl v případě úspěšného dokončení experimentu urychleně zaveden evropský systém pro dohled nad daňovým dumpingem a případně pro jeho kontrolu, aby podniky například nemohly přemístit firemní sídlo mateřské společnosti do toho státu Unie, který by jim nabídl výhodné podmínky při výpočtu základu daně právnických osob.

3.8 Komise vyzývá členské státy k vyjednání a uzavření bilaterálních dohod stanovujících praktické pokyny k provádění tohoto pilotního opatření, s ohledem na hlavní směry nezávazného charakteru, které navrhla. Komise nabízí své služby k přípravě a doprovázení těchto bilaterálních dohod.

3.9 EHSV si je dobře vědom, do jaké míry jsou činnost a zásahy Komise ohraničeny a vítá, že se Komise omezuje na úlohu navrhovatele a iniciátora. To umožní zainteresovaným MSP vyzkoušet pilotní opatření obsažená v bilaterálních dohodách mezi určitými státy EU. Podle výsledků tohoto experimentu Komise ve vhodný okamžik navrhne rozšířit experiment, sestávající z několika neúčinnějších opatření.

3.10 EHSV spolu s Komisí potvrzuje, že jednou z velkých překážek pro MSP je existence velkého množství různých vnitrostátních předpisů. Existence četných bilaterálních dohod mezi 25 členskými státy, ze zásady navzájem odlišných, povede MSP k tomu, že z nich využijí pouze omezený počet. To by jim nepřineslo požadovaná zjednodušení.

3.11 Navíc si EHSV klade otázky ohledně praktických důsledků záměru, který Komise vyslovila, tedy nevytvářet pro navrhovaný experiment přesněji ohraničená opatření. Jak je možné v budoucnu, po uzavření četných bilaterálních dohod, dospět v určitém okamžiku k harmonizaci daňových předpisů

(což je v dlouhodobém horizontu vhodným cílem), pokud některá kritéria konvergence nejsou stanovena od začátku?

3.12 EHSV rovněž zaznamenal, že nebyla zahájena žádná důkladná studie, která by ověřila, zda v samotné Evropě neexistují mezi státy či regiony, jako například Švýcarskem, Lichtenštejnem, Vatikánem, či knížectvími jako např. Monakem, San Marinem, Andorou atd., opatření umožňující zamezit či zredukovat důsledky několikanásobných daňových systémů vnitrostátních, regionálních či místních na podniky (zejména na MSP).

V Bruselu dne 17. května 2006.

předsedkyně

Evropského hospodářského a sociálního výboru

Anne-Marie SIGMUND

---

**Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k návrhu nařízení Rady o zřízení  
Fondu soudržnosti (kodifikované znění)**

*KOM(2006) 5 v konečném znění – 2003/0129 (AVC)*

(2006/C 195/15)

Dne 28. února 2006 se Rada Evropské unie, v souladu s článkem 262 Smlouvy o založení Evropského společenství, rozhodla konzultovat Evropský hospodářský a sociální výbor ve věci výše uvedené.

Specializovaná sekce „Hospodářská a měnová unie, hospodářská a sociální soudržnost“, kterou Výbor pověřil přípravou prací na toto téma, přijala své stanovisko dne 28. dubna 2006. Zpravodajem byl pan GRASSO.

Na 427. plenárním zasedání, které se konalo dne 17. května 2006, přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 146 hlasy pro, 1 hlas byl proti a 2 členové se zdrželi hlasování.

1. Evropský hospodářský a sociální výbor podporuje iniciativu Komise kodifikovat nařízení (CE) 1164/94 o zřízení Fondu soudržnosti.

2. EHSV potvrzuje svůj názor, který již opakovaně vyjádřil, že kodifikace právních předpisů Společenství přispívá k přiblížování nástrojů Evropské unie jejím občanům. To je ještě důležitější v případě politiky soudržnosti, která má prvořadý význam při utváření Evropy.

V Bruselu dne 17. května 2006.

předsedkyně

Evropského hospodářského a sociálního výboru

Anne-Marie SIGMUND

---



## Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k tématu *Vnější činnost Unie: úloha organizované občanské společnosti*

(2006/C 195/16)

Dne 28. ledna 2004 se Evropský hospodářský a sociální výbor, v souladu s čl. 29 odst. 2 Jednacího řádu, rozhodl vypracovat stanovisko k tématu *Vnější činnost Unie: úloha organizované občanské společnosti*.

Specializovaná sekce „Vnější vztahy“, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 4. května 2006. Zpravodajem byl pan KORYFIDIS.

Na 427. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 17. a 18. května 2006 (jednání ze dne 17. května 2006), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 140 hlasy pro, 3 hlasy proti a 9 členů se zdrželo hlasování.

1. Toto stanovisko bylo vypracováno na základě dotazníku a studie. Jedná se o výsledek dlouhého analytického procesu jak na poli teorie, tak v praxi, a odráží též zkušenosti získané EHSV ze vztahů, jež navázal s poradními orgány a jinými organizacemi občanské společnosti v kandidátských a v některých třetích zemích. Celý tento postup, jenž trval několik let, vede Výbor k přesvědčení, že je nutno zahájit novou etapu a tyto závazky a vztahy, jež z nich vyplývají, učinit strukturovanějšími a předvídatelnějšími, stejně jako zlepšit jejich výhledy.

2. EHSV je toho názoru, že globalizace hospodářství a pokrok ve vědě a technologii, především informačních technologiích, představují velkou sílu, jíž lze čelit pouze posunem epicentra tvorby a rozvoje současných mezinárodních vztahů. Základním vyjádřením tohoto posunu musí být strukturální integrace vztahů mezi společnostmi do tradičních vztahů mezi státy.

3. Z toho vyplývá, že Unie je systémem řízení a jakožto sjednocený celek by měla co nejdříve uznat tuto novou skutečnost. Uznat ji znamená také plánovat a rozvíjet politiky vnější činnosti s aktivní spoluprací a přínosem organizované občanské společnosti k jejímu provádění.

4. Tyto politiky by měly být preventivní, kde je to možné, a v každém případě integrované. Evropský demokratický život, evropské hospodářské a sociální *acquis*, strategické cíle Unie a spolehlivé znalosti jsou základem pro vytváření a rozvoj těchto politik uvnitř a vně hranic Unie.

5. Bude muset najít novou vnitřní organizační rovnováhu a tvůrčí rovnováhu mezi konkurencí a spoluprací, především v oblastech a činnostech směřujících za hranice Unie.

6. Způsob, jakým by si samotné evropské organizace občanské společnosti měly uvědomit svoji novou úlohu, představuje složitý problém. Žádá si podporu moderních metod na obeznámení se s učením a znalostmi.

7. Pro účely takového obeznámení, ale všeobecněji z hlediska umožnění evropským občanům vypořádat se se společností

a hospodářstvím založenými na znalostech, je zapotřebí nový přístup k programům celoživotního vzdělávání. V praxi to znamená zahrnout do současných programů celoživotního vzdělávání poznatky týkající se globalizace a vnější činnosti Unie.

8. EHSV jakožto mluvčímu organizované občanské společnosti na evropské úrovni je svěřena trojí úloha:

— jediného hlasu občanské společnosti u politických orgánů Unie v záležitostech týkajících se vnější činnosti Společenství, který se zakládá na demokratickém *acquis* a na procesu tvůrčího souladu odlišných zájmů,

— aktivní účasti na plánování a rozvoji politik Unie týkajících se vnější činnosti Společenství,

— zajištění sledování zahraničních politik prováděných Uníí a jejich hospodářských a sociálních dopadů.

9. Tyto úlohy EHSV pokrývají širokou škálu otázek a činností, protože problémy vyvstávající v důsledku nového globálního prostředí se týkají jeho různých složek, jimiž jsou hospodářský, sociální, environmentální a kulturní rozměr.

10. V tomto ohledu je nejvýraznějším přínosem EHSV k utváření a rozvoji politik týkajících se vnější činnosti Unie jeho schopnost vytvářet tvůrčí rovnováhu, kdykoliv zaujímá postoj k nějaké otázce. Rovnováha je dosahována sjednocováním různých zájmů vyjádřených jeho členy v rámci procesu a přístupu, které pokrývají čtyři výše zmíněné rozměry.

11. Je třeba zdůraznit, že EHSV již má značné zkušenosti v záležitostech týkajících se vnější činnosti Unie. Na druhé straně existují nedostatky v dobrém využívání těchto zkušeností prostřednictvím širších mechanismů a přístupů Společenství. Přesněji řečeno, instituce Evropské unie nedokázaly dostatečně využít těchto poznatků a závěrů, jichž se jim dostalo ve formě stanovisek, informačních zpráv a jiných návrhů.

12. EHSV je toho názoru, že by se měly najít způsoby jak lépe zajistit spojení mezi těmito zkušenostmi a ústředními politickými strukturami Unie. Jedním z možných způsobů by bylo podepsat protokoly o vyšší spolupráci, jako např. protokol dohodnutý mezi Evropskou komisí a EHSV. Ještě lepším způsobem by byla spolupráce všech politických orgánů Unie a EHSV na rozvoji vhodných integrovaných a pokud možno preventivních politik.

13. EHSV v každém případě shledává a zdůrazňuje potřebu obecněji posílit svoji úlohu a úlohu organizované občanské společnosti v procesu globalizace. Obecnějším důvodem pro toto je potřeba podpořit širší cíle Unie ve světě ve 21. století. Specifický důvod pro to pak souvisí, a to především v případě EHSV, se způsobem, jakým tyto cíle budou podporovány. Jinými slovy to společně se stále se vyvíjejícím způsobem fungování EHSV, co se týče společnosti založené na znalostech, souvisí i s jeho jedinečnou charakteristikou, kterou je schopnost důvěryhodně zasáhnout na úrovni občanské společnosti mimo Unii s využitím přístupu, který lze popsat jako „měkká diplomacie“.

14. EHSV žádá o uznání této jedinečné schopnosti a o její podporu. Žádá, aby byl uznán jako globální partner (institucionální zástupce evropské organizované společnosti), především v mezinárodních organizacích, jako je např. Ekonomická a sociální rada Organizace spojených národů. Dále žádá o podporu svého postavení a úlohy ve smlouvách se třetími zeměmi a o podporu svých politik, jejichž cílem je podpora občanské společnosti v těchto zemích.

15. Při zastávání výše zmíněné dvojí úlohy žádá EHSV o podporu rozvoje svých hlavních střednědobých politických kroků. Mezi ně patří:

- vytvoření moderního integrovaného systému proaktivní komunikace, výměny informací a sítí s partnery v celé Evropě a ve světě a také s ostatními orgány Unie,
- zviditelnění a posílení spolupráce s poradními orgány mezi vládních organizací a dalšími dotčenými mezinárodními organizacemi, především v otázce vztahů s organizovanou občanskou společností,
- vytvoření „elektronické databanky“ k činnosti orgánů a struktur, jež ve světě vykonávají poradní funkci, a k činnosti sítí organizací občanské společnosti, a dále využívání této báze jako nástroje komunikace, sblížení, porozumění a vysvětlení, jak občanská společnost funguje, a jako nástroje na podporu hodnot a strategických cílů Unie ve světě,
- vypracování zprávy (každé dva roky) o hlavních světových událostech a vlivu vnější činnosti Unie na ně.

16. V souvislosti s výše uvedenými zjištěními a návrhy EHSV vyzývá politické orgány Unie, aby zavedly a podporovaly metodu neustálého interinstitucionálního dialogu s cílem:

- získat transparentní a včasné informace a shromáždit spolehlivé souhrnné poznatky o vnější činnosti Unie,
- přijmout jednotnou a soudržnou koncepci toho, jaké činnosti budou rozvíjeny, proč a jak.

V Bruselu dne 17. května 2006.

předsedkyně

Evropského hospodářského a sociálního výboru

Anne-Marie SIGMUND

**Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru – Příspěvek k zasedání Evropské rady  
ve dnech 15. a 16. června 2006 – Období pro úvahu**

(2006/C 195/17)

Dne 15. února 2006 se Evropský hospodářský a sociální výbor, v souladu s ustanovením čl. 29 odst. 2 Jednacího řádu, rozhodl vypracovat stanovisko k Příspěvku k zasedání Evropské rady ve dnech 15. a 16. června 2006 – Období pro úvahu

a v souladu s článkem 20 Jednacího řádu jmenoval pana MALOSSE hlavním zpravodajem.

Na 427. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 17. a 18. května 2006 (jednání ze dne 17. května 2006), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 133 hlasy pro, 1 hlasem proti a 8 členů se zdrželo hlasování.

1. EHSV v prvé řadě vítá záměr předsednictví Rady neomezovat se na pouhé zhodnocení iniciativ uskutečněných během období pro úvahu, ale vytyčit také další fáze probíhajícího procesu.

2. EHSV v této souvislosti znovu potvrzuje svůj postoj vyjádřený ve stanoviscích ze dne 24. září 2003<sup>(1)</sup> a 28. října 2004<sup>(2)</sup>, podle kterého je Ústavní smlouva základním nástrojem, jenž napomáhá Unii čelit výzvám, se kterými se potýká. Zejména znovu zdůrazňuje, že je důležité připojit k ní Listinu základních práv, jež zakládá politiky Unie na právech občanů, ustanovení o uspořádání institucí a opatření v oblasti správy Unie, jež jí zajišťují lepší zviditelnění a účinnost.

3. EHSV také bere ohled na usnesení Evropského parlamentu na téma „Období reflexe: struktura, témata a rámec pro hodnocení diskuse o Evropské unii“ ze dne 19. ledna 2006.

4. ESHV je toho názoru, že:

— nedostatečně jasná představa o cílech a účelnosti evropské integrace a chybějící konsensus v této otázce přispěly k nárůstu pochybností, navzdory úspěchům a zkušenostem získaným během padesáti let budování Evropy;

— zdrženlivost občanů se týká spíše fungování a současných politik Unie než Ústavní smlouvy samé, jejíž inovující přínos nebyl veřejnosti dostatečně vysvětlen;

— současný institucionální systém vycházející z Niceské smlouvy sám o sobě Evropské unii nezajistí další pokrok na cestě k integraci. Současné Smlouvy nesplňují požadavky na moderní evropskou správu a organizacím občanské společnosti poskytují příliš malý prostor zejména v procesu utváření evropských politik a při přípravě rozhodnutí Společenství na všech úrovních;

— je na Evropské komisi a Evropské radě, aby v rámci svých příslušných pravomocí předložily odpovídající návrhy a nastínily své představy o budoucnosti Evropy, jež bude moci nabídnout občanům šťastné vyhlídky a obohatí politiky Unie tak, aby splňovaly očekávání evropského obyvatelstva. EHSV s nadšením vítá interinstitucionální dohodu, ke které dospěl Evropský parlament s Radou a Komisí dne 4. dubna 2006 a která zvyšuje celkovou částku finančního výhledu na období 2007-2013 původně navrženou Evropskou radou. Konstatuje však, že navýšení je velmi omezené,

a hluboce lituje, že tento finanční výhled neumožní uvolnit rozpočtové prostředky, jež by svou výší odpovídaly evropským ambicím. EHSV v této souvislosti odkazuje na své stanovisko ze dne 15. září 2004<sup>(3)</sup>;

— pro vypracování úspěšné komunikační strategie o Evropě je nejprve třeba:

— stanovit jasnou představu o budoucnosti Evropy,

— definovat a realizovat politiky, které přinesou občanům skutečnou přidanou hodnotu,

— zajistit lepší srozumitelnost a zviditelnění procesu budování Evropy a jeho cílů,

— provést výraznou demokratizaci chodu Unie, jež zajistí zejména vyšší zapojení občanů a zahájí strukturovanější dialog s organizovanou občanskou společností.

5. EHSV předložil Evropské radě, jejíž zasedání se bude konat ve dnech 15. a 16. června 2006, následující doporučení:

## 5.1 Odpovědné funkce

5.1.1 Nalézt rychlé řešení krize identity, kterou v současné době prochází Evropská unie, představuje velkou odpovědnost, jež je v zásadě v rukou členských států, a tedy v rukou Evropské rady. Červnový summit proto musí představit jasnou vizi o budoucnosti Evropy a nalézt cestu, jak vyvést Unii z dnešní bezvýchodné politické situace. EHSV se v tomto ohledu domnívá, že řešení pro „překlenutí krizové situace“ musí zachovat přínos a rovnováhu, jež představuje Ústavní smlouva, a zohlednit, že Smlouva byla do dnešního dne ratifikována 15 členskými státy.

<sup>(1)</sup> Stanovisko pro mezivládní konferenci v roce 2003 - (Úř. věst. C 10, 14.1.2004).

<sup>(2)</sup> Stanovisko ke Smlouvě zakládající Ústavu pro Evropu - (Úř. věst. C 120, 20.5.2005).

<sup>(3)</sup> Stanovisko ke Sdělení Komise - Budování naší společné budoucnosti: politické výzvy a rozpočtové prostředky rozšířené Unie 2007-2013 (KOM(2004) 101 v konečném znění) - (Úř. věst. C 74, 23.3.2005).

5.1.2 V souladu s článkem IV-443 (4) této Ústavní smlouvy oba neúspěchy při procesu ratifikace, jejichž důvody samozřejmě nelze ignorovat, nevedou nutně ke zrušení tohoto textu.

## 5.2 Lepší evropská správa

5.2.1 Evropské instituce, Komise, Evropský parlament a Rada, by měly zavést nejvíce inovující prvky v oblasti evropské správy obsažené v Ústavní smlouvě. EHSV se proto vyslovuje pro bezodkladné rozšíření a posílení procesu konzultací s organizacemi občanské společnosti před každým důležitým legislativním návrhem. Stejně tak vyzývá Komisi, aby prostudovala podmínky pro zavedení práva občanů předkládat legislativní návrhy.

5.2.2 V těchto souvislostech a také v rámci analýz dopadu by instituce měly častěji využívat schopností EHSV, jenž přispívá k obsahové stránce politik Unie svými průzkumnými stanovisky a informačními zprávami.

5.2.3 Výbor tedy bude ve svých aktivitách pokračovat, zejména ve spolupráci s národními hospodářskými a sociálními radami a obdobnými institucemi, aby tak mohl rozhodujícím způsobem přispět k podpoře a vytváření strukturovanějšího dialogu a spolupráce mezi institucemi Unie a organizovanou občanskou společností.

5.2.4 Bylo by též třeba rozpracovat zásadu „funkční subsidiarity“, aby se tak čím dál větší díl odpovědnosti Unie přiděloval územním samosprávám a organizacím občanské společnosti, aby se občané rychleji sžili s evropskou realitou. Kontrolu subsidiarity by bylo třeba rozšířit nejen na územní samosprávy, ale i na organizace občanské společnosti.

## 5.3 Obohacení politik Společenství a evropského občanství

5.3.1 Jedním z úkolů institucí Unie je obohatit evropské politiky, a prokázat tak jejich účinnost a kladný dopad na každodenní život občanů: zaměstnanost, mobilitu, životní prostředí, společenský pokrok, politiku mládeže, podnikatelský rozvoj, boj proti diskriminaci a sociálnímu vyloučení atd. Měly by také pokračovat v realizaci velkých evropských projektů, jež napomohou k ztotožnění se s Uní (transevropské sítě, vesmírný program atd.), a zahájit projekty nové (evropské občanské služby a evropský systém prevence a zvládnání následků katastrof).

5.3.2 Evropské komisi náleží, v souladu s její úlohou a pravomocemi, které jí svěřují Smlouvy, aby vytvářela a navrhovala skutečné společné politiky v oblastech, ve kterých

se přidaná hodnota evropského rozměru již nemusí dokazovat (zejména v oblastech energetiky, životního prostředí, výzkumu). Z tohoto důvodu je tedy třeba zvolit v závislosti na jednotlivých odvětvích nejpragmatičtější řešení, ať už se jedná o spolufinancování Evropskou unií a členskými státy, nebo o posílenou spolupráci.

5.3.3 V oblasti vnější politiky a v souladu se závazkem přijatým na zasedání Evropské rady v roce 1998 ve Vídni, je třeba podstatně posílit soudržnost a solidaritu EU, aby nedocházelo k tříštění iniciativ a názorů, jež vyvolává pochybnosti o skutečné ochotě členských států podporovat Unii. Souvislá a přesvědčivá prezentace oprávněných zájmů EU po celém světě by také mohla napomoci ke skutečnému vylepšení postavení Unie v očích evropských občanů a zabezpečit její lepší zviditelnění.

5.3.4 Komise s Radou dodají revidované Lisabonské strategii důvěryhodnost, jen pokud zásadně obohatí politiky Unie a po roce 2010 přijdou s evropskou myšlenkou, která by splňovala očekávání občanů a jejich činnost bude provázet finanční podpora odpovídající svou výší hlášeným cílům. Občané totiž mohou Ústavní smlouvu pochopit lépe, pokud jim bude nabídnuta souhrnná celospolečenská perspektiva, která v současné době chybí.

## 5.4 Plné využití existujících Smluv

5.4.1 Komise a Rada by neměly čekat novou Smlouvu a již nyní zavést do praxe některá ustanovení Niceské smlouvy, která umožňují přechod k rozhodování kvalifikovanou většinou v některých oblastech sociální politiky a v oblasti spravedlnosti a vnitřních záležitostí.

5.4.2 EHSV doporučuje, aby se Komise a členské státy chopily nové iniciativy ve věci hospodářské správy Unie a posílily proces koordinace hospodářské a rozpočtové politiky členských států, jež by vedl k oživení investic zaměřených na plnění cílů Lisabonské strategie. V tomto ohledu by též bylo užitečné posílit již nyní pravomoci euroskupiny.

5.4.3 Kromě toho také přísluší Radě, aby již nyní napravila zpoždění, nedostatky či dokonce vážné mezery, které přetrvávají v četných oblastech, jimiž jsou zavedení statutů evropského sdružení, evropské vzájemné pojišťovny (mutuelle) a malých podniků a zavedení patentu Společenství. Rychle by také měly být odstraněny překážky týkající se volného pohybu osob, zboží a služeb. Tato zpoždění a nedostatky ohrožují důvěryhodnost institucí Unie a podporují projevy národního egoismu a soutěživosti mezi členskými státy.



5.4.4 Pokud neuspěje návrh evropské legislativy předložený Komisí, která má pravomoc zákonodárné iniciativy a je strážkyní veřejného zájmu, měla by Rada občanům vysvětlit důvody zablokování návrhu, ba dokonce je před nimi obhájit.

### 5.5 Důvěryhodné a souvislé informování

5.5.1 EHSV žádá členské státy, aby zahájily cílené a soustavné informační kampaně o pozitivních dopadech a přínosu evropské integrace a zavedly „evropskou občanskou nauku“ již na základních školách. Pokud má být toto informování důvěryhodné a nepůsobit jako propaganda, musí se opírat o sítě organizací občanské společnosti a jeho cílem musí být konkrétní diskuse o náplni jednotlivých politik. Úloha Evropské komise je zásadní také pro zajištění koherence komunikačních aktivit na evropské úrovni. Komise by se tedy měla více zapojit do obrany unijních politik a mechanismů a nespokojovat se s nestranným postojem.

V Bruselu dne 17. května 2006.

předsedkyně

Evropského hospodářského a sociálního výboru

Anne-Marie SIGMUND

## Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k návrhu rozhodnutí Rady o hlavních směrech politik zaměstnanosti členských států

KOM(2006) 32 v konečném znění – 2006/0010 (CNS)

(2006/C 195/18)

Dne 10. února 2006 se Rada, v souladu s článkem 262 Smlouvy o založení Evropského společenství, rozhodla konzultovat Evropský hospodářský a sociální výbor ve věci výše uvedené.

Specializovaná sekce „Zaměstnanost, sociální věci, občanství“, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 3. května 2006. Zpravodajem byl pan GREIF.

Na 427. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 17. a 18. května 2006 (jednání ze dne 17. května), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 91 hlasy pro a 1 člen se zdržel hlasování.

### 1. Předloha rozhodnutí Komise

1.1 Počátkem roku 2006 Komise předložila Radě předlohu rozhodnutí o hlavních směrech politik zaměstnanosti členských států pro rok 2006.

V ní je navrženo ponechat hlavní směry pro období 2005-2008 přijaté v roce 2005 beze změny a doporučit členským státům pokračovat i nadále v jejich politikách trhu práce a zaměstnanosti podle příslušných stanovených priorit.

### 6. Podporovat vytvoření nové dohody mezi Evropou a jejími občany

6.1 Všechny členské státy se podepsáním a ratifikací evropských Smluv dobrovolně začlenily do procesu integrace, jenž se zakládá na vytváření stále užšího svazku mezi národy Evropy.

6.2 Období pro úvahu musí vyřešit nejen současné zablokování institucí, ale musí jej být též využito, a to je to nejdůležitější, k nalezení nového konsensu o účelnosti evropské integrace a o novém politickém projektu, jenž bude realistický, ale zároveň ambiciózní a povzbudí touhu občanů po Evropě, která jim zajistí jak mír, tak i více demokracie a prosperity. Nezbytnou podmínkou pro překonání současné krize evropské identity, která vládne v EU, je obnovit věrohodnost evropské myšlenky a zajistit novou legitimitu integračnímu procesu.

1.2 Tímto rozhodnutím Komise sleduje nový správní cyklus v rámci reformy Lisabonské strategie, podle něhož by hlavní směry politik zaměstnanosti přijaté v integrovaném balíčku s hlavními směry hospodářských politik měly být v zásadě zcela přepracovány pouze jednou za tři roky.

1.3 Zároveň tím pro rok 2006 členské státy v Radě upustily od možnosti v letech mezi tím provádět nutné úpravy.

Tomuto rozhodnutí Komise předcházelo posouzení národních reformních programů členských států předložených na podzim 2005 a uvedených ve výroční zprávě Komise o pokroku a ve společné zprávě o zaměstnanosti, které byly.

## 2. Přípomínky Výboru

2.1 EHSV již ve svém stanovisku k přijetí hlavních směrů 2005-2008<sup>(1)</sup> tento nový integrovaný přístup a víceletý cyklus uvítal, nicméně přitom m.j. konstatoval,

- že je v některých bodech nedostatečná soudržnost mezi hlavními směry hospodářské politiky a směry politiky zaměstnanosti;
- že úspěch závisí především na tom, aby členské státy braly vážně své závazky a na národní úrovni skutečně prováděly dohodnuté priority;
- že přitom musí být zajištěno skutečné zapojení parlamentů, sociálních partnerů a občanské společnosti do všech fází koordinace politik zaměstnanosti.

2.2 Výbor dále při vypracování hlavních směrů 2005-2008 konstatoval, že jsou nutná některá přizpůsobení, obzvláště u následujících priorit:

- u politických opatření k podporování začlenění mládeže do pracovního trhu, s cílem zprostředkovat jim především první zaměstnání nabízející perspektivy do budoucnosti;
- u opatření v přechodu ke znalostní společnosti, především s ohledem na zlepšení kvality pracovních míst a zvýšení produktivity práce;
- pokud jde o otázky rovného postavení mužů a žen na trhu práce a v této souvislosti i u opatření ke slučitelnosti povolání a rodiny;
- pokud jde o výzvu, kterou představuje stárnutí obyvatelstva v produktivním věku, jakož i
- pokud jde o nutnost posíleného boje proti diskriminaci na trhu práce z důvodu věku, zdravotního postižení nebo etnického původu.

2.3 EHSV souhlasí s posudkem *Cambridge Review Reports* o prověření politik jednotlivých států v příslušných odstavcích Národních akčních plánů na rok 2005, ve kterém se na žádost Komise bilancuje, že právě u těchto horizontálních témat uvedených v odstavci 2.2 byla sice uvedena některá opatření, ale celkově nebyla mnohými členskými státy dostatečně rozpracována.

Vzhledem k nepřilíživě zlepšené situaci na trhu práce v mnohých členských státech a i nadále nedostatečnému provádění v těchto oblastech na národní úrovni by bylo z hlediska EHSV žádoucí, aby se v každoročních doporučeních členským státům na tyto body kladl obzvláštní důraz a v případě nutnosti byly přizpůsobeny víceleté hlavní směry.

<sup>(1)</sup> Viz stanovisko EHSV ze dne 31.5. 2005 k návrhu rozhodnutí Rady o hlavních směrech politiky zaměstnanosti členských států (na základě článku 128 Smlouvy o ES) (zpravodaj: pan Malosse). (Úř. věst. C 286, 17.11.2005).

2.4 To platí obzvláště pro značný nedostatek jasných a závazných cílů na evropské úrovni v oblasti politiky zaměstnanosti a trhu práce.

- Oslabením explicitních a měřitelných cílů k referenčním hodnotám se při přijetí hlavních směrů 2005-2008 pomalu upustilo od dosavadního přístupu v evropské strategii zaměstnanosti spočívajícího v tom, že byl členským státům dán jasný rámec s jednoznačnými povinnostmi.
- Každý členský stát by si měl naopak po slyšení vnitrostátního parlamentu a sociálních partnerů stanovit vlastní cíle pro realizaci hlavních směrů na úrovni jednotlivých států v rámci Národních reformních programů, které mají být vytvořeny.

2.5 Výbor již před rokem upozornil na to, že to může vést k dalšímu oslabení závaznosti při provádění evropských dohodnutých priorit na národní úrovni, vzhledem k tomu, že opatření politiky zaměstnanosti členských států již nemohou být měřeny ve stejném rozsahu jako dříve na konkrétních a měřitelných cílech.

Tato obava, obzvláště pokud jde o tendenční úbytek závazných cílů, je nyní rok poté, jak ukazuje první přehled části o zaměstnanosti obsažené v Národních reformních plánech předložených členskými státy, víceméně potvrzena. Jak již bylo z více stran hodnoceno, nejsou četné Národní reformní programy, které byly zaslány Komisi, nijak zvláště ambiciózní pokud se týče politiky zaměstnanosti, která respektuje práva a povinnosti zaměstnanců:

- jednak jsou – jako již v minulých letech – mnohdy prezentována průběžná opatření, která již byla tak jako tak na programu národních vlád;
- jednak chybí v mnoha národních reformních plánech konkrétní informace kdy, jak, s jakými zdroji a kým mají být prováděna.

Určitá míra flexibility při provádění hlavních směrů je vzhledem ke stávajícím rozdílným strukturám a problémům v politice trhu práce ve členských státech v zásadě potřebná. Pokud jsou dány předpoklady uvedené v odstavci 2.4, nemělo by na žádný pád dojít příliš malou konkretizací k oslabení cílů oživené Lisabonské strategie.

2.6 EHSV se proto přimlouvá za přijetí účinných opatření, aby byly v budoucnosti Národní programy kvalitativně vylepšeny tak, že budou obsahovat více závaznosti pokud jde o termíny, zodpovědnost a – pokud možno – příslušnou finanční základnu.

V národních reformních plánech jsou většinou pouze národní ustanovení k nadřazeným lisabonským cílům zaměstnanosti (celková zaměstnanost, ženy, starší osoby). EHSV se přimlouvá za další konkrétní cíle, např. v souvislosti s bojem proti nezaměstnanosti mladistvých, při podporování rovného postavení

mužů a žen a celoživotního vzdělávání, pokud jde o podporu zdravotně postižených lidí<sup>(2)</sup> jakož i při rozšiřování zařízení péče o děti a zdrojů pro aktivní politiku trhu práce. Zde předložilo jen několik členských států ambiciózní návrhy.

V této souvislosti je třeba vážně usilovat o nové uvědomění se a vymezení evropských cílů v hlavních směrech.

2.7 EHSV již také upozornil na to, že důležitým klíčem k úspěchu národních reformních plánů je co nejrozsáhlejší zapojení všech relevantních sociálních aktérů – obzvláště sociálních partnerů – do všech fází procesu.

V této souvislosti Výbor lituje, že při vypracování Národních akčních plánů mnohdy nedošlo k potřebným konzultacím sociálních partnerů a opravdové diskusi s občanskou společností. V neposlední řadě již z důvodu velmi těsného harmonogramu při vypracovávání reformních plánů, jak již uvedl *Cambridge Review Report* vypracovaný výborem pro zaměstnanost v analýze zpráv o jednotlivých zemích.

Takové zapojení všech relevantních sociálních aktérů je podle EHSV předpokladem pro to, aby byla například pomocí politiky trhu práce sladěna flexibilita na trhu práce a rozsáhlé zabezpečení zaměstnaneckých vztahů.

Pro EHSV je nedostatečné zapojení občanské společnosti jedním z důvodů, proč ve většině členských států nebylo vyvinuto dostatečné úsilí k zapojení pilíře „sociálního zabezpečení“.

2.8 V této souvislosti je rovněž nutno konstatovat, že většina reformních plánů dostatečně nezohledňují nutnost stanovit kromě strukturálních reforem na trhu práce i opatření k podpoře růstu a zaměstnanosti. EHSV v této souvislosti v poslední době vícekrát upozornil na to, že je k tomu zapotřebí zdravý makroekonomický kontext na evropské a národní úrovni.

Citelné zlepšení situace politiky zaměstnanosti lze v mnohých členských státech dosáhnout pouze prostřednictvím udržitelného konjunkturálního rozmachu. Musí být vytvořeny příslušné rámcové podmínky zvýhodňující jak vnější tak vnitřní poptávku, aby bylo možno plně využít potenciál pro růst a plnou zaměstnanost. Jen málo členských států v tomto

smyslu ve svých reformních programech dostatečně vyzdvihuje hospodářskou stimulaci.

2.9 EHSV kromě toho již vícekrát uvedl, že úsilí v souvislosti s politikou zaměstnanosti nemůže být úspěšné bez příslušných finančních prostředků na národní a evropské úrovni. Příslušné priority proto musí být zohledněny při plánování rozpočtů. I zde *Cambridge Review* u většiny členských států zjistil, že rozpočtové prostředky dostatečně nekryjí navrhovaná opatření v oblasti trhu práce.

Například by mělo být v členských státech navýšeno rozpočtové rozpětí pro příslušné investice do infrastruktury. Národní reformní programy by měly být pokud možno koncipovány tak, aby vytvořily celoevropský koordinovaný program na oživení konjunktury. Důležitým výchozím bodem jsou k tomu veřejné investice. V této souvislosti by mělo být plánované významné krácení prostředků pro projekty TEN v budoucím rozpočtu EU prostřednictvím přerozdělení zrušeno.

EHSV žádá, aby tato omezení jakož i další omezení brzdící růst a zaměstnanost byla zohledněna při konkrétním vypracovávání finančního výhledu na období 2007-2013.

### 3. Sledování

3.1 EHSV vyzývá k tomu, aby byl vymezen příslušný prostor zásadě participativní demokracie při provádění Národních reformních plánů v členských státech, ale i při projednávání hlavních směrů politik zaměstnanosti v příštích letech. Pokrok, kterého je tolik zapotřebí v rámci pilíře politiky zaměstnanosti v Lisabonském procesu, na tom bude podstatně záviset.

3.2 EHSV opakuje v této souvislosti svou nabídku, že společně s národními hospodářskými a sociálními radami a podobnými institucemi může v budoucnosti převzít aktivní roli především pokud jde o sledování toho, jak členské státy účinně uplatňují směrnice.

3.3 Pokud jde o nezbytná přizpůsobení směrnic v příštích letech, Výbor zamýšlí vyjádřit se na toto téma ve zvláštním stanovisku.

V Bruselu dne 17. května 2006.

předsedkyně

Evropského hospodářského a sociálního výboru

Anne-Marie SIGMUND

(2) Stanovisko EHSV ze dne 20.4. 2006 ke sdělení Komise Radě, Evropskému parlamentu a Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů - Postavení zdravotně postižených osob v rozšířené Evropské unii: Evropský akční plán 2006 – 2007 (zpracovává: paní Greif).

## Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru ke sdělení Komise Akční plán pro biomasu

KOM(2005) 628 v konečném znění

(2006/C 195/19)

Dne 23. ledna 2006 se Komise, v souladu s článkem 262 Smlouvy o založení Evropského společenství a s Protokolem o spolupráci mezi Evropskou komisí a Evropským hospodářským a sociálním výborem ze dne 7. listopadu 2005, rozhodla konzultovat Evropský hospodářský a sociální výbor ve věci *sdělení Komise Akční plán pro biomasu*

Specializovaná sekce „Doprava, energetika, infrastruktura a informační společnost“, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 2. května 2006. Zpravodajem byl pan VOSS.

Na 427. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 17. a 18. května 2006 (jednání ze dne 17. května 2006), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 85 hlasy pro, 5 členů se zdrželo hlasování.

### 1. Závěry a doporučení

1.1 Evropský hospodářský a sociální výbor vítá akční plán pro biomasu předložený Komisí jakožto významný přínos k udržitelnému rozvoji Evropy.

1.2 Analýza nynějšího rozšiřování biomasy a jejího potenciálu poprvé podává přehled o možnostech a stávajících překážkách pro využívání biomasy v různých energetických odvětvích.

1.3 Zvýšení podílu biomasy na obnovitelných zdrojích energie je důležitým předpokladem pro dosažení cíle Evropské unie ve výši 12 % obnovitelných zdrojů energie na celkové spotřebě energie do roku 2010. Z tohoto důvodu je záměr výrazněji podporovat využívání biomasy správný a neodmyslitelný.

1.4 EHSV výslovně podporuje uzavření legislativních mezer v oblasti využívání obnovitelných zdrojů energie v oblasti tepla. Doposud existuje na evropské úrovni pouze směrnice o podpoře elektrické energie vyrobené z obnovitelných zdrojů energie a směrnice o podpoře užívání biopaliv. Vzhledem k přibližně 50 % podílu tepla na celkové spotřebě energie a vysokému potenciálu biomasy pro oblast tepla se očekává, že Komise ještě v letošním roce předloží návrh.

1.5 Tento návrh by se však neměl omezit na biomasu, nýbrž by se měly brát v úvahu i další technologie obnovitelných zdrojů energie pro výrobu tepla a chlazení. Konkrétní a závazný cíl Unie pro rok 2020 by přinesl investiční jistotu. Měl by být stanoven závazný cíl EU v minimální výši 25 % podílu obnovitelných zdrojů energie na konečné spotřebě energie do roku 2020.

1.6 Výbor hodnotí ohlášenou zprávu Komise o využívání biopaliv kriticky a požaduje v této oblasti více opatření. Biopa-

liva mohou v zásadě podstatným způsobem přispět ke snížení závislosti Evropy na fosilních zdrojích energie. Zároveň se na tomto aspektu jasně ukazuje, že i v případě ctižádostivých substitučních strategií si rozvoj účinnějších dopravních systémů a podstatné zlepšení energetické účinnosti uchovávají rozhodující význam.

1.7 Výbor tudíž vyzývá Komisi, aby ještě v letošním roce vypracovala dlouhodobý výhled pro investory a aby navrhla nové, závazné cíle pro podíl biopaliv do roku 2020.

1.8 Prostředky dosud stanovené v 7. rámcovém programu pro výzkum by měly být výrazně navýšeny. Dále by se rovněž mělo rozvíjet především využívání biomasy na bázi lignocelulózy i vedlejších produktů.

1.9 Stávající směrnice o podpoře obzvláště účinné kombinované výroby tepla a elektřiny<sup>(1)</sup> by měla být rozšířena, aby využívání biomasy při kombinované výrobě tepla a elektřiny dostalo přednost, až to rámcové podmínky budou umožňovat.

1.10 Politika rozsáhlejšího využívání biomasy v Evropské unii se musí provádět horizontálně. S koordinovanou zemědělskou, strukturální, regionální a energetickou politikou může být větší přístup zemědělců i do oblasti výroby energie perspektivní pro konkurenceschopnost, ochranu životního prostředí a zásobování energií v Evropě.

1.11 Signál Komise k nutnosti jasných a spolehlivých obchodních dohod je vítán. Měly by však být určeny nástroje kvalifikovaného přístupu na trh v rámci smluv s WTO i pro produkty z biomasy. Jen tak může mladá evropská výroba dostat šanci rozvíjet se.

1.12 V evropském akčním plánu by mělo být projednáno i využívání látek biomasy.

<sup>(1)</sup> Směrnice 2004/8/ES o podpoře kombinované výroby tepla a elektřiny založené na poptávce po užitečném teple na vnitřním trhu s energií, Úř. věst. L 52, 21.2.2004.



1.13 Komise a členské státy jsou vyzývány k tomu, aby šestou směrnicí<sup>(2)</sup> o harmonizaci právních předpisů členských států týkajících se daní z obratu změnily tak, aby členské státy směly na materiály a služby k využívání obnovitelného tepla a chladu uplatňovat sníženou sazbu daně z přidané hodnoty.

1.14 Výbor vyzývá členské státy a Komisi, aby zajistily minimální využití prostředků strukturálních fondů EU na investice v oblasti využití biomasy a dalších obnovitelných zdrojů energie. Vyslovuje se i pro minimální podíly v oblasti Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EAFRD). Podíl finančních prostředků pro tuto investiční oblast by se měl zvýšit a ke konci plánovacího období v roce 2013 dosahovat 10 % prostředků strukturálních fondů v průměru členských států.

1.15 EHSV považuje za důležitý předpoklad intenzivnějšího pěstování energetických plodin i nezávislost na přímých platbách v rámci poslední reformy zemědělství. Krátkodobě spatřuje možnosti pro jednání v oblasti Společné zemědělské politiky (SZP) při upravování prémie za energetické plodiny. To by mělo být umožněno především i v nových členských státech.

1.16 Vedle průběžné kontroly plnění cíle spatřuje EHSV i nutnost závazných akčních plánů pro biomasu v členských státech. Tak by mohly být rozpoznány a mobilizovány rozdílné regionální potenciály.

1.17 EHSV předkládá návrhy na odstranění administrativních překážek a na zohlednění obnovitelných zdrojů energie např. v regionálních plánech.

1.18 Výbor očekává, že již v akčním plánu pro biomasu budou popsány požadavky na jisté potvrzení původu produktů. Jmenuje zde kritéria udržitelnosti pro evropský původ a potravinovou suverenitu, jakož i sociální a ekologické normy pro kvalifikovaný přístup na trh.

1.19 EHSV vítá, že podle Komise platí stejné emisní limity pro bioenergii i pro fosilní paliva.

1.20 Výbor zaznamenává vývoj směrem k jednotné evropské energetické politice. Přes určitou užitečnou konkurenci systémů uvádění obnovitelných zdrojů energie na trh by systémy, které se z hlediska nákladů a rozsahu vytváření nových postupů ukázaly být obzvláště účinné, měly být uplatňovány i v celé Evropě. Příkladem jsou dynamické modely pevně stanovených cen, které již hodně členských států uplatňuje ve svých zákonech o obnovitelných zdrojích energie.

1.21 Cílem opatření pro uvádění na trh nemůže být podle EHSV trvalé dotování, nýbrž zajištění jejich konkurenceschop-

nosti a rentability jejich uplatnění při současném zohlednění externích nákladů.

## 2. Odůvodnění

2.1 Z hlediska zabezpečení dodávek, rostoucí závislosti Evropy na dovozu ropy a zemního plynu, rostoucích cen ropy a závazků ke snížení emisí skleníkových plynů zaujímá rozvoj obnovitelných zdrojů energie i nadále přední pozici na pořadu jednání EU a členských států o energetické politice.

2.2 Stanovených cílů směrnic na podporu výroby elektrické energie z obnovitelných zdrojů energie i směrnice o využívání biopaliv nebude dosaženo bez rozsáhlých opatření. Stejně tak se Unii pravděpodobně nepodaří splnit její celkový cíl zdvojnásobení podílu obnovitelných zdrojů energie na 12 % při scénáři „business-as-usual“. Hlavním důvodem je skutečnost, že velká část zdrojů energie pro splnění cíle by musela pocházet ze sektoru biomasy, jehož tržní rozvoj však zůstává daleko za očekáváním.

2.3 Celkový podíl obnovitelných zdrojů energií stále ještě setrvává na nízké úrovni; tento podíl bude v kombinaci zdrojů energie EU v roce 2010 představovat místo požadovaných 12 % zřejmě pouhých 9 až 10 %, pokud nebudou přijata vhodná opatření. Komise tudíž předložila akční plán pro biomasu, který v této důležité a doposud strategicky zanedbávané oblasti alespoň oznamuje další iniciativy.

2.4 Investice do využívání energie jsou vždy dlouhodobé investice. Dnes nově vybudovaná elektrárna bude mít životnost delší než třicet let. Podstatným ekonomickým důvodem pro podporu technologií jsou vedle dopadů jako změna klimatu nejistoty ohledně vývoje cen ropy a plynu, na rozdíl od dobré předvídatelnosti nákladů na suroviny v sektoru biomasy. Přítomným cílem není trvalé dotování systémů, nýbrž rozvoj konkurenceschopnosti při současném zohlednění externích nákladů.

2.5 Na rozdíl od očekávaného růstu cen v oblasti konvenčních paliv budou technologie v oblasti obnovitelných zdrojů energie levnější díky klesajícím investičním nákladům z důvodu technického pokroku a hromadné výroby.

2.6 Srovnání nákladů mezi obnovitelnými zdroji energie a využitím konvenční nebo jaderné energie většinou nestačí. Často se srovnávají odepsané elektrárny zřízené kdysi v rámci státních monopolů a jejich náklady s nově instalovanou kapacitou z obnovitelných technologií. Navíc se externí náklady tradičních/jaderných technologií, jako jsou ekologické škody nebo státní pojistná plnění pro elektrárny, neodrážejí v cenách.

<sup>(2)</sup> Směrnice Rady 77/388/EHS ze dne 17. května 1977 o harmonizaci právních předpisů členských států týkajících se daní z obratu - Společný systém daně z přidané hodnoty: jednotný základ daně.

2.7 V akčním plánu je stanoveno více než 20 opatření, která se mají z velké části začít provádět od roku 2006. S ohledem na využívání biopaliv v dopravě k tomu patří přípravné práce k zavedení závazků, podle nichž musí společnosti dodávající paliva zařazovat mezi tradiční paliva dodávaná na trh stanovené procento biopaliv.

2.8 V souvislosti s možnou revizí směrnice o biopalivech oznámila Komise pro rok 2006 zprávu, v níž se má přezkoumat provádění směrnice v členských státech. V současné době činí podíl na trhu v EU 0,8 %; je tedy opravdu nepravděpodobné, že do roku 2010 bude moci být dosaženo cíle 5,75 % stanoveného v roce 2003 pro celou EU.

2.9 Plán předpokládá přezkum možností pro zlepšení norem paliv, aby bylo možné podpořit využívání energie z biomasy v dopravě i pro výrobu elektrické energie a tepla. Dále by se měly podporovat investice do výzkumu, zejména pokud jde o výrobu tekutých paliv ze dřeva a odpadů, jakož i informační kampaň pro zemědělce a vlastníky lesů o energetických plodinách. Kromě toho vypracuje Komise právní akty k podpoře využívání obnovitelných zdrojů energie pro účely vytápění.

2.10 Podle odhadů Komise by využití biomasy za pomoci opatření stanovených v akčním plánu mohlo vzrůst do roku 2010 asi na 150 mtoe (oproti 69 mtoe v roce 2003) bez intenzifikace zemědělství či větších dopadů tuzemskou produkcí potravin. Emise skleníkových plynů tak budou podle prognóz Komise každoročně sníženy o 209 mil. tun ekvivalentu CO<sub>2</sub>. Vedle toho vznikne 250 000 až 300 000 pracovních míst – většinou na venkově – a závislost na dovozech energie se sníží ze 48 % na 42 %.

2.11 Při ceně fosilních paliv ve výši 60 \$ za barel odhaduje Komise přímo měřitelné náklady na 9 mld. eur ročně, z toho 6 mld. eur na biopaliva a 3 mld. eur na využití biomasy k výrobě elektrické energie. To odpovídá nárůstu ve výši 1,5 centů/l benzínu a 0,1 centů/kWh elektrické energie.

### 3. Obecné připomínky

3.1 Bez dalších opatření Evropská unie nedosáhne cílů rozvoje obnovitelných zdrojů energie, které si sama vytyčila. EHSV vítá akční plán pro biomasu a konstatuje, že jarní summit hlav států a vlád, kde byly formulovány další mezicíle, tedy přibližně 15 % obnovitelných zdrojů energie a 8 % biogenních paliv do roku 2015, signalizoval, že ambiciózní politika pro obnovitelné zdroje energie má pokračovat. I na rozhodnutí Parlamentu EU o cíli získat do roku 2020 25 % z obnovitelných zdrojů energie se ukazuje, že v EU roste vůle k novému zaměření energetické politiky.

3.2 Další překážkou je skutečnost, že technologie v oblasti obnovitelných zdrojů energie – jako mnoho dalších inovačních technologií – mají často stále ještě příliš nízkou důvěru investorů, vlád a spotřebitelů. To je způsobeno neznalostí technických a hospodářských možností. Výbor si je vědom značné potřeby informací a dalšího vzdělávání jak u uživatelů, spotřebitelů, tak i ve výzkumu a vývoji, kterou by se akční plán pro biomasu měl zabývat intenzivněji.

3.2.1 Kromě toho Výbor konstatuje, že koncentrace podniků, k níž v oblasti energetiky často dochází, ne vždy odpovídá požadavku plynulého zavádění inovačních technik a postupů. EHSV poznamenává, že dnešní struktura podniků nevyužívá v dostatečné míře nové impulsy, které často pocházejí od malých a středních podniků. Vyzývá Komisi, aby v tomto ohledu předložila návrhy na zlepšení.

3.3 Zvýšené využívání biomasy by mohlo nejen podstatně přispět ke snížení závislosti EU na dovozech energie, ale kromě toho by mohlo představovat významný přínos k uskutečnění Lisabonské strategie a cílů v oblasti ochrany klimatu. Využívání biomasy obvykle zvýhodňuje decentralizované struktury a tím i rozvoj venkova. Právě s ohledem na nové členské státy se značným podílem výdělečné činnosti v oblasti zemědělství poskytuje využití biomasy značný potenciál k diverzifikaci zdrojů příjmů a zajištění pracovních míst.

3.4 EHSV konstatuje, že v současné době zaujímá Evropa v některých oblastech bioenergetických technologií vedoucí postavení. Hospodářství EU je závislé na rozvoji a vývozu nových technologií. Inovační postupy a produkty z obnovitelných surovin jsou základem toho, aby EU mohla v oblasti technologií budoucnosti zaujmout vedoucí úlohu ve světovém obchodu. Politické rámcové podmínky pro rozvoj obnovitelných surovin mají proto z hlediska hospodářského rozvoje v Evropské unii centrální význam. Vytváření těchto struktur by měla provázet i opatření, která zajistí vývoz bioenergetických technologií na třetí trhy.

3.5 Výbor si je vědom vysokého potenciálu trhu práce, který je mobilizován v rámci provádění akčního plánu pro biomasu. Souhrnná zpráva MITRE (Monitoring and Modelling Initiative on the Targets for Renewable Energy) z roku 2003 nachází ve ctižádostivé surovinové strategii EU založené na obnovitelných zdrojích energie jen v EU-15 téměř 2,5 milionů dodatečných pracovních míst netto do roku 2020. Předpokládá se, že asi 2/3 z toho budou v oblasti biomasy. V souladu s tím existuje na jedné straně nová potřeba vysoce kvalifikovaných pracovních sil zejména v oblasti výzkumu a vývoje. Zde se uvádí číslo asi 400 000. Současně vzniká i potřeba pracovních sil s nižší nebo velmi nízkou výchozí kvalifikací. Výbor vyzývá Komisi, aby přezkoumala perspektivy trhu práce v EU do roku 2020 při ambiciózním rozšíření využití biomasy a obnovitelných zdrojů energie.

3.6 Aby byly spuštěny investice a restrukturalizace, je podle EHSV nezbytně nutné stanovit závazné dlouhodobé politické úkoly, které v akčním plánu pro biomasu chybí. Z tohoto důvodu vyzývá Komisi, aby co nejdříve stanovila konkrétní cíle pro využívání biomasy resp. pro využívání obnovitelných zdrojů energie. Závazné evropské úkoly minimálně do roku 2020 pro oblast elektrické energie, tepla a dopravy by měly být realistické, ale ambiciózní. Minimální podíl ve výši 25 % na konečné spotřebě energie do roku 2020 by měl být stanoven jako závazný cíl. Tuto cestu vývoje může umožnit dostupný potenciál biomasy v Evropě, zejména v oblasti vedlejších a přidružených produktů, a plošný potenciál při změněném využívání v důsledku změněné struktury poptávky. Výbor poukazuje na to, že Spojené státy zpracovávají podobně vysoké cíle pro dlouhodobé využívání biomasy do svého zákona o zajištění energie.

3.7 Výbor podporuje opatrné určování surovinové základy (požadovaná biomasa) pro splnění akčního plánu pro biomasu, přičemž pro dobu plánování nevidí u zemědělských surovin zatím žádnou konkurenci. Z dlouhodobého hlediska je zapotřebí na jedné straně vycházet z růstu produktivity a z poklesu spotřeby potravin v Evropě. V současné době potřebuje Evropa zároveň velký podíl zemědělské půdy pro chov zvířat. Na druhou stranu existuje celosvětový nedostatek zemědělské půdy. Musí být tedy stanoveny vysoké požadavky na rozvoj účinných technologií využívání a přeměny. EHSV v této souvislosti hodnotí tzv. vyvážený přístup Komise při mezinárodním zajišťování zejména surovinové základny pro biopaliva kriticky. Potravinářské základny ostatních světových regionů zde mohou být ohroženy levnými dovozy a současně může být zbržděn rozvoj technologií v Evropě.

3.8 Navzdory rozmanitým formám poptávky po energii a základy biomasy v Evropě očekává EHSV od akčního plánu pro biomasu komentář k vývoji systémů uvádění na trh. Při podpoře výroby elektrické energie z obnovitelných zdrojů energie, včetně biomasy, se ukázalo, že nejúčinnější jak z hlediska nákladů, tak i z hlediska rozšíření, jsou modely dodávek nebo modely premií – jako například v Německu. Komise na to poukázala již ve svém sdělení o podpoře elektřiny z obnovitelných zdrojů energie (3). Pro rozšíření obnovitelných zdrojů energie však nejsou rozhodující pouze finanční rámcové podmínky. Aby bylo zaručeno úspěšné šíření, musí být zajištěny minimálně čtyři parametry.

3.9 Těmito předpoklady jsou: efektivní finanční model pobídek, garantované a spravedlivé podmínky pro přístup do sítě, transparentní administrativní postupy a veřejná akceptace. K výraznému růstu podílu elektrické energie z obnovitelných zdrojů energie může dojít pouze v případě, že jsou tyto čtyři podmínky splněny současně. Elektrická energie pokrývá přibližně 20 % poptávky po energii v Evropě.

(3) KOM(2005) 627 v konečném znění ze dne 7. prosince 2005.

3.10 Výbor podporuje závěr výše uvedeného sdělení Komise, že v současné době je příliš brzy na dokonalou harmonizaci modelů podpory pro elektrickou energii z obnovitelných zdrojů energie. Vyzývá ale Komisi a členské státy, aby provedly přípravy pro celoevropské zavedení těch nejefektivnějších systémových prvků.

3.11 Komise se v souladu se směrnicí 2001/77 (\*) vyzývá, aby na tyto podmínky v členských státech dohlížela a aby je v případě potřeby vymáhala.

3.12 Výbor podporuje názor Komise na úlohu biomasy při plnění směrnice 2001/77. Akční plán představuje rozšíření kombinované výroby tepla a elektřiny právě i v případě využívání biomasy jako důležitou perspektivu vývoje. EHSV požaduje přizpůsobení této směrnice směrnici o kombinované výrobě tepla a elektřiny. Je však zapotřebí zdůraznit, že nadcházející vysoké obnovovací investice do výstavby elektráren v Evropě v příštích dvou desetiletích jsou šancí pro rozsáhlejší kombinovanou výrobu tepla a elektřiny. Tím se, jak známo, zvýhodní decentralizovaná výroba elektrické energie blízka spotřebitelům. EHSV však v akčním plánu pro biomasu postrádá informace o tom, jak lze zajistit nediskriminující přístup do sítě pro výrobce elektrické energie i z oblasti biomasy.

3.13 Jelikož se 50 % poptávky po energii v Evropě využívá pro teplo a zde navzdory velkému potenciálu nepochází z biomasy v současné době pravděpodobně ani 10 %, Výbor obzvláště vítá návrhy akčního plánu. Jelikož investice do systémů vytápění a budov jsou velmi dlouhodobé a částečně i kapitálově náročné, usiluje Výbor o brzké zahájení navrhovaných opatření. Návrh legislativní iniciativy v oblasti tepla a chladu by měl být rozšířen na směrnici o podpoře tepla a chlazení ze všech obnovitelných zdrojů energie, měl by tedy zahrnovat i solárně termickou a geotermickou energii. Navíc k opatřením, která navrhuje Komise, by směrnice měla obsahovat ještě následující: stanovení vnitrostátně závazných cílů, které by měly zohledňovat rozdílné přírodní zdroje a již stávající kapacity.

3.14 Výbor bere s politováním na vědomí, že v oblasti tepla nejsou téměř žádné spolehlivé statistiky. Jednotný celoevropský systém monitorování využívání tepla by mohl Unii umožnit lepší plánování využívaných zdrojů. EHSV zdůrazňuje odhady Komise ohledně významu, rozvoje a zajištění sítí dálkového vytápění při přechodu k biomase jako k palivu. Zejména v nových členských státech je v tomto ohledu třeba zabezpečit značné stavy.

(\*) Směrnice 2001/77/ES ze dne 27. září 2001 o podpoře elektřiny vyrobené z obnovitelných zdrojů energie na vnitřním trhu s elektřinou.

Stávající směrnice o energetické účinnosti v oblasti budov by měla být co nejrychleji provedena ve všech členských státech a mělo by se usilovat o revizi směrnice. Oblast působnosti by se měla rozšířit na všechny budovy, i na ty do velikosti 1 000 m<sup>2</sup>. Decentralizované energetické systémy na bázi biomasy by měly mít přednost. Výbor podporuje výroky akčního plánu o rozšíření nových a o zajištění stávajících systémů dálkového vytápění při využívání biomasy v oblasti tepla a zejména v oblasti tepla z elektráren.

3.15 Výbor vítá vyjádření Komise v akčním plánu pro biomasu ke stávajícím i budoucím emisním limitům (a ke směrnici o jemných částicích) při využívání biomasy. Jak při výrobě tepla a elektrické energie, tak i v oblasti paliv platí stejné předpisy.

#### 4. Konkrétní připomínky

4.1 Paliva tvoří sice pouze 20 % poptávky po energii, jejich základem jsou však téměř výhradně dovozy fosilního původu. To zdůvodňuje velký rozsah této oblasti v akčním plánu pro biomasu. Podle názoru Výboru je zde činnost Komise v akčním plánu pro biomasu charakterizována přílišným důrazem na rychlý úspěch. Příliš se sází na dovozy konkurenceschopných paliv; příliš málo je posuzována nová závislost na dovážených produktech a účinky na ekologickou a sociální rovnováhu v nových zemích vyrábějících energii. Výbor žádá Komisi, aby zjistila, zda by právě tato strategie v akčním plánu nemohla zpomalit rozvoj udržitelných evropských řešení.

4.2 V oblasti biopaliv se jako nejúčinnější podpůrné opatření osvědčilo snížení daní resp. osvobození od daně. Tento nástroj umožnil zejména i investice uzpůsobené regionům. Tato možnost by měla být členským státům nadále poskytována. Ze znění akčního plánu to však nevyplývá.

4.2.1 Vedle BTL (bio to liquid) musí být rovněž SNG (Substitute Natural Gas – bioplyn má oproti bionaftě z olejnin pětkrát vyšší výnos energie z hektaru) přisouzena vysoká priorita při výzkumu a vývoji a tím i v budoucím provádění strategie EU v oblasti biopaliv. Má vysokou plošnou produktivitu, její vývoj pokročil a otevírá i zásadní možnost současné výroby paliv, elektrické energie a tepla v decentralizovaných zařízeních pro SNG.

4.3 Výbor podporuje Komisi EU v jejím úsilí závazně formulovat cíl tržního podílu biopaliv do roku 2010 na 5,75 procent. Bere s potěšením na vědomí, že jarní summit hlav států a vlád 2006 stanovil jako mezicíl pro rok 2015 hodnotu 8 %. Postrádá však intenzivní snahy dotčených podniků, Komise a členských států o nezbytně nutný kvantitativní skok

v účinnosti dopravních systémů. EHSV na tomto místě vítá návrhy akčního plánu na odstranění různých diskriminací biopaliv a návrhy na normalizaci.

4.4 Využívání biomasy má být podstatně posíleno v 7. rámcovém programu pro výzkum. Cílem přitom musí být mj. zajištění konkurenceschopnosti obnovitelných zdrojů energie. EHSV konstatuje, že změna paradigmat v politice výzkumu směrem k výzkumu obnovitelných zdrojů energie má pro hospodářský rozvoj Evropy rozhodující význam. Očekává zde závazné výroky i v akčním programu pro biomasu. Výbor zdůrazňuje, že velké zpoždění ve vývoji není způsobeno dostupností biomasy, nýbrž dostupností technologií pro výrobu konkurenceschopných produktů.

4.4.1 I při využití biomasy včetně využití látek má často smysl postupovat v rámci využití frakcí a kaskád. Určující však jsou v zásadě ceny na trhu a výrobní náklady a jejich odhady do budoucna. Tak je například většinou smysluplnější a účelnější využívat dřevo, které ve využití látek nenajde odbytiště, přímo teplotně nebo energeticky, místo dlouhé a energeticky ztrátové transformace prostřednictvím procesu BTL na palivo. Akční plán by zde měl podle názoru EHSV více diferencovat a připisovat tím větší význam i teple z biomasy.

4.5 Výbor očekává, že i při přidělování a rozdělování prostředků ze strukturálních fondů v členských státech budou Rada a Komise připisovat vysokou prioritu rozvoji investic do obnovitelných zdrojů energie, zejména do biomasy. Proto by měl být dán k dispozici závazný minimální podíl prostředků strukturálních fondů v členských státech EU. Podíl prostředků strukturálních fondů by měl v roce 2013 dosáhnout 10 % v průměru členských států.

4.5.1 V rámci rozdělování prostředků pro 2. pilíř „rozvoj venkova“ (EAFRD) jsou obnovitelné zdroje energie zmiňovány ve strategickém plánování, které je celkově posuzováno kladně. Právě u těchto velmi omezených prostředků a potenciálu venkova musí být zajištěno, že i zde bude v členských státech do této oblasti na konci plánovacího období v roce 2013 investován průměrný minimální desetiprocentní podíl.

4.6 Výbor zdůrazňuje výroky akčního plánu o dopadu nezávislosti na pěstování obnovitelných surovin. Poukazuje však na následující krátkodobou možnost úprav: Prémie za pěstování energetických plodin (45 EUR/ha) na 1,5 mil. ha, přijatá v lucemburských závěrech o agrární reformě EU (2003), bude přezkoumána již koncem roku 2006. EHSV vyzývá Komisi, aby zvážila, zda je výše prémie dostatečná. Výbor pokládá současný postup podávání žádostí za příliš byrokratický a navrhuje neodkladné administrativní zjednodušení. O premií



za pěstování energetických plodin nelze v současné době žádat v nových přístupujících zemích, které si pro SZP zvolily zjednodušený postup (8 z 10 nových členských států). Výbor vyzývá k tomu, aby od konce roku 2006 byla v rámci úprav i těmto zemím dána možnost přístupu k plošné prémii. Co se týče její výše, měla by se přezkoumat zvláštní úprava pro oblasti, které z důvodu transformačního procesu nezískaly žádná platební práva<sup>(5)</sup>.

4.7 Výbor navrhuje, aby akční plán EU pro biomasu stanovil závazné národní a regionální akční plány v členských státech. Z důvodu rozmanitosti evropských zemí a regionů se jedná o určení potenciálu a utváření odpovídající politiky a administrativy.

4.7.1 Výbor v akčním plánu postrádá možnosti, deficity a omezení v členských státech a v regionech při rozšíření využívání biomasy a obnovitelných zdrojů energie. Možné nápravy by byly tyto: závazné zohlednění a zapracování v regionálním plánování, určení a odstranění diskriminace v administrativě, zaměření na jeden správný útvar ve fázi plánování a realizace.

4.8 EHSV vyzývá Komisi a členské státy, aby šestou směrnicí 77/388/EHS o harmonizaci právních předpisů členských států týkajících se daní z obratu změnily tak, aby členské státy směly na materiály a služby k využívání obnovitelného tepla a chladu uplatňovat sníženou sazbu daně z přidané hodnoty. Například v některých členských státech nejsou v současné době vybírány žádné daně z plynových a olejových hořáků, u investic do vytápění pomocí obnovitelných zdrojů energie se uplatňuje plná sazba daně.

4.9 EHSV považuje za nezbytně nutné definovat evropskou energetickou politiku. U nástrojů k uvádění obnovitelných zdrojů energie na trh musí být nalezen vyvážený přístup založený na hospodářské soutěži vnitrostátních systémů, ale i uskutečňován dynamický rozvoj směrem ke znatelně nejúčinnějším pravidlům.

4.10 Výbor spatřuje potřebu rychlého jednání u systému schvalování původu surovin z biomasy. Jen tak lze vyloučit negativní ekologickou a klimatickou bilanci. Musí být stanoveny následující požadavky<sup>(6)</sup>:

- pro pěstování obnovitelných surovin platí tytéž zásady dobré odborné praxe jako pro výrobu potravin;
- plochy musí i po pěstování nepotravinových surovin zůstat vhodné pro výrobu potravin;
- obnovitelné suroviny se mají pěstovat na plochách využívaných pro zemědělské účely nebo ležících úhorem. Sem patří i plochy, které nejsou např. v důsledku transformace dočasně obhospodařovány. Pěstování obnovitelných surovin nesmí vést ke zmenšování trvalých travních porostů;
- za účelem snížení přepravy je nutné se soustředit na výrobu regionálního resp. místního rozměru;
- ekologicky cenné plochy je nutno zajistit pro ochranu životního prostředí a obhospodařovat je v rámci příslušných cílů;
- upřednostňovat a pěstovat se musí obnovitelné suroviny, které vykazují dobrou ekobilanci;
- zvláštní pozornost se musí věnovat uzavření koloběhu živin.

4.11 V mezinárodním obchodu s biomasou a produkty z biomasy musí být do schvalování zahrnuty následující body: potravinová suverenita (tzn. zajištění potravin předchází pěstování „cash crops“), sociální a ekologické normy výroby, žádné mycení pralesů. EU se vyzývá, aby tato kritéria zapracovala i do předpisů WTO.

4.12 Výbor vyzývá Komisi, aby v rámci akčního plánu pro biomasu podporovala zřízení mezinárodní agentury pro obnovitelné energie (IRENA) a aby v akčním plánu pro biomasu výrazněji zohlednila i otázku transparentnosti v mezinárodním hospodářství surovin.

V Bruselu dne 17. května 2006.

předsedkyně

Evropského hospodářského a sociálního výboru

Anne-Marie SIGMUND

<sup>(5)</sup> Viz NAT/288 odstavec 3.2.4.2.

<sup>(6)</sup> Viz NAT/288 odstavec 3.7.

## Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k tématu **Rozvoj a podpora alternativních pohonných hmot v silniční dopravě Evropské unie**

(2006/C 195/20)

Dne 14. července 2005 se Evropský hospodářský a sociální výbor v souladu s článkem 29 odst. 2 Jednacího řádu rozhodl vypracovat stanovisko k tématu: *Rozvoj a podpora alternativních pohonných hmot v silniční dopravě Evropské unie*

Specializovaná sekce „Doprava, energetika, infrastruktura a informační společnost“, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 24. března 2006. Zpravodajem byl pan Ranocchiari.

Na svém 427. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 17. a 18. května 2006 (jednání ze dne 17. května 2006), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 82 hlasy pro, 2 hlasy proti a 1 člen se zdržel hlasování.

### 1. Shrnutí a doporučení

1.1 Očekává se, že poptávka po energii v následujících desetiletích dramaticky vzroste, a ve veřejnosti sílí znepokojení z energetické závislosti na okolních oblastech a ze stavu životního prostředí.

1.2 EHSV si je plně vědom tohoto problému a přijal významná průzkumná stanoviska a stanoviska z vlastní iniciativy k oblasti energie <sup>(1)</sup>; další jsou ve stádiu projednávání <sup>(2)</sup>.

1.3 Všechna stanoviska EHSV se shodují v některých základních předpokladech. Převaha tradičních (fosilních) zdrojů energie bude v následujících dvou nebo třech dekadách pokračovat. Zároveň bude zcela jistě růst využití obnovitelných energií, tento růst však nebude rychlejší než růst spotřeby energie. Jejich podíl v dodávkách energie zůstane na 15 až 20 % spotřeby energie. Přesto mají obnovitelné energetické zdroje přednostní úlohu a jejich využití je třeba prosazovat a podporovat.

1.4 Stejná je situace v odvětví silniční dopravy, která je prakticky zcela závislá na ropě (benzín a konvenční naftě). Záměrem tohoto stanoviska je přispět k dosažení inspirujícího cíle Evropské komise, 20 % substituce tradičních paliv alternativními palivy do roku 2020.

1.5 Plán Komise vkládá důvěru v používání biopaliv, zemního plynu (ZP) a vodíku (H<sub>2</sub>) jako náhrady za pohonnou hmotu ropného původu. Je pravda, že ZP nelze pro jeho fosilní původ považovat za plně alternativní palivo, protože není obnovitelným zdrojem, jeho přínos k dosažení cíle Komise má však nejvyšší význam, protože je široce dostupný a výhodný pro životní prostředí. Žádná z prvních dvou možností (biopaliva a ZP) není perfektní v tom smyslu, že by neměla žádné nepříznivé účinky na prostředí ani energetickou účinnost.

nost. Zdá se, že správnou odpovědí je vodík, bude však zapotřebí ještě hodně úsilí v oblasti VaV, než bude možné přijít s bezpečným a nákladově účinným „vodíkovým hospodářstvím“.

1.6 Používání biopaliv přináší výhody v oblasti životního prostředí, neboť mají zpravidla velmi malý, v ideálním případě vůbec žádný, dopad na klima. Protože paliva získaná z plodin, jako je bioetanol a FAME (Fatty Acid Methyl Ester, methylester mastných kyselin), jsou dostupná v objemech odpovídajících úrodě, je účinnou a environmentálně správnou strategií míšení bioetanolu s benzínovou frakcí a FAME s naftovou frakcí.

1.7 Míšené látky musí odpovídat specifikacím vydaným např. Evropským výborem pro normalizaci (CEN), aby byla zachována správná funkce motoru a zabránilo se zvýšení spotřeby paliva a emisí výfukových plynů. Vyšší podíl FAME v motorové naftě vyžaduje zvláštní úpravu vozidla. To je možné v případě specifických vozidlových parků, jako je např. městská autobusová doprava.

1.8 Komise vydala směrnici 2003/30/ES, aby podpořila používání biopaliv, zatímco v oblasti ZP nevznikly zatím žádné specifické iniciativy kromě možnosti snížení zdanění stejně jako u biopaliv; přesto Komise očekává, že na dosažení záměrů roku 2020 se nejvíce bude podílet ZP. Evropská komise zřejmě chtěla vědět, jak se situace v ZP bude v důsledku daňového zvýhodnění vyvíjet.

1.9 Očekávaného pokroku nebylo dosaženo ani pět let po sdělení Komise a tři roky po směrnici o alternativních palivech, protože členské státy nejsou na cestě ke včasnému splnění vytčených cílů. To je možná jeden z důvodů, proč v nedávné době Evropská komise vydala sdělení *Akční plán pro biomasu* <sup>(3)</sup>.

(1) Podpora obnovitelné energie: metody a finanční prostředky (Úř. věst. C 108, 30.4.2004), Energie fúze (Úř. věst. C 302, 7.12.2004), Perspektivy tradičních zdrojů energie (Úř. věst. C 28, 3.2.2006), Obnovitelné zdroje energie Úř. věst. C 65, 17.3.2006, Energetická účinnost Úř. věst. C 110, 9.5.2006.

(2) Energetické zásobování EU – strategie optimalizace (CESE TEN 227).

(3) KOM(2005) 628 v konečném znění, 7. prosince 2005.

1.9.1 Tento plán se vztahuje na využití biomasy v dopravě, výrobě elektřiny a topení. Hlavními akcemi navrhovanými v odvětví dopravy jsou: i) nová legislativa EU k využívání energie z obnovitelných zdrojů; ii) možná revize směrnice o biopalivech v roce 2006, která může stanovit národní cíle pro podíl biopaliv a vedla by dodavatele paliv k používání biopaliv; iii) národní akční plány členských států v oblasti biomasy; iv) výzkum druhé generace biopaliv (ze dřeva a z dopadu).

1.9.2 Podle záměrů Komise by tento plán s přímými ročními náklady 9 miliard euro měl snížit dovoz ropy o 8 % a zabránit emisím skleníkových plynů ekvivalentním 209 milionům tun CO<sub>2</sub>. Šest miliard z devíti bude určeno na biopaliva v dopravě, která jsou mnohem nákladnější než paliva z ropných derivátů (například bionafta, má-li být konkurenceschopná, potřebuje cenu ropy na úrovni 95 dolarů za barel, bioetanol pak 115 dolarů za barel<sup>(4)</sup>).

1.9.3 EHSV vřele vítá tento akční plán, protože je v souladu s tímto stanoviskem usilujícím o pobídnutí ostatních evropských institucí a členských států, aby věnovaly více sil vhodným opatřením podporujícím alternativní paliva.

1.9.4 EHSV rovněž vítá poslední sdělení Komise Strategie Evropské unie pro biopaliva<sup>(5)</sup>, které naléhavě požaduje nový impuls ke zvýšení výroby biopaliv.

1.10 Je pravdou, že zatímco biopaliva a ZP se mohou na trhu prosadit díky technologii motoru a systému distribuce pohonných hmot a umožňují tak plánované nahrazování ropných pohonných hmot, zůstávají dlouhodobé alternativy jako vodíkový pohon předmětem výzkumného úsilí, jinými slovy biopaliva a ZP tedy jsou mostem k udržitelné skladbě paliv po roce 2020.

1.11 EHSV doporučuje, aby Evropská komise přijala závazná opatření, pokud prověrka směrnice o biopalivech plánovaná na rok 2006 ukáže, že akce členských států nedostačují k tomu, aby mohlo být dosaženo očekávaných cílů v oblasti biopaliv a ZP.

1.12 EHSV uznává, že přechodné častější použití zemního plynu pro pohon vozidel, pokud nebude možné používat vodíkovou technologii, je rozumnou alternativou ropy. Evropská komise a členské státy by proto měly tuto dnes již hospodárnou technologii ve svých komunikačních strategiích neustále zmiňovat a také jít vždy příkladem při koupi vlastních vozů.

<sup>(4)</sup> Poznámka pod čarou číslo 16 v Akčním plánu pro biomasu, KOM(2005) 628 ze dne 7. prosince 2005.

<sup>(5)</sup> KOM(2006) 34 v konečném znění ze 7. února 2006.

## 2. Odůvodnění

2.1 V listopadu 2001 Evropská komise vydala sdělení k alternativním pohonným hmotám v silniční dopravě<sup>(6)</sup>, které sledovala v Zelené knize K evropské strategii bezpečnosti dodávek energie<sup>(7)</sup> a v Bílé knize Evropská dopravní politika pro rok 2010<sup>(8)</sup>. Sdělení z listopadu 2001 obsahovalo akční plán formulovaný ve dvou bodech.

2.2 První bod byl zaměřený na rozšíření používání biopaliv dvojitým způsobem. Na jedné straně se přepočítávalo uvádění na trh stále vyšších objemů benzínu a motorové nafty s příměsí biopaliv, aby se připravila cesta k jejich povinnému přidávání. Na straně druhé se navrhovaly daňové pobídky, které by zvýšily finanční přitažlivost biopaliv; tento návrh zahrnoval i ZP. Evropský hospodářský a sociální výbor 25. dubna 2002 vyjádřil své stanovisko k tomuto prvnímu návrhu<sup>(9)</sup>. Oba návrhy byly nakonec přijaty<sup>(10)</sup>.

2.3 Druhý bod vyzýval k vytvoření kontaktní skupiny pro alternativní paliva, jejímž posláním bylo poskytování poradenství Komisi v oblasti vývoje trhu alternativních paliv obecně, se zaměřením na zemní plyn (ZP) a vodík (H<sub>2</sub>). Studie kontaktní skupiny měla pokrýt následujících 20 let ve shodě se záměrem Komise, tedy aby trh s alternativními palivy rostl tak, aby v roce 2020 mohla tato paliva z jedné pětiny (20 %) nahradit paliva z ropných derivátů.

2.4 V prosinci 2003 vydala kontaktní skupina podrobnou a faktickou zprávu<sup>(11)</sup>.

## 3. Scénář pro rok 2020 a jak k němu dospět

3.1 Podle plánu Komise jsou biopaliva, ZP a H<sub>2</sub> třemi hlavními alternativními palivy, která mají sehrát významnější úlohu při dosahování cíle 20 % substituce:

Rok	Biopaliva	Zemní plyn	Vodík	Celkem
2005	2			2
2010	6	2		8
2015	7	5	2	14
2020	8	10	5	23

<sup>(6)</sup> KOM(2001) 547.

<sup>(7)</sup> KOM(2000) 769.

<sup>(8)</sup> KOM(2001) 370.

<sup>(9)</sup> Úř. věst. C 149, 21.6.2002.

<sup>(10)</sup> Směrnice 2003/30/ES (Úř. věst. L 123/42, 8.5.2003) a 2003/96/ES (Úř. věst. L 283/51, 27.10.2003).

<sup>(11)</sup> Zpráva kontaktní skupiny pro alternativní paliva, Vývoj trhu alternativních paliv, prosinec 2003.

3.1.1 Biopaliva mají v roce 2005 nahradit dvě procenta ropných derivátů, později má jejich využití růst až na 8 % v roce 2020. Každé palivo vytvořené zpracováním biomasy se druhově řadí k biopalivům. Hlavními kandidáty na použití v dopravě jsou v současnosti:

3.1.1.1 Bioetanol, etanol (EtOH), známý rovněž jako etylalkohol, získaný fermentací škrobových plodin, jako jsou obilniny nebo cukrová řepa. Používá se buď čistý jako náhrada benzínu, např. v Brazílii, v tomto případě však vyžaduje upravené motory, nebo se přidává do benzínové frakce v čistém stavu nebo ve formě syntetického chemického etyl-terciálbutyl-éteru (ETBE). Podle specifikací (definujících oktanové číslo) může být etanol přidáván do benzínu až do 5 % bez jakýchkoliv úprav motoru.

3.1.1.2 Bionafta, alternativní palivo vyráběné transesterifikací z řady rostlinných olejů, známé jako FAME (Fatty Acid Methyl Ester, metylester mastných kyselin). Nejrozšířenější bionaftou v Evropě je metylester řepkového oleje (MEŘO). CEN (Evropský výbor pro normalizaci) definoval standard FAME a nyní je přijatelný podíl výrobku odpovídajícího těmto specifikacím v motorové naftě až pět procent. Výroba FAME ze zemědělských plodin, jako je řepka olejka, donedávna pokrývala poptávku, využívajíc zvláštních daňových pobídek. V listopadu 2001 Komise ve svém sdělení vyjádřila znepokojení ohledně výroby paliv získávaných ze zemědělských plodin ve velkém rozsahu a její proveditelnosti<sup>(13)</sup>.

3.1.1.3 Bioplyn, tj. směs plynů, ve které převažuje metan, se uvolňuje anaerobní fermentací z organických látek včetně hnoje, kalů odpadních vod nebo tuhého komunálního odpadu, je blízký zemnímu plynu. Bioplyn musí být zpracován, aby kvalitou odpovídal ZP, pokud má být použit v běžných vozidlech poháněných zemním plynem. Ve Švédsku je v provozu více než 5 000 vozidel poháněných bioplynem. Švédské zkušenosti ukazují, že metan, jak v bioplynu, tak v ZP, je ekonomické a ekologické palivo, které dokáže dramaticky snížit emise z městské dopravy.

3.2 Pokud se týká zemního plynu, nebyla Evropská komise tak aktivní, jak by vyžadovalo přispění ZP k cílům r. 2020, a nepředstavila dosud žádné specifické návrhy.

3.3 Nedostatek iniciativy ze strany Komise je znepokojivý, protože zpráva vydaná kontaktní skupinou pro alternativní paliva, ustavenou Komisí, dochází na základě podrobné analýzy alternativních pohonných hmot WTW (*Well-to-Wheels*, od vrtu ke kolům) k závěru, že „zemní plyn je jediným alternativním palivem s potenciálem dosažení významného podílu na trhu (výrazně převyšujícího v roce 2020 pět procent), které by bylo s to ve scénáři vyspělého trhu konkurovat konvenčním palivům z hlediska ekonomiky distribuce“.

3.4 Ve sdělení z listopadu 2001 Komise svědila největší podíl na dosažení cílového stavu substituce alternativními

palivy v roce 2020 zemnímu plynu. Kontaktní skupina byla stejného názoru z následujících důvodů:

3.4.1 Zemní plyn odpovídá potřebám lepšího zabezpečení dodávek jednak diversifikací paliv, protože není závislý na ropě, ale také tím, že poptávka není omezená primárním zdrojem. Zatímco rozšiřování biopaliv se může nakonec stát závislé na možnostech dodávek, představovalo by dosažení cíle Komise pro rok 2020 v oblasti zemního plynu, tedy substituce 10 % v oblasti silniční dopravy, pouze pětiprocentní podíl očekávané celkové spotřeby ZP v Evropské unii. Tato poznámka zdůrazňuje potřebu provázaného rozvoje používání všech tří alternativních pohonných hmot.

3.4.2 Zemní plyn přispívá k dosažení strategických záměrů snižováním emisí GHG. Z chemického vzorce metanu (CH<sub>4</sub>) je zřejmé, že zemní plyn obsahuje méně uhlíku než jiná fosilní paliva, jako je benzín nebo nafta. Analýza WTW prokázala, že emise GHG z vozidel poháněných stlačeným zemním plynem (CNGV) jsou nižší, než je tomu u vozidel s benzínovým pohonem, a při dnešní technologii srovnatelné s emisemi vozidel se vznětovým motorem. Očekává se, že v důsledku technologického vývoje konstrukce motorů CNGV budou jejich emise GHG od roku 2010 nižší než emise vznětových motorů.

3.4.3 Kromě nižších emisí GHG jsou dalším přínosem zemního plynu používaného jako pohonné hmoty pro motorová vozidla nižší emise výfukových plynů. Nyní používaná vozidla poháněná ZP produkují velmi nízké emise oxidů dusíku (NO<sub>x</sub>) a nepřispívají nijak k uvolňování jemných částic (tzv. PM), které jsou kritickou položkou. Ostré mezní hodnoty Evropské unie pro koncentrace jemných částic v ovzduší jsou pro motorová vozidla poháněná zemním plynem pozitivní. Městské autobusy poháněné ZP prokázaly životnost takové městské dopravy a Evropská komise přispěla již uskutečněnou finanční podporou při zavádění modelových vozidel k jejich zavádění ve větším rozsahu. Městské životní prostředí by se dalo snadno zlepšit, kdyby Komise prosadila používání ZP ve vozovém parku autobusové dopravy a sběru odpadu jako součást plánu green procurement, tj. uplatnění ekologických hledisek ve veřejných zakázkách.

3.4.4 Důležitým krokem tímto směrem může být nedávno navržená směrnice o podpoře vozidel pro čistou přepravu<sup>(13)</sup>. Po schválení zaváže členské státy k tomu, že 25 % podíl těžkých vozidel (nad 3,5 t) zakoupených nebo pronajatých podle smlouvy o finančním pronájmu veřejnými orgány musí tvořit vozidla poháněná alternativními palivy splňující normy EEV<sup>(14)</sup>. Normy EEV (Enhanced Environmentally friendly vehicles, vozidla zvláště šetrná k životnímu prostředí) se vztahují na vozidla poháněná biopalivy, stlačeným zemním plynem, LPG nebo vodíkem i na vozidla s hybridním nebo elektrickým pohonem.

<sup>(13)</sup> KOM(2001) 547, titul *Zemědělská politika*, odstavec 2.2.

<sup>(13)</sup> KOM(2005) 634 v konečném znění, 21.12.2005.

<sup>(14)</sup> Viz směrnice 2005/55/ES.



3.5 Vodík se v přírodě ve volném stavu nevyskytuje. V přírodě existují chemické sloučeniny obsahující vodík, např. voda a uhlovodíky. Ve vodě (H<sub>2</sub>O) tvoří vodík jedenáct váhových procent (dvě osmnáctiny). Benzín a motorová nafta jsou směsí uhlovodíků. Dalším z uhlovodíků je metan, hlavní složka ZP a bioplynu.

Vzhledem k tomu, že se vodík v přírodě nevyskytuje, je nutné jej vyrábět. Skutečně se komerčně připravuje pro použití v chemickém a petrochemickém průmyslu, při rafinaci ropy a v jiných odvětvích.

Aby bylo možné vyrobit vodík, např. elektrolyticky z vody nebo parním reformováním zemního plynu, je třeba vynaložit určitou energii, elektrickou v případě elektrolyzy a tepelnou při parním reformování.

Analýza WTT (*Well To Tank*, od vrtu k nádrži) je zásadním nástrojem pro hodnocení cest od surovin k H<sub>2</sub> z hlediska spotřeby energie a emisí GHG.

Po dlouhou dobu je vodík průmyslovou látkou, kterou vyrábějí a prodávají společnosti zabývající se průmyslovými plyny nebo která se získává při rafinaci ropy. Jeho použití jako pohonné hmoty je však v plenkách. Z toho důvodu se záměr 2 % substituce v roce 2015 a další růst až na 5 % v roce 2020 jeví jako poměrně ambiciózní.

3.5.1 Kontaktní skupina identifikovala několik otázek, které je třeba zvážit při širším využití vodíku jako pohonné hmoty:

- i) kapalný vodík o teplotě -252 °C v kryogenních nádržích, např. u vozidel poháněných motory s vnitřním spalováním, nebo plynný vodík stlačený na 700 atm na palubě vozidel s palivovými články?
- ii) centrální výroba vodíku v jednotkách o velké kapacitě, kterou lze optimalizovat vzhledem ke spotřebě energie, nebo rozptýlená v malých jednotkách u čerpacích stanic?
- iii) vozidla s palivovými články vykazují nejvyšší účinek ve střední oblasti výkonu motoru, možná by tedy bylo vhodné rozlišovat mezi vozidly s palivovými články pro provoz s omezeným výkonem, např. pro městskou dopravu, a vozidly s motory s vnitřním spalováním pro dálkovou dopravu, to znamená pro provoz s dlouhodobým využitím plného výkonu;
- iv) další skutečnosti se vztahují k samotné technologii palivového článku, tedy zařízení, ve kterém vodík uvolňuje proud elektronů, tj. elektrický proud pohánějící elektromotor, který teprve přenáší výkon na kola. Tyto skutečnosti přesahují záběr tohoto stanoviska.

3.5.2 Je možné shrnout, že použití vodíku jako paliva představuje dvojí výzvu, jednak v oblasti distribuce paliva, jednak v oblasti pohonu. Je pochopitelné, že Evropská unie v rámci pátého a šestého rámcového programu investovala rostoucí částky do výzkumu v rozvoje v oblasti použití vodíku a palivových článků. V současnosti je pod šestým rámcovým programem výzkum v oblasti vodíku a palivových článků součástí podpriority „udržitelný energetický systém“ s celkovým rozpočtem 890 milionů eur. Evropský parlament během stávajících debat o nadcházejícím sedmém rámcovém programu navrhuje tuto položku přesunout pod novou hlavní tématickou prioritu „veškeré existující a budoucí energetické zdroje neprodukcující CO<sub>2</sub>“ s ještě vyšším rozpočtem. Přínosy pro životní prostředí opravňují toto úsilí, protože při oxidaci vodíku v palivových článcích nevzniká nic než voda.

#### 4. Závěry

4.1 Záměry Evropské komise z listopadu 2001, tedy 20 % používání alternativních paliv v roce 2020, se opírá o dvě ověřené technologie (výrobky): biopaliva a ZP, a dále o jednu slibnou vyvíjenou technologii, totiž vodík a palivové články.

4.2 Biopaliva a ZP – bez ohledu na některé překážky – jsou tu a tam dostupná a mají vlastnosti, které jim umožňují konkurovat v oblasti distribuce paliv i z hlediska technologie motoru.

4.2.1 Zemní plyn, který je fosilního původu a není tudíž „obnovitelný“, by se neměl považovat za plně alternativní palivo, přesto však v dnešní době představuje jedno z nejrealističtějších řešení pro náhradu paliv z derivátů ropy a je nepostradatelný, má-li být v roce 2020 dosaženo cílové 20 % substituce. Důvody, proč ZP zaujímá významnou pozici mezi alternativními palivy, jsou tyto:

- zásoby ZP jsou rozsáhlé a vyčerpají se později než zásoby ropy;
- geopolitické rozmístění zásob, i přes nedávné obtíže, zaručuje ve srovnání s ropou poměrně stabilní trh;
- ZP má nejvyšší podíl H/C mezi uhlovodíky a nejnižší emise CO<sub>2</sub>;
- ZP může být cestou k používání vodíku.

Rozsáhlá síť distribuce ZP by v konečném výsledku usnadnila vznik drobnějších zařízení pro dodávky vodíku. Stávající překážky rozšíření pohonu vozidel zemním plynem spočívají zejména v nedostatečné a nejednotné distribuční síti.

4.2.2 Pokud se týče biopaliv, ta spojují příznivé ekologické parametry zemního plynu s výhodou obnovitelnosti, což snižuje závislost na fosilních palivech. Kromě toho existuje, byť přesně nevyčíslená, reálná možnost, že používání biopaliv povede k růstu nebo alespoň uchování pracovních míst v zemědělském sektoru. Lesní zdroje se mohou podílet na výrobě biopaliv, například zplynováním černého louhu a fermentací dřevní hmoty. Obě technologie jsou nyní ve stádiu průmyslových zkoušek a jejich příspěvek k výrobě biopaliv bude znatelný až ve střednědobém výhledu. Vzhledem ke stávající poptávce po palivech používaných jako pohonné hmoty<sup>(13)</sup> se však vysoký nárůst používání biopaliv musí hodnotit ve světle vedlejších důsledků v oblasti prostředí:

- Pěstování plodin pro výrobu bionafty zaujímá na trhu okrajový segment a nepokrývá poptávku po palivech v EU.
- Aby bylo dosaženo záměru šestiprocentní substituce v roce 2010, muselo by se pěstování plodin pro výrobu biopaliv vyhradit až 13 % celkové zemědělské plochy EU 25. To by mohlo přivodit náročné zásahy nutné k ochraně krajiny, podzemních vod, biodiversity a také k zábraně emisí dalších skleníkových plynů<sup>(14)</sup>. Dovoz by tento problém jen přesunul na jiné země za současného zvýšení provozu v námořní dopravě.

4.2.3 Zdá se, že sdělení Komise ze dne 7. února 2006 se hodlá zabývat těmito obtížemi a nejistotami<sup>(17)</sup>. Několik opatření k šíření podpory výroby a používání biopaliv v zemích EU i mimo ni v něm bylo integrováno. EHSV bude se značným zájmem sledovat uskutečňování oznámené strategie.

4.3 Dosažení cílového stavu využívání alternativních paliv v roce 2020 vyžaduje synergický přístup; především se musí věnovat pozornost všem třem palivům současně.

4.4 Je realistické očekávat, že úsilí související s vývojem trhu s těmito alternativními palivy, která jsou obchodně ověřena, bude narážet na menší množství překážek, protože know-how i technologie jsou nyní již místy dostupné.

4.5 Evropská komise by měla spolu s hospodářskou sférou uvažovat, proč zatím přijatá opatření nepostačují k rozšíření ZP jako pohonné látky. Zastáváme stanovisko, že každý členský stát by měl stanovit minimální cíl s ohledem na specifickou národní situaci.

4.6 Tento návrh Komise by měl také přehodnotit technické a bezpečnostní požadavky kladené na čerpací stanice stlačeného ZP. V mnoha případech jsou tyto požadavky zastaralé a neberou v úvahu nedávný vývoj. Toto přehodnocení by jistě mohlo napomoci širší výstavbě čerpacích stanic stlačeného ZP a zjednodušilo by byrokratické postupy. Schvalovací řízení potřebná pro výstavbu čerpacích stanic stlačeného ZP jsou často zbytečně složitá a časově náročná.

4.7 Jak již bylo zmíněno výše v odstavci 4.2.1, usnadní takový program rovněž budoucí přechod k pohánění vozidel vodíkem. Technický pokrok v oblasti uložení tohoto paliva na palubě vozidla bude mít v podstatě zásadní význam i pro stlačený vodík. To je možné konstatovat i pro plnění vodíkem, měření odběru a konstrukci čerpacích stanic. Jakákoliv investice do technologie ZP je také krokem k uskutečnění vodíkového pohonu.

4.8 Neprodlený vývoj obchodně ověřených alternativních paliv může zajistit nouzové východisko pro případ neočekávaného zpoždění ambiciózního plánu vývoje v oblasti H<sub>2</sub>.

4.9 Závěrečná, ale významná poznámka: EHSV znovu opakuje, že skutečný pokrok k ekologicky šetrnější dopravě s nižší spotřebou pohonných hmot závisí nejen na vývoji alternativních paliv, ale může k němu přispět lepší infrastruktura omezující vznik dopravních kongescí, podpora hromadné dopravy a především změna spotřebitelského chování. Současná obliba módních SUV (Sport Utility Vehicles, sportovních užitkových vozidel) ukazuje, že spotřebitelé ještě nejsou připraveni změnit své chování. Tato vozidla většinou spotřebují velká množství paliva a emise CO<sub>2</sub> odpovídají této spotřebě. Stoupající poptávka po takových automobilech je překážkou ve snaze výrobců o produkci ekologičtějších vozidel.

V Bruselu dne 17. května 2006.

předsedkyně

Evropského hospodářského a sociálního výboru

Anne-Marie SIGMUND

<sup>(13)</sup> Spotřeba biopaliv v současné době představuje zhruba jen 0,6 % spotřeby motorové nafty a benzínu v EU.

<sup>(14)</sup> Evropská agentura pro životní prostředí (EEA 2004/04); další studie usilují o zhodnocení, kolik biomasy může Evropa spotřebovat bez poškození životního prostředí.

<sup>(17)</sup> Strategie Evropské unie pro biopaliva, KOM(2006) 34 v konečném znění.

## Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k návrhu směrnice Rady o daních v oblasti osobních vozidel

KOM(2005) 261 v konečném znění – 2005/0130 (CNS)

(2006/C 195/21)

Dne 6. září 2005 se Rada, v souladu s článkem 262 Smlouvy o založení Evropského společenství, rozhodla konzultovat Evropský hospodářský a sociální výbor ve věci výše uvedené.

Specializovaná sekce „Hospodářská a měnová unie, hospodářská a sociální soudržnost“, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 23. března 2006. Zpravodajem byl pan RANOCCHIARI.

Na 427. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 17. a 18. května 2006 (jednání ze dne 17. května 2006), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 67 hlasy pro, 4 hlasy proti a 3 členové se zdrželi hlasování.

### 1. Závěry a doporučení

1.1 EHSV vyslovuje svoji plnou podporu návrhu směrnice, která si klade za cíl společně zlepšit fungování vnitřního trhu a podporovat udržitelnost životního prostředí.

1.2 EHSV hodnotí kladně, že byl poprvé použit třetí pilíř – daňová opatření – pro účely snížení emisí oxidu uhličitého (CO<sub>2</sub>).

1.3 EHSV souhlasí s Evropskou komisí i pokud jde o posouzení kladných dopadů, které tento návrh může mít na volný pohyb občanů a na automobilový průmysl.

1.4 EHSV uznává, že Evropská komise při projednání návrhu k tématu daní, které je převážně v pravomoci členských států, nemohla uplatnit zásadu subsidiarity v širším a závaznějším rozsahu, než činí samotný návrh.

1.5 Některé aspekty, které návrh neupravuje, by však ve fázi převádění směrnice mohly vyvolat kritiku a nebezpečí odlišného uplatňování v jednotlivých členských státech. V zájmu omezení těchto rizik bude Komise také muset včas vyřešit pochybnosti technické povahy, které návrh neobjasňuje.

1.6 EHSV sdílí cíle navrhované směrnice, domnívá se však, že jich lze dosáhnout pouze tehdy, budou-li členské státy koordinovat svůj výklad hlavních směrů a doporučení směrnice. V opačném případě vzniká nebezpečí, že roztržitost trhu bude ještě větší, na rozdíl od jejího snížení zamýšleného v návrhu.

1.7 EHSV proto vyzývá Evropskou komisi, aby pozorně monitorovala nejen prováděcí předpisy k dané směrnici, jak obvykle činí, ale také neustále a ve spolupráci s členskými státy srovnávala koordinované uplatnění nového systému zdaňování osobních vozidel.

1.8 Kromě toho EHSV doufá, že po tomto prvním důležitém kroku budou následovat i další kroky směrem k brzkému usku-tečnění systému zdaňování založeného převážně – či dokonce výhradně – na používání vozidla a ne na jeho koupi či držbě. Pouze tehdy bude skutečně uplatňována zásada „znečišťovatel platí“, kterou EHSV plně sdílí.

1.9 Nakonec EHSV nemůže znovu nezdůraznit potřebu integrovaného přístupu s cílem lepší environmentální udržitelnosti silniční dopravy. Daňová páka, která je určitě důležitá, avšak musí být provázena modernizací infrastruktur, podporou hromadné dopravy a v neposlední řadě i odpovídající kampaní na vzdělávání spotřebitelů, která by je nasměrovala k vědomějším rozhodnutím nezatěžujícím životní prostředí. Z tohoto hlediska se například nezdá vhodné, že Evropská komise vybízí členské státy k dorovnání daní na naftu pro automobily na úroveň stanovenou pro benzín, aniž by vzala v úvahu, že automobily s diesellovým motorem vypouštějí méně CO<sub>2</sub> než automobily na benzín.

### 2. Odůvodnění

#### 2.1 Předchozí opatření a souvislosti návrhu

2.1.1 Automobilový průmysl je podle definice samotné Evropské komise jednou z hybných sil evropského hospodářství, neboť vytváří 7,5 % přidané hodnoty celého zpracovatelského průmyslu a 3 % HDP. Se svými 35 mld. eur je významným přínosem pro obchodní bilanci a v neposlední řadě představuje také důležitý zdroj zaměstnanosti poskytující 2 miliony přímých pracovních míst, které spolu s nepřímými dosáhnou 10 milionů.

2.1.2 Koupě a užívání vozidel je rovněž jedním z nejdůležitějších zdrojů příjmů členských států, který přináší zhruba 340 mld. eur, což představuje 8 % veškerých příjmů z daní v evropské patnáctce<sup>(1)</sup>.

2.1.3 Tyto obrovské příjmy pocházejí v zásadě ze tří konkrétních daní: z poplatků za registraci, z ročních silničních daní a z daní z paliv. Mimoto sleduje každý členský stát svoji vlastní daňovou politiku, čehož výrazem je existence 25 různých daňových systémů, a žádoucí konvergence, neodmyslitelný předpoklad správného fungování vnitřního trhu, je tudíž v nedohlednu.

2.1.4 V současné době se v 16 členských státech<sup>(2)</sup> vybírají poplatky za registraci vozidla, zatímco roční silniční daň se uplatňuje v 18 členských státech<sup>(3)</sup>. Kritéria výpočtu a daňový základ se v jednotlivých členských státech velmi výrazně liší, zejména u poplatků za registraci. Stačí připomenout, že daň za osobní vozidlo s objemem 2000 cm<sup>3</sup> se pohybuje od 1 % jeho hodnoty v Itálii po více než 170 % v Dánsku. Pokud jde o roční silniční daň, pohybuje se od 30 do 500 eur za vozidlo.

2.1.5 V této souvislosti předložila Evropská komise již v roce 2002 své sdělení Radě a Evropskému parlamentu o zdanění osobních vozidel<sup>(4)</sup>. Ve sdělení byla formulována strategie zaměřená na revizi současného systému s cílem podpořit sblížení jednotlivých národních legislativ a zohlednit i environmentální cíle.

2.1.6 Výsledky dalších konzultací s Radou, Evropským parlamentem a se zástupci průmyslu a dalších zúčastněných stran v následujících letech umožnily Komisi předložit návrh projednávané směrnice.

### 3. Návrh Komise

3.1 Je třeba připomenout, že návrh Komise se netýká ani DPH ani daní z paliv a nestanoví harmonizaci výše daní, nýbrž jejich restrukturalizaci, s výjimkou celkových příjmů.

3.2 Návrh se dělí na tři hlavní části:

3.2.1 Zrušení poplatků za registraci.

Musí se provádět postupně a progresivně až do úplného odstranění během období 10 let, tedy v roce 2016. Tento postupný proces poskytne členským státům, které v současné době vybírají poplatky za registraci, dostatek času na převedení včetně přijetí opatření na dorovnání ztrát příjmů také přenosem daňového zatížení na roční silniční daň.

3.2.2 Zřízení systému náhrad poplatků za registraci a roční silniční daně.

<sup>(1)</sup> Údaje z roku 2003. Úplné a aktuální údaje pro evropskou pětadvacítku nejsou k dispozici.

<sup>(2)</sup> Poplatky za registraci nevybírají: Česká republika, Estonsko, Francie (kde však existuje poplatek za vystavení technického osvědčení, který je srovnatelný s poplatkem za registraci), Litva, Lucembursko, Německo, Slovensko, Spojené království, Švédsko.

<sup>(3)</sup> Roční silniční daň nevybírají: Česká republika, Estonsko, Francie, Litva, Polsko, Slovensko, Slovinsko.

<sup>(4)</sup> KOM(2002) 431 v konečném znění ze dne 6.9.2002.

3.2.2.1 Nový systém, který směrnice okamžikem svého vstupu v platnost zavede, se bude vztahovat na vozidla, která byla zaregistrována v některém z členských států a následně vyvezena nebo trvale přemístěna do jiného členského státu nebo i třetího státu.

3.2.2.2 Toto opatření má dvojí cíl: vyhnout se dvojímu placení poplatků za registraci, který byl zaplacen již v okamžiku koupě osobního vozidla, a uplatňovat roční silniční daň v závislosti na skutečném využívání osobního vozidla v rámci členského státu.

3.2.2.3 Výše poplatků za registraci, kterou je třeba nahradit, se přímo odvíjí od zůstatkové hodnoty daného vozidla a odpovídá výši zůstatkového poplatku za registraci, který je v této hodnotě obsažen.

3.2.2.4 Členské státy mohou volně stanovovat způsob odhadu zůstatkové hodnoty vozidla pro účely náhrad poplatků za registraci pod podmínkou, že použítá kritéria budou transparentní a objektivní. Vlastníkovi osobního vozidla musí být zaručena možnost vznést u nezávislého orgánu námitku proti rozhodnutí členského státu o uplatnění náhrady.

3.2.2.5 Pokud jde o roční silniční daň, která by se s ohledem na daňová kritéria uplatňovaná v 18 členských státech vybírajících tuto daň měla spíše nazývat majetkovou daní, směrnice potvrzuje, že roční silniční daň na vozidlo může uplatnit pouze ten členský stát, ve kterém je vozidlo zaregistrováno. Má se za to, že členský stát, kde je vozidlo registrováno, je členským státem, kde je vozidlo trvale užíváno, ať už z toho důvodu, že zde má vlastník své obvyklé bydliště, nebo protože je vozidlo v daném členském státě užíváno více než 185 dní v rámci jakéhokoliv dvanáctiměsíčního období. Z čehož vyplývá, že v případě trvalého převedení osobního vozidla do jiného státu, včetně států mimo EU, musí být vlastníkovi osobního vozidla nahrazena poměrná část roční silniční daně určená v souladu se zásadou *pro rata temporis*.

3.2.3 Restrukturalizace výchozího základu poplatků za registraci a daňového základu silniční daně, aby zcela nebo částečně vycházely z objemu emisí CO<sub>2</sub>.

3.2.3.1 Návrh směrnice zavádí systém určování výše roční silniční daně a poplatků za registraci (pro přechodné období) založený rovněž – a ve stále větší míře – na emisích oxidu uhličitého.

3.2.3.2 Zavádění je postupné a progresivní a počítá s tím, že příjmy plynoucí ze zdanění na základě objemu emisí CO<sub>2</sub> budou do roku 2008 činit 25 % z celkového zisku z roční silniční daně a z poplatků za registraci a 50 % do roku 2010.



#### 4. Obecné připomínky

4.1 EHSV zejména oceňuje závazek, který na sebe vzala Evropské komise v souvislosti se dvěma cíli: zlepšit fungování vnitřního trhu a poskytnout další podněty pro strategii snížení emisí CO<sub>2</sub> prostřednictvím daňových pák. V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že návrh poprvé využívá „třetí pilíř“ (daňová opatření) stanovený ve strategii Společenství ke snížení emisí CO<sub>2</sub> a omezení spotřeby paliv<sup>(5)</sup>.

4.2 EHSV hodnotí návrh kladně také kvůli kladným dopadům, které by mohl mít jak na spotřebitele<sup>(6)</sup> tak na evropský automobilový průmysl.

S cíli návrhu lze skutečně souhlasit do té míry, pokud chtějí podpořit následující:

4.2.1 snížení nebo dokonce odstranění překážek volného pohybu občanů EU, a sice citelným snížením nákladů a délky administrativních postupů při vývozu nebo převozu vozidel mezi různými státy,

4.2.2 větší konkurenceschopnost automobilového průmyslu na integrovanějším vnitřním trhu. Momentální roztržičnost trhu z daňového hlediska se velmi negativně projevuje na konečných cenách osobních vozidel a nutí výrobce automobilů kvůli daňovým důvodům vyrábět a prodávat v různých zemích různé verze stejného modelu, aniž by bylo možné využít úspor z rozsahu, které poskytuje skutečně dokončený vnitřní trh, a bez jakéhokoli užítku pro spotřebitele. Kromě toho vysoké poplatky za registraci obvykle negativně ovlivňují rozhodování o koupi nového vozidla, a způsobují tak zpomalení obnovy vozového parku ve prospěch méně znečišťujících a bezpečnějších vozidel,

4.2.3 lepší udržitelnost životního prostředí, neboť automobily jsou významným zdrojem emisí CO<sub>2</sub>. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že dvě lhůty na restrukturalizaci poplatků za registraci a roční silniční daně na základě emisí oxidu uhličitého stanovené v návrhu jistě nejsou náhodné, nýbrž určitým způsobem „příznačné“. Rokem 2008 totiž začíná období plnění závazků Kjótského protokolu a Rada a Evropský parlament si přejí do roku 2010 omezit emise CO<sub>2</sub> z nových vozidel na 120 g/km.

4.3 EHSV má nicméně za to, že cílů navrhované směrnice lze dosáhnout pouze tehdy, budou-li členské státy věrně interpretovat její obecné zásady a doporučení bez odchylek, které by mohly zvýšit již tak neúměrnou roztržičnost trhu nebo v horším případě zvětšit daňové zatížení majitelů aut.

4.4 Téma daní je skutečně velmi citlivou záležitostí a je v pravomoci členských států, takže Evropská komise na něj

<sup>(5)</sup> Sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu KOM(95) 689 v konečném znění a Závěry Rady ze dne 25.6.1996 [není k dispozici v češtině].

<sup>(6)</sup> Komise odhaduje, že snížení poplatků za registraci o 50 % v členských státech s vysokými poplatky za registraci by mohlo snížit ceny aut o 10 až 25 %.

nemohla uplatnit zásadu subsidiarity v širším a závaznějším rozsahu než činí předložený návrh.

4.5 Návrh kupříkladu stanovuje strukturální změnu v daňovém systému, jejíž výsledek je však z hlediska příjmů neutrální a tudíž nezvyšuje celkovou částku daní. Znamená to, že ztráta příjmů z daní způsobená zrušením poplatků za registraci by mohla být provázána souběžným zvýšením roční silniční daně ve stejné výši a v případě nutnosti i jinými daňovými opatřeními, která umožňuje směrnice o zdaňování energetických výrobků<sup>(7)</sup>.

4.6 Kromě toho je vytvoření přímé vazby mezi zdaněním vozidel a CO<sub>2</sub> pouze jedním aspektem, i když důležitým, který je třeba zahrnout do globální strategie snižování emisí oxidu uhličitého, a je třeba jej rozvíjet při zohledňování celku a zajišťovat tak soudržnost s ostatními politikami Společenství.

4.7 Vzhledem k výše uvedenému EHSV doporučuje, aby Komise kromě obvyklého monitorování národních prováděcích předpisů k dané směrnici a jejich srovnávání s touto směrnicí podporovala častější výměnu informací s členskými státy a mezi nimi, než po pětiletém období stanoveném ve zprávě o uplatňování směrnice.

#### 5. Konkrétní připomínky

5.1 Podle názoru EHSV by se některé další aspekty předloženého návrhu mohly ve fázi převádění směrnice projevit jako kritické a mohlo by vzniknout nebezpečí odlišného uplatňování v jednotlivých členských státech. Konkrétně:

5.1.1 Posloupnost změny v daňovém systému bude muset být vyvážená, aby se zabránilo tomu, že občané, kteří zakoupili vozidlo podléhající poplatkům za registraci, pak budou penalizováni náhlým a značným zvýšením roční silniční daně.

5.1.2 Použití „složky CO<sub>2</sub>“ při zdanění bude muset být uplatňováno koordinovaně mezi všemi členskými státy, aby se zabránilo dalšímu tříštění trhu.

5.2 V této souvislosti by Komise měla členským státům co nejdříve předložit vhodná řešení dvou problémů, které by vyvstaly, pokud by směrnice byla přijata v současném znění.

<sup>(7)</sup> Úř. věst. L 283, 31.10.2003, s. 51.

5.2.1 První problém se týká vozidel zaregistrovaných před rokem 2001, neboť:

- emise CO<sub>2</sub> vyjádřené v gramech na kilometr jsou dostupné pro všechna vozidla zaregistrovaná od ledna 1997, dřívější údaje nejsou k dispozici,
- v letech 1997 až 2000 se při měření emisí CO<sub>2</sub> používal tzv. „evropský jízdní cyklus“, který byl od 1. ledna 2001 změněn, a proto se údaje o emisích mezi těmito dvěma obdobími ne vždy shodují,
- zdanění založené na objektivních a jednotných parametrech by tedy bylo možné uplatnit pouze na vozidla zaregistrovaná od ledna 2001.

5.2.2 Druhý problém, který je třeba vyřešit, se týká členských států, kde se v současnosti roční silniční daň počítá na základě výkonu motoru vyjádřeného v kilowatttech. Zdá se, že tento systém zajišťuje větší posloupnost, než sazba, která bere v úvahu pouze hledisko CO<sub>2</sub>. Pokud by se roční silniční daň v těchto zemích zakládala výhradně na emisích CO<sub>2</sub>, došlo by k jejímu nárůstu za malá vozidla a k výraznému snížení za větší vozidla s vyšším výkonem a tudíž méně ekologicky šetr-

ných, což by paradoxně mělo opačný výsledek, než se očekávalo. Proto je nezbytné ihned určit možnosti opravy systému.

5.3 Nejdůležitější je, aby členské státy v části daně připadající na emise CO<sub>2</sub> uplatňovaly jasnou, přímou a transparentní vazbu mezi vybíráním daně a emisemi CO<sub>2</sub> každého vozidla s cílem zabránit svévolnému vytváření dalších rozdílů vyplývajících z různých technických parametrů jako je obsah válce, rozměry atd., které způsobují narušení trhu.

5.4 Převedení směrnice bude muset být rovněž technicky neutrální a brát zřetel pouze na emise CO<sub>2</sub> vyprodukované vozidlem, aniž by upřednostňovala jednu technologii na úkor jiné. K tomu by mohlo dojít v případě, že by uplatnění nových předpisů znamenalo penalizaci vozidel s dieselovými motory, což je technologie, která si v Evropě pořád udržuje konkurenční náskok před neevropskými výrobci. V této souvislosti je překvapující, že Evropská komise vybízí členské státy k dorovnání daní na naftu pro automobily na úroveň stanovenou pro benzín a nebere v úvahu, že automobily s dieselovým motorem vypouštějí méně CO<sub>2</sub> než automobily na benzín.

V Bruselu dne 17. května 2006.

předsedkyně

Evropského hospodářského a sociálního výboru

Anne-Marie SIGMUND

---

## Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru na téma návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o kvalitě vnějšího ovzduší a čistějším vzduchu pro Evropu

KOM(2005) 447 v konečném znění – 2005/0183 COD

(2006/C 195/22)

Dne 2. prosince 2005 se Rada, v souladu s článkem 175 Smlouvy o založení Evropského společenství, rozhodla konzultovat Evropský hospodářský a sociální výbor ve věci výše uvedené.

Specializovaná sekce „Zemědělství, rozvoj venkova, životní prostředí“, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 26. dubna 2006. Zpravodajem byl pan BUFFETAUT.

Na 427. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 17. a 18. května 2006 (jednání ze dne 17. května), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující 72 hlasy pro, 5 hlasy proti a 9 členů se zdrželo hlasování.

### 1. Závěry a doporučení

1.1 EHSV velmi schvaluje hlavní cíle tematické strategie týkající se znečišťování ovzduší a návrh směrnice, která je jejím legislativním vyjádřením.

1.2 Pokud se týče tematické strategie, která nemůže být oddělena od legislativního návrhu, jak jasně vyplývá z odstavce 4.1.1 zmíněné strategie:

— plně schvaluje záměr integrovat průřezově cíle týkající se kvality ovzduší do ostatních politik Společenství;

— žádá Evropskou komisi, aby přepracovala energetické scénáře vyvinuté v rámci modelu PRIMES, které se zdají být poněkud nepřesné a v důsledku toho bude pravděpodobně také třeba upravit referenční základnu CAFE (CAFE – čistý vzduch pro Evropu).

1.3 Pokud jde o návrh směrnice:

— podporuje snahy o zjednodušení právních předpisů, jasnější formulaci a kodifikaci legislativy týkající se kvality ovzduší;

— schvaluje snahy o zajištění účinného provádění stávajících legislativních předpisů členskými státy;

— navrhuje prodloužit plánované lhůty pro dodržení povinností vyplývajících z této směrnice, a sice z roku 2010 do roku 2015 pro koncentrační stropy  $PM_{2,5}$  a z roku 2015 do roku 2020 pro snížení expozice obyvatel vzhledem k době, která je nutná na dokončení legislativního postupu a ke lhůtám potřebným na realizaci měřících stanic ve členských státech a k potřebným investicím;

— domnívá se, že by bylo rozumnější před stanovením závazných koncentračních stropů naplánovat přechodné období, které by členskými státy umožnilo přiblížit se cílovým hodnotám koncentrace;

— žádá, aby byly z oblasti směrnice vyloučeny jemné částice přirozeného původu.

### 2. Úvod

2.1 Tematická strategie a návrh směrnice souvisí se šestým akčním programem Společenství pro životní prostředí (6. APŽP, zveřejněný 10. září 2002<sup>(1)</sup>) a se sdělením „Čisté ovzduší pro Evropu“ (Clean Air for Europe – CAFE) z roku 2001. V šestém akčním programu pro životní prostředí si Unie dala vysoký cíl dosáhnout „kvality ovzduší, která nemá žádný negativní vliv na lidské zdraví a na životní prostředí ani nezpůsobuje závažné riziko“.

Odstavec 4.1.1 zmíněné strategie uvádí, že „tato strategie doprovází legislativní návrh...“. Je tedy zcela zřejmé, že oba texty spolu souvisí a že by se nyní při posuzování návrhu směrnice měla prozkoumat tato strategie, která v jistém smyslu tvoří hlavní rámec a obsahuje definici strategických cílů Komise ohledně kvality ovzduší.

#### 2.2 Tematická strategie

2.2.1 V této tematické strategii jsou stanoveny přechodné cíle v souvislosti se znečištěním ovzduší. Platné právní předpisy by měly být aktualizovány, úježi zaměřeny na nejnebezpečnější škodliviny a dále jsou nezbytné nutné další kroky pro zohlednění otázek životního prostředí do ostatních politik a programů.

2.2.2 Avšak přes veškeré úspěchy ve snižování emisí hlavních škodlivin do ovzduší a i když budou úplně uplatněny stávající právní předpisy, ekologické a zdravotní problémy nelze vyřešit do roku 2020 bez dodatečných opatření.

#### 2.2.3 Evropská komise navrhuje následující kroky:

— zjednodušení platných ustanovení a sjednocení rámcové směrnice z roku 1996, první, druhé a třetí dceřiné směrnice (z let 1999, 2000 a 2003) a rozhodnutí o výměně informací (z r.1997). Čtvrtá dceřiná směrnice z roku 2004 by měla být integrovaná později v rámci kodifikace;

<sup>(1)</sup> Úř. věst. L 242, 10. 9.2002.

- zavedení nových norem kvality ovzduší pro jemné částice ( $PM_{2,5}$ ) vyskytující se v ovzduší;
- revizi směrnice o národních emisních stropích (z roku 2002).

Všechna tato opatření slouží ke zjednodušení a lepší srozumitelnosti právních předpisů, aby bylo zajištěno jejich účinnější použití.

2.2.4 Kromě toho je tato strategie zaměřena na lepší integraci problematických otázek souvisejících s kvalitou ovzduší do ostatních politik Společenství týkajících se energetiky, malých spaloven, pozemní, vzdušné a námořní dopravy, jakož i zemědělství a strukturálních fondů.

2.2.5 Tato strategie bude v roce 2010 přezkoumána a výsledky budou vpracovány do závěrečného zhodnocení šestého programu pro životní prostředí.

### 3. Návrh směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší a čistějším vzduchu pro Evropu

3.1 Tento návrh je zaměřen na vytvoření právních předpokladů pro uskutečnění zmíněné strategie a sice shrnutím pěti uvedených aktů do jediné směrnice.

3.2 Nejdůležitější právní úpravy jsou obsaženy v kapitole III „Řízení kvality vnějšího ovzduší“. Nebylo navrženo změnit mezní hodnoty kvality ovzduší, ale zpřísnit stávající ustanovení tak, aby byly členské státy povinny vypracovat a plnit plány a zajistit tak dodržení těchto mezních hodnot.

3.3 Druhý hlavní bod se týká jemných částic ( $PM_{2,5}$ ). Jsou nebezpečnější než částice hrubé frakce. Proto je zapotřebí nového přístupu ke kontrolám  $PM_{2,5}$ , aby se tak doplnily stávající kontroly pro  $PM_{10}$ .

3.4 Evropská komise navrhuje stanovení koncentračního stropu pro  $PM_{2,5}$  ve vnějším ovzduší, který má být dosažen do roku 2010, s cílem omezit příliš vysoká rizika pro obyvatelstvo. Současně jsou navrženy nezávazné cíle pro všeobecné snížení expozice obyvatel jemným částicím v letech 2010 až 2020 ve všech členských státech.

3.5 Kapitola V předpokládá, že členské státy budou muset dbát o informovanost veřejnosti a zainteresovaných organizací a sdružení, kterých se otázka kvality vnějšího ovzduší týká, a splnit tak požadavky, vyplývající z Aarhuské úmluvy. Členské státy musí dbát rovněž na to, aby byly nezbytné informace předány Komisi. Za účelem zjednodušení předávání těchto údajů Komise navrhuje použití elektronického systému sdílení informací v rámci infrastruktury INSPIRE.

3.6 Aby byly nicméně nasbírané informace dostatečně reprezentativní a srovnatelné, počítá se v souvislosti

s hodnocením kvality vnějšího ovzduší s normalizovanou měřicí technikou a společnými kritérii, pokud se týče počtu měřicích stanic a jejich umístění.

### 4. Všeobecné poznámky

#### A) Tematická strategie

4.1 Výbor zcela souhlasí s obecnými cíly strategie a návrhu směrnice. Bez ohledu na velmi chválné cíle ovšem vyvstává otázka poměru mezi účinností a náklady, otázka proveditelnosti navržených opatření, relativně snadných, pokud jde o bodové zdroje, ale mnohem choulostivějších v případě rozptýlených zdrojů, a dále otázka skutečného dopadu těchto opatření jak ve vztahu ke kvalitě ovzduší, tak z hlediska ekonomického.

4.2 Evropská komise odhaduje náklady na uskutečnění cílů obsažených ve strategii na 7,1 miliard EUR ročně, které by byly přidány k výdajům již určeným pro boj proti znečištění ovzduší (přibližně 60 miliard eur ročně), ale úspory nákladů na zdravotní péči by činily kolem 42 miliard eur ročně. Makroekonomické důsledky by proto byly velmi pozitivní, ale každodenní hospodářská realita se odehrává na úrovni mikroekonomické. Evropská komise zastává nicméně názor, že i kdyby byly nasazeny všechny dostupné techniky, užitek by byl větší než náklady. Potíž spočívá v tom, že náklady sice mohou být relativně snadno vypočítány, očekávaný užitek ale nikoliv a způsob vypočítávání úspor v oblasti zdravotnictví není příliš jasný. Komise však zdůrazňuje, že náklady na americké právní předpisy budou dražší, než náklady na budoucí evropské právní předpisy.

4.3 Snahy o zjednodušení právních předpisů, jasnější formulaci a kodifikaci jsou žádoucí. Složitost a neprůhlednost některých právních předpisů totiž nevyhnutelně vede k rozdílnému uplatňování a narušení hospodářské soutěže a k tomu, že není možné zjistit, jaká je skutečná kvalita ovzduší v Evropě.

4.4 Navržený legislativní proces proto musí být podpořen.

4.5 Nicméně je politováníhodné, že Evropská komise nezhlednila úlohu, která by měla připadat místním samosprávám, obzvláště městům, v oblasti dopravy (opatření k podpoře alternativních dopravních prostředků, veřejné dopravy, odklonu těžké dopravy atd.). Kromě toho hrají ve skutečnosti místní úřady, obzvláště obce, rozhodující roli v provádění konkrétních ustanovení přijatých na evropské úrovni, především pokud jde o opatření.



4.6 Také by se mělo zdůraznit, jakou úlohu mohou hrát nevládní organizace zabývající se životním prostředím a některé zdravotnické a sociální organizace, jakož i organizovaná občanská společnost v širším slova smyslu v souvislosti s pochopením významu veřejného zdraví a zdraví zaměstnanců.

4.7 V oblasti ochrany ekosystémů již bylo dosaženo úspěchů pokud jde o kysličníky dusnaté, kysličník siřičitý a čpavek. Lepší použití a zjednodušení právních předpisů by mělo umožnit, aby byly tyto výsledky ještě zlepšeny.

## B) Návrh směrnice

4.8 Snaha o kontrolu hodnot jemných částic ve venkovním ovzduší je vzhledem k jejich dopadu na lidské zdraví pochopitelná. Přesto narazilo stanovení mezních hodnot na zásadní problém, protože WHO nebyla schopna určit hranici ochrany lidského zdraví (?). Navíc existuje velká nejistota v souvislosti s měřením PM a chemickým složením těchto částic, které způsobují různou škodlivost PM pro zdraví, což používané metody nejsou schopny určit.

4.9 Proto lze vznést otázku, zda by nebylo rozumnější stanovit místo mezních hodnot hodnoty cílové. Kromě toho se jeví plánovaná lhůta (rok 2010) jako relativně krátká, jelikož legislativní postup začne koncem roku 2005, což by vzhledem k pomalosti tohoto postupu nechalo členským státům ke splnění ustanovení jen málo času.

## 5. Konkrétní připomínky

### 5.1 Tematická strategie

5.1.1 Výbor vítá velmi dalekosáhlé konzultace zainteresovaných subjektů, které provedla Evropská komise, a plně schvaluje snahu o průřezovou integraci cílů týkajících se kvality ovzduší do dalších politik Společenství. Nicméně byly tyto práce vykonány ve velké časové tísní, takže nezbytné prověření nemohlo být možná provedeno u všech údajů. Toto je pokud se týče vybraných strategických scénářů obzvláště choulostivé.

5.1.2 Tyto scénáře byly vypracovány na základě modelu PRIMES. Bohužel vykazují některé nepřesnosti pokud jde o předpověď růstu, prosazení zemního plynu na trhu před uhlím a o nerovnováhu mezi vývozem a dovozem elektřiny mezi členskými státy.

5.1.3 Evropská komise si je toho ostatně vědoma a pověřila Mezinárodní ústav pro aplikovanou systémovou analýzu IIASA provedením bilaterálních konzultací se všemi členskými státy v období od dubna do září roku 2005, s cílem zlepšit obzvláště energetické scénáře v rámci revize směrnice o vnitrostátních emisních stropech, na níž se právě začalo pracovat.

(?) Pokud jde o expozici obyvatel  $PM_{2,5}$ , WHO nedávno navrhla stropní limit 10  $\mu\text{g}/\text{m}^3$ .

5.1.4 V současné době probíhá rozsáhlá aktualizace energetických scénářů modelu PRIMES. Nejdůležitější změny se vztahují na:

- omezenější používání zemního plynu a větší podíl uhlí;
- silnější provázanost mezi vývozem a dovozem elektřiny mezi členskými státy;
- vyšší podíl jaderné energie na výrobě elektřiny;
- upřesnění prognóz nákladů na paliva a prognóz vývoje hospodářského růstu.

5.1.5 Energetické scénáře programu „Čisté ovzduší pro Evropu (CAFE)“ by proto měly být přepracovány, čímž by mělo dojít ke změnám v referenční základně CAFE a tím i v stanovených mezních hodnotách.

5.1.6 Kromě toho by měla být zajištěna provázanost této strategie s dalšími politikami Evropské unie. Tak například při spalování domácího dřeva se uvolňují jemné částice  $PM_{2,5}$ , nicméně Evropská komise podporuje použití dřeva jako alternativního energetického zdroje, což by vyžadovalo, aby byly zavedeny techniky pro filtrování kouře. Uveden by mohl být i příklad uhlí.

5.1.7 V každém případě je pozitivní, že jsou v této tematické studii zohledněny často zanedbané sektory jako zemědělství nebo námořní doprava. Nicméně je překvapivé, že nebyla věnována pozornost letecké dopravě pokud se týče emisí při startu a přistání. Lze ale očekávat politické potíže při provádění: například snížení emisí kysličníku siřičitého ( $SO_2$ ) a kysličníku dusnatého ( $NO_x$ ) z lodí bude vyžadovat dlouhé a obtížné mezinárodní vyjednávání. Dále bude nutno dbát na to, aby potíže v souvislosti s realizací cílů v určitých sektorech (např. v zemědělství, pokud jde o mezní hodnoty dusíku a čpavku) nevedly k tomu, že se zvětší tlak na další původce, na které je snadnější se zaměřit, jako např. na průmyslová zařízení.

### 5.2 Návrh směrnice

5.2.1 Výbor doporučuje zjednodušení stávajících ustanovení a sjednocení rámcové směrnice z roku 1996, první, druhé a třetí dceřiné směrnice a rozhodnutí o výměně informací. Příliš mnoho jednotlivých ustanovení ztěžuje jejich účinné provádění a nahrazení těchto pěti právních aktů jedinou směrnicí proto dává smysl.

5.2.2 Výbor dále vítá záměr stanovení standardizovaných měřících metod a společných kritérií pro počet a volbu umístění měřících stanic (Kapitola II). Upozorňuje však na to, že některé místní samosprávy vyjádřily obavy ohledně nákladů na získání těchto měřících nástrojů.

5.2.3 Výbor dále podporuje návrh Evropské komise neměnit mezní hodnoty kvality ovzduší, ale zpřísnit stávající ustanovení tak, aby byly členské státy povinny vypracovat a provést akční plány a zajistit tak, aby tyto mezní hodnoty byly skutečně dodržovány (čl. 13). Účinné používání stávajících norem je prioritním cílem, který by měl pozitivně ovlivnit kvalitu ovzduší a ochranu lidského zdraví.

5.2.4 EHSV zdůrazňuje, že těžištěm návrhu směrnice je zavedení koncentračních stropů pro jemné částice ( $PM_{2,5}$ ) v ovzduší, jehož musí být dosaženo do roku 2010 a toto ustanovení bude doplněno nezávaznými cíly pro snížení expozice obyvatel  $PM_{2,5}$  v letech 2010 až 2020 (o 20 %).

5.2.5 Konstatuje, že údaje o jemných částicích a jejich dopadech, které jsou k dispozici, nejsou četné a neumožňují spolehlivé závěry. WHO uznává, že je nemožné stanovit náležitý práh ochrany zdraví a Vědecký výbor pro zdravotní a environmentální rizika uznává, že v současné době jsou znalosti o jemných částicích a jejich dlouhodobých dopadech na zdraví nedostatečné.

5.2.6 Výbor pokládá za účelnější nejprve stanovit cílové hodnoty místo koncentračních stropů. V opačném případě se obává, že lhůty, které stanovila Evropská komise, nejsou příliš krátké, vzhledem k tomu, že legislativní postup byl zahájen teprve koncem roku 2005. Existovalo by nebezpečí, že členské státy budou mít k dispozici velmi málo času k přizpůsobení se ustanovením; některé z nich již nyní nejsou schopny dodržet stávající mezní hodnoty částečně proto, že otálely s jejich provedením. Dále Výbor poukazuje na skutečnost, že pro menší členské státy je respektování koncentračních stropů obtížnější, neboť jsou navíc znevýhodněny menším rozmístěním znečištění ovzduší. Výbor proto doporučuje stanovit cílové

hodnoty místo koncentračních stropů. Navržené normy by od členských států a/nebo místních orgánů vyžadovaly obrovské úsilí v souvislosti se zřízením měřicích stanic, neboť toto zřízení bude vyžadovat čas a velké investice. Zatímco jsou částice  $PM_{10}$  dobře měřené (výsledky jejich měření by však bylo třeba hodnotit a přezkoumat, zda je lze v jednotlivých členských státech dodržet) a měřitelné a navíc rychle padají,  $PM_{2,5}$  jsou velmi obtížně měřitelné a velice volatilní. Přemísťují se snadno v ovzduší a jsou to přeshraniční znečišťující látky. Dále existují jemné částice přirozeného původu, např. mořská sůl a bylo by logické, aby tyto částice nebyly zohledněny.

5.2.7 Kromě toho zatím není měření  $PM_{2,5}$  v Evropě harmonizováno. Referenční gravimetrická metoda na měření PM byla doporučena v první dceřiné směrnici. Protože je tato metoda zdoluhavá a její použití je komplikované, směrnice umožňuje také použití alternativních metod, za podmínky, že jsou skutečně ekvivalentní s podmínkami, které zveřejnila Komise. V praxi vykazují tyto metody vůči referenční metodě systematickou odchylku a členské státy používají různé opravné činitele, případně žádné. Je možno se tedy ptát, zda je rozumné zaměřit se příliš rychle na zákonně závazné mezní hodnoty, pakliže existuje taková nejistota v metodách měření.

5.2.8 V závěru Výbor upozorňuje na to, že poměr mezi účinností a náklady navrhovaných opatření lze jen těžko odhadnout, protože kalkulatelné náklady lze obtížně srovnávat s těžce přesně vypočitatelným užitekem pro veřejné zdraví. Malé náklady navrhovaných ustanovení by se mohly ve vztahu k omezenému reálnému užítku projevit jako vysoké, což působí potíže při vhodném přidělování finančních prostředků.

V Bruselu dne 17. května 2006.

předsedkyně

Evropského hospodářského a sociálního výboru

Anne-Marie SIGMUND

## Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k tématu *Situace občanské společnosti v zemích západního Balkánu*

(2006/C 195/23)

Paní Margot Wallström, místopředsedkyně Evropské komise, požádala dopisem ze dne 14. června 2005 Evropský hospodářský a sociální výbor, v souladu s článkem 262 Smlouvy o založení Evropského společenství, o vypracování průzkumného stanoviska ve věci: *Situace občanské společnosti v zemích západního Balkánu*.

Specializovaná sekce „Vnější vztahy“, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů, přijala stanovisko dne 27. března 2006. Zpravodajem byl pan Dimitriadis.

Na 427. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 17. a 18. května 2006 (jednání ze dne 17. května 2006), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 95 hlasy pro, žádným hlasem proti a 1 člen se zdržel hlasování.

Toto stanovisko je v souladu s článkem 9 Protokolu o spolupráci mezi Komisí a Evropským hospodářským a sociálním výborem a vyhovuje žádosti paní Margot Wallström, místopředsedkyně Evropské komise, o vypracování stanoviska k situaci občanské společnosti v zemích západního Balkánu, jenž je příspěvkem k jejím strategickým úvahám v rámci procesu stabilizace a přidružení.

Cílem tohoto stanoviska je:

- poskytnout Komisi a Radě co nejučinnější pomoc při definování a provádění smysluplných politik pro podporu realistických a měřitelných cílů,
- umožnit evropské veřejnosti, aby lépe pochopila tyto politiky a podpořila je tak na základě své informovanosti a aby vnímala pozitivní stránky EU,
- zpřístupnit a následně, bude-li to nutné, zlepšit či zveřejňovat prováděné politiky a opatření, pokud jsou jejich cíle jasné a nesporné, se zvláštním ohledem na subjekty, jichž se přímo týkají,
- vylepšit mínění o EU a posílit její význam na mezinárodní scéně, zvláště v tak problémové oblasti, jakou je západní Balkán, a prokázat, že Unie si uvědomuje skutečné a naléhavé potřeby obyvatel této oblasti a poskytuje jim know-how jako pomoc na cestě k prosperitě,
- ukázat úlohu, kterou může EHSV hrát v této oblasti jako most mezi evropskými organizacemi občanské společnosti a odpovídajícími místními organizacemi.

### 1. Shrnutí

#### 1.1 Připomínky EHSV

- Během jugoslávské krize ztratila EU velkou část své důvěryhodnosti jak na mezinárodní úrovni, tak na úrovni regio-

nální, a má tudíž v této oblasti pověst politicky slabého mezinárodního subjektu, jenž nikdy zcela nepochopil situaci západního Balkánu a nedokázal zkoordinovat své jednotlivé kroky.

- V řadě regionů západního Balkánu a především v Kosovu se nepodařilo upevnit pocit bezpečí a etnické konflikty zde mohou v každém okamžiku propuknout v násilný střet.
- Unie Srbska a Černé Hory nesplňuje kritéria pro vytvoření očekávaného demokratického soustátí.
- Bosna a Hercegovina a Kosovo jsou ustanovenými politickými zřízeními, jež prosadily mezinárodní organizace, a není jisté, zda budou moci fungovat i v budoucnu.
- Kodaňská kritéria jsou považována za základní a neměnná.
- Rozvoj integrované evropské strategie probíhá prostřednictvím občanské společnosti, která nesměle začíná hrát svou roli, a prostřednictvím jejich organizací.
- Země západního Balkánu neustále potřebují přímou, soustavnou a silnou podporu, jak z hlediska ekonomického, tak z hlediska know-how (podpora přímých a nepřímých investic).
- Je třeba posílit vícehlasný a vícestranný dialog a vytvořit demokratický legislativní rámec, jenž by umožnil fungování občanské společnosti.
- Boj s korupcí a uznání soudní moci jako opory společnosti představují jasné priority.
- Bylo by třeba financovat organizace občanské společnosti.
- EHSV se domnívá, že je nutné vytvořit smíšené poradní výbory se všemi zeměmi západního Balkánu, jakmile budou příznivé podmínky.

## 1.2 Úloha a odpovědnost EHSV

- Vzhledem ke svým širokým lidským zdrojům a odborným znalostem se EHSV domnívá, že bude zcela jistě schopen hrát aktivnější úlohu při rozvoji výše uvedených politik, o čemž svědčí důležitá iniciativa, kterou se rozhodl zorganizovat ve svém sídle v roce 2006 v podobě Fóra, jehož se zúčastní organizace občanské společnosti západního Balkánu.
- Bude-li o to požádán, EHSV je připraven poskytnout své služby k tomu, aby se organizace občanské společnosti západního Balkánu dostaly do styku s evropskými organizacemi.
- Komise by mohla pověřit EHSV, aby organizoval místní informativní setkání s občanskou společností na konkrétní témata, což by mohlo představovat jakýsi komunikační most mezi občanskou společností a mezinárodními organizacemi, jako jsou MMF, Světová banka, EIB atd.
- EHSV by měl ve spolupráci s Evropskou komisí plánovat, zavádět a podporovat systematické analýzy (studie týkající se občanské společnosti západního Balkánu a jejího vývoje).

## 1.3 EHSV doporučuje a navrhuje:

### A) národním a regionálním politickým silám zemí západního Balkánu

- EHSV doporučuje zemím západního Balkánu, aby se snažily dosáhnout souladu s *acquis communautaire*; dále doporučuje jejich vládám, aby zvýšily své úsilí ve prospěch demokracie.
- EHSV vyzývá všechny zainteresované strany, aby obzvláště respektovaly národnostní a náboženské menšiny.

### B) politickým institucím Unie

- EHSV vyzývá Komisi, aby zvýšila své úsilí ve snaze dokončit proces stabilizace a přidružení s dalšími zeměmi regionu; dále požaduje, aby Komise prokázala silnější politickou vůli a lépe koordinovala své politické instituce a poradní orgány s cílem podpořit všechny otázky solušnské agendy.
- EHSV se domnívá, že vzdělávání je základní oblast, ve které by měla EU podporovat a posilovat společnosti západního Balkánu.
- EHSV považuje definitivní urovnání otázky statusu Kosova

za velmi důležité pro bezpečnost, mír a stabilitu regionu.

- EHSV je toho názoru, že EU by měla rovněž vyhodnotit postavení a cíle organizací sociálních partnerů.

### C) členskými státy EU, které sousedí s oblastí západního Balkánu, a evropským organizacím občanské společnosti

- členské státy EU by měly pracovat ve prospěch posílení občanské společnosti.

## 2. Historické pozadí situace občanské společnosti v zemích západního Balkánu

2.1 Toto stanovisko se zabývá občanskou společností<sup>(1)</sup> na Balkáně a zaměřuje se na tyto země: Albánii, Bosnu a Hercegovinu, Chorvatsko, Bývalou jugoslávskou republiku Makedonii a Srbsko a Černou Horu, včetně oblasti Kosova v souladu s rezolucí 1244 Rady bezpečnosti OSN.

2.2 Na summitu v Soluni (červen 2003) EU znovu potvrdila, že se zasazuje o to, aby země západního Balkánu<sup>(2)</sup> byly začleněny do Unie, jakmile to umožní situace. Proces stabilizace a přidružení byl obohacen o nové nástroje na podporu rozvoje reforem. Byly stanoveny krátkodobé a střednědobé priority a v roce 2004 byla schválena první série evropských partnerství.

2.3 Politická situace v této oblasti je však dosud nestabilní – konečný status Kosova dosud nebyl vyřešen, vztahy mezi Srbskem a Černou Horou jsou proměnlivé a pokrok v Bosně a Hercegovině je pomalý a každou chvíli se může zastavit.

2.4 Kontaktní skupina EHSV, která navštívila Chorvatsko, Bosnu a Hercegovinu (21.-22. března 2005), Srbsko a Černou Horu (26. května 2005) a Bývalou jugoslávskou republiku Makedonie, informovala o pozitivní reakci na Fórum organizované občanské společnosti pořádané EHSV. Nicméně též zdůraznila, že je obtížné dosáhnout konstruktivního sociálního dialogu vzhledem k tomu, že v těchto zemích neexistuje skutečně reprezentativní účast sociálních partnerů a některé organizace, které chtějí zastupovat občanskou společnost, k tomu nemají dostatečné oprávnění<sup>(3)</sup>. Součinnost mezi státní správou a občanskou společností se postupně zvýšila, ale dosud nedosáhla úrovně potřebné k tomu, aby bylo v praxi dosaženo výrazných výsledků a spolupráce.

<sup>(1)</sup> Občanská společnost je zde definována stejně jako v předešlých stanoviskách EHSV: 1) organizace zaměstnavatelů a zaměstnanců, 2) organizace zastupující další hospodářské a sociální zájmy, 3) nevládní organizace, 4) základní organizace 5) náboženských organizací.

<sup>(2)</sup> Viz Stanovisko EHSV Podpora zapojení organizací občanské společnosti v jihovýchodní Evropě – minulá zkušenosti a budoucí úkoly (zpravodaj: pan Wilkinson) (Úř. věst. C 208, 3.9. 2003, s. 82).

<sup>(3)</sup> Stanovisko EHSV Úloha a příspěvek organizované občanské společnosti k budování Evropy (Úř. věst. C 329, 11.11.1999) a k Organizovaná občanská společnost a evropská správa - příspěvek Výboru k vypracování bílé knihy (Úř. věst. C 193, 10.7. 2001).



2.5 Křehkost demokratických institucí, politického prostředí a křehká bezpečnost v zemích této oblasti doposud neumožnily strukturovaný sociální dialog s nezávislými a reprezentativními sociálními partnery, který musí být založen na interní diskuzi mezi sociálními partnery a měl by být dále podporován EU, jež má bohaté zkušenosti a odborné znalosti.

2.6 Toto stanovisko navazuje na summit v Záhřebu (listopad 2000), na agendu ze Soluně (červen 2003) a všechny další iniciativy EU v této oblasti zaměřené na ekonomickou, politickou, sociální a kulturní problematiku.

2.7 Současná situace organizací občanské společnosti se příliš nezměnila od situace popsané ve stanovisku EHSV *Úloha občanské společnosti v nové evropské strategii pro západní Balkán* <sup>(4)</sup>. Situaci lze stručně vylicít následovně:

- pokračující a vytrvalé úsilí odborových organizací o získání nové úlohy, kterou by plnily v tržním hospodářství a zemích, v nichž soukromý sektor nyní přispívá k růstu,
- snaha osvobodit zaměstnavatelské organizace od omezení státní kontroly způsobené bývalým vlastnictvím státu; situace se v současné době změnila, jelikož po rozpadu bývalého režimu hrál stát zvláštní úlohu v zakládání nových podniků a podpoře začínajících podnikatelů, kteří získali značné prostředky od mezinárodních investorů,
- různé snahy jsou v určitých případech neúčinné a vyžadují spolupráci, která by měla být koordinovanější.

2.8 Společenská situace na Balkáně je i nadále obecně problematická. Navzdory jistému pokroku sociální a politické instituce a struktury zde dosud nemají své pevné místo. Válka vyvolala závažné konflikty, které do dnešního dne ještě nebyly vyřešeny. Následkem toho úsilí mezinárodních a evropských organizací nemělo očekávaný výsledek, protože zde chyběl jednotný model sociálního dialogu a dialogu mezi organizacemi občanské společnosti, v němž by různé skupiny a organizace

<sup>(4)</sup> Stanovisko EHSV *Úloha občanské společnosti v nové evropské strategii pro západní Balkán* (zpravodaj: pan Confalonieri) (Úř. věst. C 80, 30.03.2004, s. 158) a též *Podpora zapojení organizací občanské společnosti v jihovýchodní Evropě – minulá zkušenosti a budoucí úkoly* (zpravodaj: pan Wilkinson) (Úř. věst. C 208, 3.9.2003, s.82).

občanské společnosti mohly hrát přesné a velmi jasné úlohy, pokud jde o práva, pravomoce a povinnosti.

### 3. Obecná situace organizací občanské společnosti

#### 3.1 Sociální partneři

Souběžně s uzavřením dohod o volném obchodu v balkánských zemích je nyní nezbytné ustanovit oficiální zastoupení sociálních partnerů a zároveň zřídit integrované reprezentativní struktury na národní úrovni.

Evropské programy na posílení kapacity <sup>(5)</sup> jsou zásadní zvláště pro odborové organizace a sdružení zaměstnavatelů v okrajových oblastech. Pro meziregionální spolupráci jsou potřebné osvědčené metody vzhledem k tomu, že sociální partneři se budou muset zabývat regionálními problémy prostřednictvím spolupráce v souvislosti s plánovaným přechodem na jednotnou dohodu o volném obchodu v r. 2006.

Zapojit veřejný sektor v těchto zemích je často problematické, a je tedy třeba zajistit a podporovat dialog mezi veřejným a soukromým sektorem.

#### 3.2 Další organizace

Stávající organizace občanské společnosti na Balkáně lze rozdělit do čtyř hlavních kategorií: a) organizace založené na opozici vůči bývalému režimu; b) nevládní organizace, které jsou zcela závislé na sponzorech a byly zřízeny s cílem zavádět mezinárodní programy rozvojové pomoci; c) vysoce specializované organizace, které obvykle pracují s nejhroženějšími skupinami; d) zemědělské organizace.

Životaschopnost organizací a nezávislost na sponzorech jsou nejdůležitějšími problémy, kterými je třeba se nyní zabývat. Jelikož první druh organizací obvykle existuje již dlouhou dobu a tyto organizace jsou přímo zapojeny do politických diskusí, jsou široce uznávány. Avšak jejich finanční životaschopnost je problém. Organizace druhé kategorie jsou méně viditelné, je jich velice mnoho a zdá se, že byly založeny s cílem vyhovět přání sponzorů. Většina těchto organizací jistě zanikne, jakmile přestane mít sponzory.

Je třeba se zabývat budováním kapacity a spoluprací mezi nevládními organizacemi a regiony, avšak nejdůležitější problém spočívá v tom, jak překonat kritické období, kdy se sníží přísun mezinárodních finančních prostředků a místní zdroje dosud nebudou k dispozici. Hrozí riziko, že dojde ke ztrátě velké části společenského kapitálu vybudovaného občanskou společností a k návratu násilí.

<sup>(5)</sup> CARDS (Pomoc Společenství pro rekonstrukci, rozvoj a stabilizaci), nařízení Rady č. 2666/2000 (ES) z 5. prosince 2000.

#### 4. Strukturální problémy západního Balkánu a jejich dopad na rozvoj organizované občanské společnosti

##### 4.1 Korupce

Korupce je nejzávažnější strukturální problém; je způsobena neefektivní veřejnou správou, neexistencí opravdového a účinného institucionálního rámce, absencí nezávislého soudnictví, špatnými ekonomickými podmínkami, chudobou a absencí skutečného zapojení organizací občanské společnosti.

##### 4.2 Porušování lidských práv, práv jednotlivce a sociálních práv

Navzdory úsilí mezinárodních organizací, které nejsou vždy úspěšné, dosud dochází ze strany orgánů k pravidelnému narušování lidských práv. Hlavní problém však spočívá v tom, že soudnictví si očividně neuvědomuje, jakou úlohu by zde mělo plnit.

Skutečnost, že tyto země v zásadě přistoupily na institucionální rámec Rady Evropy, je pozitivním krokem kupředu. V mnoha situacích si však můžeme všimnout nedostatku politické vůle k uskutečnění tohoto rámce, narušení sociálního dialogu kvůli menšinovým a náboženským rozdílům značně ztěžují nastolení celkové atmosféry sblížení a komunikace.

##### 4.3 Neefektivní správa – veřejná správa

Politická a sociální nestabilita způsobená radikálními interními politickými konflikty je hlavní příčinou špatné správy v této oblasti, která se projevuje špatným fungováním veřejné správy, jež zase podporuje nedostatek zodpovědnosti a korupci. Mezinárodní a evropské úsilí modernizovat veřejnou správu dosud nepřineslo žádné znatelné zlepšení.

##### 4.4 Neexistence dialogu s občanskou společností

Sociální dialog<sup>(6)</sup> s organizacemi občanské společnosti nevyžaduje jen právní rámec, vychází ze vzájemné úcty mezi dotýčenými stranami, snahy porozumět rozdílným názorům, zmírnit vzájemné rozpory a především z vůle řešit konflikty. Oblast západního Balkánu kvůli totalitním režimům a rádo by organizacím, které byly přísně kontrolovány státem, nikdy nepoznala skutečný dialog. Pro kvalitní sociální dialog je bezpochyby zapotřebí určitého času.

##### 4.5 Potřeba existence skutečných a reprezentativních organizací občanské společnosti

Skutečnost, že zde existuje tolik organizací občanské společnosti, vyvolává oprávněné otázky, jaká je současná sociální situace v této oblasti. Mnoho takových organizací bylo založeno na žádost či naléhání mezinárodních orgánů, které je financují a často poskytují sociální podporu a pomoc, jež by

<sup>(6)</sup> Konference o posílení sociálního dialogu v zemích západního Balkánu, GR pro zaměstnanost, sociální věci a rovné příležitosti, 6. – 7. října 2005, Skopje.

měly být zajištěny státem. Další organizace byly založeny z iniciativy mezinárodních organizací občanské společnosti a dalších nevládních organizací, které též mají přímý vliv na jejich činnost. Některé organizace jsou výsledkem místních iniciativ, za nimiž stojí politické, etnické, menšinové či náboženské zájmy.

#### 5. Přípomínky EHSV k sociální, politické a hospodářské situaci v zemích západního Balkánu a k evropské strategii

5.1 V jugoslávské krizi a v průběhu války v dříve jednotné Jugoslávii přišla EU o značnou část své důvěryhodnosti na mezinárodní scéně i místní úrovni, protože politicky dostatečně nezasáhla.

5.2 V souvislosti s procesem stabilizace a přidružení bude muset Evropská komise stanovit jasnější politickou strategii, aby upevnila svou pozici v regionu. Bude muset rovněž posílit svůj závazek a zlepšit kvalitu svých akcí a obrazu v regionu.

5.3 Je třeba zdůraznit, že v řadě regionů západního Balkánu a zvláště v Kosovu<sup>(7)</sup> se kvůli etnickým konfliktům pocit bezpečí a míru neupevnil a že unie Srbska a Černé Hory nespĺňuje kritéria pro vytvoření očekávaného demokratického soustátí<sup>(8)</sup>.

5.4 Bosna a Hercegovina a Kosovo jsou ustanovenými politickými zřízeními, jež prosadily mezinárodní organizace, a není jisté, zda se udrží i v budoucnu. Proto je třeba naléhavě nalézt zásadní řešení politických problémů těchto zemí způsobem, který zaručí hospodářskou prosperitu, ochranu práv menšin a náboženských skupin a posílení demokratických struktur pod záštitou mezinárodních organizací. Zahájení mnohostranných jednání koncem roku 2005 v rámci OSN o budoucnosti Kosova představuje jedinou naději na vyřešení tohoto chouloustivého problému.

5.5 EHSV se domnívá, že EU by měla posílit svou pozici na západním Balkánu prostřednictvím důrazných a praktických informačních a komunikačních strategií, přičemž by na jedné straně měla jasně stanovit svou politiku v této oblasti a na straně druhé vyčíslit náklady, jež by pro tyto země představovala integrace do EU<sup>(9)</sup>.

5.5.1 Kodaňská kritéria by pro země západního Balkánu, které si přejí vstoupit do EU, měla být považována za základní a neměnná. Je však třeba upozornit, že pro dosažení zásadních pokroků v tomto procesu a splnění těchto kritérií bude EU muset přímo zasáhnout prostřednictvím svých mechanismů, a to nejen v institucionálních rámcích daných zemí, ale též při zavádění *acquis communautaire* do praxe.

<sup>(7)</sup> Usnesení EP P6\_TA(2005)013: Regionální integrace na západním Balkánu - usnesení EP o stavu regionální integrace na západním Balkánu.

<sup>(8)</sup> Rakouské předsednictví 2006 - spolkový ministr zahraničních věcí - 23. listopadu 2005 - evropská zahraniční politika.

<sup>(9)</sup> Stanovisko EHSV Úloha občanské společnosti v nové evropské strategii pro západní Balkán. Zpravodaj: pan Confalonieri (Úř. věst. C 80, 30.03.2004, s. 158).

5.6 Na základě výše uvedeného by občanská společnost a její organizace měly rozvíjet odpovídající integrovanou evropskou strategii. Přesněji řečeno, organizovaná občanská společnost poskytuje jedinečnou příležitost, jak zajistit, aby hladce proběhl dlouhodobý transformační proces, a zaručit, aby programy pro spolupráci a intervenční programy byly pro konečné příjemce skutečně účinné.

5.7 Na základě dostupných informací a příslušných znalostí, které EHSV získal o této oblasti, a to zejména po zřízení kontaktní skupiny pro západní Balkán, Výbor konstatuje a poznamenává následující:

5.7.1 Rasové a etnické konflikty mohou v zemích západního Balkánu kdykoli propuknout v násilný střet. Existuje zde skryté napětí, které může náhle prudce vybuchnout.

5.7.2 Občanská společnost<sup>(10)</sup> se nesměle pokusila hrát svou úlohu, ale obvykle se opírala o zahraniční financování a v některých případech se jí nedostávalo znalostí a důvěryhodnosti.

5.7.3 Základním předpokladem, se kterým by měly souhlasit všechny státy v této oblasti, které si přejí vstoupit do EU, je přijetí Listiny základních práv Evropské unie.

5.7.4 Země západního Balkánu neustále potřebují plnou, soustavnou a silnou podporu, jak z hlediska ekonomického, tak co se týče know-how, aby upevnily své nově zřízené instituce a dosáhly nezbytné demokratické úrovně. Poskytování této pomoci bude třeba lépe koordinovat, což se bude v případě EU muset uskutečnit prostřednictvím užší spolupráce mezi Evropskou agenturou pro obnovu a zastoupeními EU v této oblasti.

5.7.5 Posílení vícehlasého a vícestranného sociálního dialogu a vytvoření demokratického a právního funkčního rámce pro občanskou společnost, které se budou uplatňovat v praxi, představují základní předpoklady pro návrat k normální společenské a hospodářské situaci v daných zemích.

K posílení sociálního dialogu je zvláště třeba:

- a) uznat úlohu sociálních partnerů,
- b) uznat nezávislost sociálních partnerů,
- c) respektovat práva zastupitelských organizací na to, aby byly dobře informovány, konzultovány a vyjadřovaly se ke všem ekonomickým a sociálním otázkám.

5.7.6 Taktéž je třeba omezit korupci tím, že budou stanoveny přísná, ale co nejjednodušší pravidla, která se budou s pomocí nových technologií striktně dodržovat.

5.7.7 Organizace občanské společnosti je třeba financovat. Financování je největší překážkou pro jejich rozvoj a zvláště pro rozvíjení dialogu.

5.7.8 Soudní moc se musí stát oporou společnosti. Za tímto účelem se jí musí dostávat zvláštní podpory a musí být posílena tak, aby mohla plnit institucionální úlohu po vzoru evropských modelů.

5.7.9 Hospodářská spolupráce mezi státy v této oblasti je klíčem k celkovému integrovanému procesu přechodu k *acquis communautaire*. Kromě toho tato spolupráce pomůže výrazně snížit napětí a vytvořit další možnosti rozvoje a prosperity.

5.7.10 Dialog mezi odlišnými kulturami, vyznáními a národy usnadní vytvoření možnosti sblížení a komunikace mezi zeměmi západního Balkánu. Náboženští představitelé v této oblasti se vyzývají, aby v tomto ohledu hráli zásadní úlohu, zmírňovali napětí a podporovali úsilí o posílení dialogu.

5.7.11 EHSV soudí, že v této oblasti lze dosáhnout hospodářského rozvoje prostřednictvím přímých zahraničních investic a nezbytné privatizace, čímž se získá kapitál a know-how, přispěje se k omezení veřejného sektoru a učiní se první pozitivní krok v řešení všech ostatních sociálních a politických problémů. Aby bylo dosaženo tohoto cíle, je nezbytné, aby bankovní sektor a institucionální rámec spolehlivě fungovaly a dodržovaly uznávaná a potvrzená mezinárodní pravidla s cílem omezit všechny formy korupce (praní špinavých peněz, pašování atd.).

Evropská centrální banka a EIB se vyzývají, aby plnily specifickou úlohu koordinátora v této oblasti.

5.7.12 Mezinárodní organizace (Mezinárodní měnový fond, Světová banka, Mezinárodní organizace práce, OSN atd.) musí intenzivněji spolupracovat se zastupitelskými organizacemi občanské společnosti, aby posílily jejich úlohu ve společnosti v zemích západního Balkánu.

5.7.13 EHSV zaznamenává, že se významně zlepšila koordinace mezi různými orgány EU v této oblasti. Evropská agentura pro obnovu spravuje programy, jež představují stovky milionů eur; pro některé z nich je třeba více lidských zdrojů či konkrétněji odborná příprava pracovní síly, jiné se o to snaží. Měli bychom se rovněž zmínit o práci Evropské nadace odborného vzdělávání (ETF) a CEDEFOP (Evropské středisko pro rozvoj odborného vzdělávání), které díky své vynikající spolupráci s ETF a bezprostřední blízkosti mohlo nabídnout své bohaté zkušenosti a know-how zemím této oblasti. Kromě agentur EU bychom měli rovněž zdůraznit úlohu Paktu o stabilitě, i když jeho budoucnost nejistá, což by mohlo oslabit jeho vliv v regionu .

<sup>(10)</sup> Usnesení EP P6\_TA(2005)0131.

## 6. Návrhy a doporučení EHSV

6.1 S cílem přiblížit hospodářskou, sociální a kulturní realitu v zemích západního Balkánu odpovídajícím *acquis* z hlediska občanské společnosti je třeba nového pohledu na tento proces. V první řadě je třeba náležitě využít zkušeností získaných při největším rozšíření EU prostřednictvím smíšených poradních výborů a více zapojit evropskou organizovanou občanskou společnost do všech etap vypracování a rozvíjení příslušných politik. Dále je třeba systematictější a jasnější institucionální zapojení organizované občanské společnosti obou stran do politických jednání mezi EU a vládami balkánských států. Též jsou nezbytná integrovaná opatření pro každou oblast a cíl.

6.1.1 EHSV disponuje rozsáhlými lidskými zdroji a znalostmi <sup>(1)</sup> získanými v rámci smíšených poradních výborů při vstupních jednáních EU s deseti novými členskými státy, ale také v rámci smíšených poradních výborů s Bulharskem, Rumunskem a Tureckem, které stále fungují. Z tohoto důvodu se považuje za obzvláště povoláný orgán, který může plnit aktivnější úlohu v rozvoji výše uvedených politik prostřednictvím spolupráce s Výborem regionů a také své účasti při organizaci společných iniciativ v regionu.

6.1.2 EHSV má mnoho informací a kontaktů, zvláště od té doby, kdy byla zřízena kontaktní skupina pro západní Balkán a uskutečnily se návštěvy jejích členů v této oblasti. Tyto informace a kontakty umožňují Výboru plnit cíle Soluňské agendy týkající se nejdůležitějších ekonomických, sociálních a kulturních otázek, pro něž je třeba aktivněji a rychleji přijmout evropská pravidla a hlediska v zemích západního Balkánu.

6.1.3 EHSV přikládá velký význam své iniciativě uspořádat v roce 2006 ve svém sídle Fórum s organizacemi občanské společnosti západního Balkánu, protože toto Fórum umožní, aby všechny velké organizace občanské společnosti západního Balkánu přímo navázaly kontakt s EHSV a také obecně s evropskými institucemi. Vyzývá Komisi, aby podpořila tuto specifickou iniciativu veškerými vhodnými prostředky a napomohla jeho iniciativám zaměřeným na podporu zastupi-

<sup>(1)</sup> EHSV doposud vypracoval tyto příspěvky k zemím západního Balkánu: 1) informační zpráva o vztazích mezi Evropskou unií a některými zeměmi jihovýchodní Evropy přijatou 23.7.1998 – zpravodaj: pan Sklavounos (CES1025/98 fin) „ 2) stanovisko z vlastní iniciativy k rozvoji lidských zdrojů v zemích západního Balkánu – zpravodaj: pan Sklavounos (Úř. věst. C 193, 10.7.2001, s. 99), 3) akční plán na podporu tradice a praxe sociálního dialogu, jakož i účasti občanské společnosti a obdobných subjektů v jihovýchodní Evropě ve spolupráci s Evropskou nadací odborného vzdělávání a Mezinárodní organizací práce, 4) stanovisko z vlastní iniciativy k Podpoře zapojení organizací občanské společnosti v jihovýchodní Evropě – minulé zkušenosti a budoucí výzvy – zpravodaj: C. Wilkinson (Úř. věst. C 208, 3.9.2003, s.82), 5) průzkumné stanovisko Úloha občanské společnosti v nové evropské strategii pro západní Balkán – zpravodaj: R. Confalonieri (Úř. věst. C 80, 30.3.2004, s.158), 6) stanovisko EHSV Rozšířená Evropa – sousedství: nový rámec pro vztahy s našimi východními a jižními sousedy – zpravodaj: K. Alleweldt (Úř. věst. C 80, 30.3.2004, s.148).

telských organizací občanské společnosti na národní a regionální úrovni a rádně vzala v úvahu výsledky Fóra.

6.1.3.1 Bude-li o to požádán, EHSV je připraven poskytnout své služby k tomu, aby se organizace občanské společnosti dostaly do styku se svými evropskými protějšky za účelem přenosu know-how a zvýšení produktivity jejich činností na západním Balkánu.

6.1.3.2 EHSV se také zvláště zajímá o ty organizace občanské společnosti, které mají finanční potíže a mají problémy s pokrytím svých operačních nákladů vlastními finančními prostředky. Přimlouvá se za jejich posílení v souvislosti s prováděním Paktu o stabilitě.

6.1.3.3 EHSV má podobný zájem o problémy zemědělských spolků na západním Balkánu. Proto naléhá na Komisi, aby těmto otázkám věnovala větší pozornost a nabídla vhodné know-how a odborné znalosti nezbytné k modernizaci primárního sektoru.

6.1.3.4 EHSV je toho názoru, že podpora hospodářských reforem a hospodářského rozvoje v regionu je základním faktorem při řešení strukturálních problémů. Podpora malých a středních podniků <sup>(2)</sup> prostřednictvím jejich zastupitelských organizací je základním předpokladem hospodářské prosperity regionu a lze jí dosáhnout pomocí uplatnění osvědčených postupů, které se již použily v členských státech EU. EHSV má nezbytné know-how a lidské zdroje, aby takové úsilí podpořila.

6.1.3.5 Z tohoto hlediska a ve spolupráci s Evropskou komisí by se EHSV mohl účastnit národních a místních informačních setkání s občanskou společností.

6.1.3.6 EHSV by mohl přispět k šíření informací o činnosti mezinárodních organizací v oblasti, které jsou napojeny na organizace občanské společnosti. V souvislosti se společným prohlášením generálního ředitele MOP a předsedkyně EHSV by EHSV v regionu mohl navíc vyvíjet společnou činnost s MOP, zejména s cílem posílit sociální dialog.

<sup>(2)</sup> Sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu: Západní Balkán a evropská integrace. KOM(2003) 285 v konečném znění, 21.5.2003 [není k dispozici v české verzi].



6.1.3.7 EU a EHSV by měly naplánovat, zahájit a podporovat systematické analýzy sociální situace na západním Balkánu a pokroků, kterých dosáhla občanská společnost, se zaměřením v první řadě na vztah mezi investičním úsilím a účinností. Ať už pro velké, či menší investice lze použít výkonnostní ukazatele (případně navrhnout nové, pokud žádné neexistují), aby se přesně určily slabé stránky či mezery současných politik a kroků EU a provedla se nezbytná zlepšení nebo úpravy (například rozdělení různých organizací občanské společnosti na základě určitých základních charakteristik, jako důvod jejich existence, cíle, stanovy, geografické pokrytí, způsoby práce a řízení, zdroje a výše financování atd.).

6.2 EHSV je připraven vytvořit smíšené poradní výbory se všemi zeměmi regionu, jakmile to situace umožní.

6.3 Na základě příslušných zkušeností a znalostí, které EHSV získal díky svým kontaktům s organizacemi občanské společnosti v zemích západního Balkánu, Výbor vyzdvihuje a doporučuje následující:

#### 6.3.1 Národním a regionálním politickým silám zemí západního Balkánu

6.3.1.1 EHSV doporučuje zemím západního Balkánu, aby zvýšily své úsilí ve snaze dosáhnout souladu s *acquis communautaire*, zejména s tou částí, která se týká ochrany práv jednotlivců, sociálních a kolektivních práv, a to prostřednictvím prozatímních národních plánů rozvoje srovnatelných s plánem, který připravilo Turecko, aby byly do budoucna připravené využít pomoc z EU.

6.3.1.2 EHSV vyzývá vlády, aby zvýšily své demokratizační úsilí a aby podpořily sociální soudržnost tím, že posílí dialog s organizacemi občanské společnosti.

6.3.1.3 EHSV žádá všechny zúčastněné strany, aby obzvláště respektovaly národnostní a náboženské menšiny, zabezpečily jejich individuální, náboženská a politická práva a chránily náboženské a kulturní památky.

6.3.1.4 EHSV vítá postup dosažený při vytváření dohod o stabilizaci a přidružení, které se blíží dokončení ve všech zemích.

#### 6.3.2 Politickým orgánům Unie

6.3.2.1 Vzhledem k tomu, že z důvodu neexistence know-how a legislativního rámce jsou v regionu obzvláště výrazné problémy spojené s rovností mužů a žen, ochranou životního prostředí, ochranou spotřebitelů a znevýhodněnými skupinami, EHSV vyzývá Komisi, aby pomohla zemím západního Balkánu provést co nejrychleji nezbytné modernizace.

6.3.2.2 EHSV vyzývá Komisi, aby přijala opatření usilující o další posílení vazeb mezi EU a zeměmi v tomto regionu jako pokračování jednotlivých dohod o stabilizaci a přidružení, které byly podepsány s Bývalou jugoslávskou republikou Makedonie a Chorvatskem, a aby zvýšila úsilí po dokončení procesu také s ostatními zeměmi regionu. Dále ji vyzývá, aby tak prokázala silnou politickou vůli a lepší koordinaci s cílem podpořit všechny body Soluňské agendy <sup>(13)</sup>.

6.3.2.3 EHSV považuje Soluňskou agendu za důležitý dokument o spolupráci avšak dodává, že vyžaduje neustálou aktualizaci.

6.3.2.4 EHSV považuje vzdělávání za nejdůležitější oblast, ve které by EU měla podporovat společnost na západním Balkánu. Lepší vzdělávání znásobené snížením negramotnosti podstatně přispívá ke zmírnění značných rozdílů etnických, náboženských a mezi menšinami a spolu s hospodářskou prosperitou a posilováním demokratických institucí může dovést národy západního Balkánu k lepší úrovni správy věcí veřejných. Komise může hrát zvláště důležitou roli v oblasti vzdělávání a kultury, zejména vypracováním podpůrných programů pro výměny mezi vědeckými pracovníky a odbornou přípravu nových vědců.

6.3.2.5 V této souvislosti je nezbytné upozornit zejména na rostoucí geopolitickou, ekonomickou a sociální slepou skvrnu EU, jež je důsledkem nepřítomnosti zemí západního Balkánu v jejich strukturách.

6.3.2.6 EHSV proto doporučuje úplné začlenění zemí západního Balkánu do rozvojové strategie EU z důvodu specifických problémů, kterým musí tento region čelit, a to prostřednictvím posílení procesu stabilizace a přidružení a v případě potřeby přijetím dodatečných opatření.

6.3.2.7 Mimoto se doporučuje lepší koordinace mezi politickými institucemi Unie i mezi jejími poradními orgány (EHSV a Výbor regionů) s cílem vytvořit podmínky pro účinnější rozvoj zmíněných programů.

6.3.2.8 EHSV je toho názoru, že konečné rozhodnutí v otázce vyřešení svrchovaného statusu Kosova je životně důležité pro bezpečnost, mír a stabilitu v regionu, a vyzývá Radu, Komisi a Evropský parlament, aby dostaly svým povinností a přispěly k úsilí OSN a zvláštního vyjednavče generálního tajemníka OSN.

6.3.2.9 EU by měla zástupcům organizované občanské společnosti a zastupitelských organizací poskytnout zvláštní status (udělit vstupní víza) a v této věci projevit větší celkovou pružnost <sup>(14)</sup>.

<sup>(13)</sup> Soluňská agenda pro západní Balkán: vybrané části z následných jednání Rady pro všeobecné záležitosti a vnější vztahy, 16. června 2003.

<sup>(14)</sup> Usnesení EP P6\_TA(2005)0131.

6.3.2.10 EU by měla přistoupit k hodnocení organizací sociálních partnerů. Mělo by se týkat jejich postavení, jejich cílů, jejich organizace a fungování, rozsahu jejich činnosti (veřejný nebo soukromý sektor), stupně jejich reprezentativnosti (ve srovnání s řadou podniků a pracovníků nebo s daným sektorem) atd. s tím, aby Evropská unie měla spolehlivé organizace, s nimiž by mohla spolupracovat. Analýzy tohoto druhu by mohly být ještě jednodušší, kdyby EU shromažďovala a zveřejňovala údaje potřebné k těmto analýzám (zkrátka kdyby EU byla v tomto směru transparentní), které jsou podmínkou pro přidělení podpory EU veřejným a soukromým subjektům a rovněž zastupitelským organizacím občanské společnosti.

Tato práce by mohla být provedena interně, tj. službami EU (Komise, EHSV atd.), nebo pokud to bude nutné, celá či její část by mohla být provedena externím subjektem.

### 6.3.3 Členským státům EU, které hraničí se západním Balkánem, a organizacím evropské občanské společnosti

6.3.3.1 EHSV doporučuje, aby členské státy EU (jako Itálie, Maďarsko, Slovinsko a Řecko) podnikly kroky k posílení tamní občanské společnosti, zejména pokud jde o strategii, rozvoj lidských zdrojů, řízení a evropeizaci institucionálních a zákonodárných struktur.

6.3.3.2 EHSV současně požaduje ještě větší informovanost a dynamismus na straně evropských zaměstnavatelských a zaměstnaneckých organizací a obecněji evropské organizované občanské společnosti, pokud jde o potřebu zapojit odpovídající organizace na západním Balkánu do příslušných evropských struktur a činností.

6.3.3.3 To znamená, že jak kroky, které podniknou členské státy obklopující západní Balkán, tak odpovídající práce organizací evropské občanské společnosti musí navázat na výše uvedený střednědobý až dlouhodobý program ekonomického, sociálního a politického rozvoje.

## 6.4 Financování

6.4.1 EU má k dispozici řadu finančních nástrojů zaměřených na posílení občanské společnosti na západním Balkánu. Další mezinárodní organizace a země mezitím poskytují rozvojovou pomoc mnoha organizacím občanské společnosti v regionu. Ačkoliv je taková pomoc obecně prospěšná, je zde několik nebezpečí, které se týkají především způsobu, jakým se přiděluje. Nejchoulostivější problémy s použitím zahraniční rozvojové pomoci na západním Balkánu jsou:

6.4.1.1 Mezinárodní pomoc západnímu Balkánu může být z hospodářského hlediska poměrně značná, ale velice často je vázána na priority stanovené dárce, které neberou v úvahu

skutečné místní potřeby. Co se týče občanské společnosti, mezinárodní rozvojová pomoc ve většině případů nebere v úvahu zájmy místních zainteresovaných subjektů a zaměřuje iniciativy k institucionální změně za ojedinělé iniciativy, které neladí se stávajícími mocenskými a sociálními strukturami nebo zájmy a tradicemi zemí, které získávají pomoc. Často je veškerá práce přidělena nevládním organizacím v zemích, které dostávají pomoc. Tyto nevládní organizace jsou zcela závislé na mezinárodních programech rozvojové pomoci, a tak navrhuji iniciativy, které jsou v souladu s prioritami dárců místo s potřebami příjemců.

6.4.1.2 Výkonnost mezinárodních programů rozvojové pomoci na západním Balkánu je oslabena zejména nedostatečnou koordinací mezi různými dárce a neobyčejně krátkým časovým rozpětím programů, které často financují jednorázové iniciativy. V mnoha případech jsou iniciativy, které začínají vykazovat kladné konkrétní výsledky, opuštěny, protože dárce náhle změni své priority financování, jelikož jejich plánování je založeno na mnohem kratších časových rozpětích, než jaká opravdu potřebují země západního Balkánu. Mechanismy financování EU a dalších mezinárodních organizací musí vzít v úvahu skutečnost, že časté změny priorit financování nejsou účinné. Programy odborné přípravy a budování kapacit obecně patří do této kategorie. Podpora institucí se provádí podobně „kousek po kousku“ a často zahrnuje konference a malé semináře místo skutečné technické pomoci.

6.4.1.3 Ve skutečnosti mnoho nevládních organizací pracuje na sociálních iniciativách, aby si vytvořily příjem, což snížilo jejich schopnost vytvořit opravdové vazby se společností a dosáhnout svých určených cílů. Mnoho nevládních organizací si plete svoji roli s rolí manažerů programů technické podpory a funguje na základě hospodářských kritérií soukromého sektoru s cílem zajistit si více financování.

6.4.2 S ohledem na potřebu zabývat se těmito problémy, aby tak bylo organizacím občanské společnosti poskytnuto více praktické podpory, a pokud jde o financování této práce, EHSV doporučuje následující:

6.4.2.1 EU musí zaměřit své programy rozvojové pomoci, které byly již zavedeny, ale také ty, které se připravují na období 2007-2013, na oblasti demokratické správy, finanční správy a řízení životního prostředí.

6.4.2.2 Vlády západního Balkánu musí společně s EU vytvořit jasné funkční programy, aby posílily občanskou společnost. Tyto programy musí být předmětem diskusí s Evropskou komisí. Proto navrhuje, aby byl mezi Komisí, EHSV a místními vládami ustaven pravidelný konzultační mechanismus pro vytváření a rozvoj těchto programů.

6.4.2.3 Pro kontrolu výsledků programů rozvojové pomoci v oblasti občanské společnosti je nezbytné vytvořit zvlášť důkladný systém. EHSV by v takovém systému mohl hrát velmi důležitou roli.

6.4.2.4 Plánování programů rozvojové pomoci musí být přizpůsobeno praktickým potřebám občanské společnosti. Rozvojová pomoc zaměřená na vytváření nových institucí občanské společnosti by mohla značně využít technickou podporu EHSV.

6.4.2.5 Kontaktní skupina EHSV a zástupci organizované občanské společnosti na západním Balkánu by mohli vytvořit stálou řídicí pracovní skupinu po Fóru pro západní Balkán, které uspořádá EHSV. Tato skupina by pomáhala organizacím občanské společnosti formovat jejich strategie a pracovní program a poskytovala by osvědčené postupy a know-how, aby

pozvedla občanskou společnost v členských státech EU a zemích západního Balkánu.

6.4.2.6 Cíl „územní spolupráce“ ve finančním výhledu EU na období 2007–2013 musí uvážit finanční prostředky určené na pomoc třetím zemím. Mechanismy financování třetích zemí musí být zjednodušeny, aniž se pochopitelně vzdáme současné transparentnosti, a musí být posíleny v politikách sousedství. Zkušenosti z programů, jako je CADSES, se musí využít a rozšířit.

6.4.2.7 Při sestavování programů rozvojové pomoci pro občanskou společnost musí vzít EU v úvahu rozvojové programy jiných mezinárodních organizací. Spolupráce s programy a zvláštními službami OSN by se měla prohloubit a rozšířit na funkční úroveň.

V Bruselu dne 17. května 2006.

předsedkyně

Evropského hospodářského a sociálního výboru

Anne-Marie SIGMUND

## **Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k tématu Kampaň EU za zachování biodiverzity – postoj a příspěvek občanské společnosti**

(2006/C 195/24)

Rakouské předsednictví Rady EU požádalo dopisem ze dne 13. září 2005 Evropský hospodářský a sociální výbor v souladu s článkem 262 Smlouvy o založení Evropského společenství o vypracování průzkumného stanoviska k tomuto tématu *Kampaň EU za zachování biodiverzity – postoj a příspěvek občanské společnosti*

Specializovaná sekce „Zemědělství, rozvoj venkova, životní prostředí“, kterou Výbor pověřil přípravou prací na toto téma, přijala stanovisko dne 26. dubna 2006. Zpravodajem byl pan RIBBE.

Na 427. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 17. a 18. května 2006 (jednání ze dne 18. května 2006), přijal Výbor následující stanovisko 125 hlasy pro, nikdo nebyl proti a 4 členové se zdrželi hlasování.

### **1. Shrnutí závěrů a doporučení Výboru**

1.1 Biodiverzita je základem a ručitelem života na naší planetě. Už ve vlastním ekonomickém zájmu se člověk musí snažit o zachování stability ekosystémů. Zachování biodiverzity je kromě toho výrazem odpovědnosti vůči světu kolem nás. Ochrana biodiverzity není žádný „luxus“, který si můžeme dovolit, nebo kterého se můžeme vzdát.

1.2 Člověk sám je největším uživatelem biodiverzity, je však zároveň také hlavní příčinou jejího úbytku.

1.3 EHSV se domnívá, že biodiverzita v Evropě je i nadále v nejvyšší míře ohrožena. Dosavadní opatření EU dosud nestačí k zastavení negativního trendu posledních desetiletí.

1.4 EHSV vítá, že se nejen všechny evropské instituce, ale i členské státy EU jako smluvní partneři úmluvy o zachování biologické rozmanitosti zavázaly, že se negativní trend pokusí nejen zastavit, nýbrž ho i zvrátit.

1.5 EHSV však se znepokojením konstatuje, že mezi nároky a skutečností je obrovský rozdíl: veřejné instituce dosud k ochraně biodiverzity nepřispěly tak, jak se od nich očekávalo. Při ochraně biodiverzity by vlastně měly fungovat jako vzor, místo toho ale plánovací rozhodnutí a podpůrné programy často přispívají k dalšímu ohrožování biodiverzity. Ve finančním období 2007 – 2013 se má navíc významně šetřit právě v těch politických oblastech, které jsou pro ochranu biodiverzity obzvláště důležité.

1.6 Úbytek biodiverzity je plíživý proces, který probíhá již mnoho let. Protože stále méně lidí má k životnímu prostředí přímý vztah, je bezprostřední dopad, a z něj vyplývající politický protitlak, relativně malý. To však politiku nesmí uklidnit, je naopak nutné vypracovat protistrategie.

1.7 Tak jako musí být občanská společnost lépe informována o pozadí a smyslu ochrany biodiverzity, musejí také místní, regionální a národní úředníci a zaměstnanci veřejných institucí provádět opatření pro přípravu a vzdělávací opatření – mnoho z nich vůbec neví, o co se jedná, a často jim chybí motivace.

1.8 Kampaň, kterou předsednictví EU zvažuje pro zachování biodiverzity, považuje EHSV za smysluplnou, občanská společnost k ní může prakticky přispět, a navíc může i – což je obzvláště důležité – přispět k rozvíjení povědomí. Taková kampaň nemůže ale kompenzovat stávající nedostatky, které pojmenovala EU samotná. V žádném případě nesmí vést k tomu, aby vznikl dojem, že k problémům došlo pouze nebo převážně z důvodu nedostatečného zapojení občanské společnosti.

1.9 Je třeba více pozitivních praktických příkladů a modelových projektů, je třeba lepších znázornění, která by smyslovou a užitnou hodnotu krajiny a biodiverzity obecně více posunula do povědomí a je třeba modelů chování z veřejnosti. Konec konců jde o udržení základu lidského života.

## 2. Podstata a kontext stanoviska

2.1 Rakouské předsednictví požádalo dopisem ze 13. září 2005 EHSV o vypracování průzkumného stanoviska k tématu „Kampaň EU za zachování biodiverzity – postoj a příspěvek občanské společnosti“. Dopis uvádí, že takové stanovisko by mohlo Radu a Komisi obsahově a politicky podporovat při dosažení cíle do roku 2010 zastavit úbytek biologické rozmanitosti. (1)

2.2 V dopise se navrhuje, že by EHSV mohl přezkoumat,

- jaké jsou příčiny úbytku biologické rozmanitosti,
- jestli jsou opatření, která Rada a Komise doposud přijala, dostatečná pro dosažení cíle,
- jestli rozdílné politiky EU vykazují soudržnost,
- jaké další iniciativy musí Komise a členské státy podniknout a také
- jaké důsledky to bude mít v rámci Lisabonské strategie a strategie pro udržitelný rozvoj a
- jak může přispět občanská společnost.

2.3 Pozadím žádosti rakouského předsednictví by mohla být skutečnost zmíněná v dopise, že „aktuální údaje různých výzkumných zařízení a institutů jako například EUROSTATu dokládají ..., že i přes dosavadní snahy biologická rozmanitost v Evropě i na celém

světě stále klesá, přičemž zvrácení trendu není v současnosti v dohledu. Také Komise vychází ve svých zprávách v průběhu revize strategie EU pro udržitelný rozvoj z negativního trendu v této oblasti“.

2.4 EHSV děkuje předsednictví za to, že tento důležitý úkol předalo EHSV. Výbor se bude dále konkrétně věnovat položeným otázkám, ke každému tématu poskytnete požadované odpovědi a rozvine své nápady pro „kampaň“.

## 3. Obecné poznámky

3.1 Biodiverzita je základem života na naší planetě. Bez biodiverzity by člověka neexistovala možnost přežití: rostliny, které přeměňují sluneční záření na biomasu, jsou základem toku energie a látek na naší planetě, do nichž je člověk zapojený, např. když dýchá, přijímá potravu nebo hospodář. Ani bez druhů, které zužitkovávají a přeměňují odpad „vyprodukovaný“ člověkem, by lidský život a lidská činnost nebyly možné.

3.2 Biodiverzita není tedy něco, co si společnost může „dovolit“, když se jí to zdá důležité, a čeho se může vzdát, když jsou jiné priority zdánlivě důležitější. Biodiverzity se nelze zřeknout.

3.3 V „hodnocení politiky v oblasti životního prostředí za rok 2003“ (2) Komise vysvětluje, o co jí v biologické rozmanitosti (biodiverzitě) jde. Biodiverzita je „výraz pro komplexnost, rovnováhu a stav různých ekologických systémů. Biologická rozmanitost plní nejen podstatnou funkci jako základ života, nýbrž vytváří také základ pro významné aktivity v oblasti ekonomiky, odpočinku a kultury.“

3.4 Biodiverzita v překladu znamená „rozmanitost života“; tento pojem se může používat na různých úrovních. Může označovat jak genetickou různorodost uvnitř populace, tak i míru bohatství druhů v určitém biotopu.

3.5 Člověk je díky své inteligenci významným uživatelem biodiverzity: žádný jiný živý druh nepoužívá resp. nevyužívá tolik jiných druhů jako člověk. Člověk je však zároveň hlavním ničitelem biodiverzity. Jeho dělení druhů na „užitečné“ a „škodlivé“ je naprosto ekonomicko-antropocentrické. Příroda takové rozdíly nezná. Zná pouze převážně samoregulační rovnováhu. Biologická rozmanitost je jedním z rozhodujících ukazatelů udržitelnosti.

3.6 Rovnováha, jež se dostane mimo kontrolu, představuje problém pro ty, kteří mají zájem na stabilních poměrech. Člověk svými rozmanitými, převážně ekonomickými činnostmi do ekologické rovnováhy zasahuje, ovlivňuje ji. Dělá to již tisíceletí, dříve často – např. rozsáhlým využíváním půdy – dokonce s tím výsledkem, že vznikaly nové, opět převážně stabilní systémy. Lidský vliv na biodiverzitu však dnes nabral dosud nepoznanou intenzitu. Biologická skladba není už řadou možností, které si člověk vytvořil, pouze lehce pozměněna, ale často naprosto zničena.

(1) Viz rozhodnutí Evropské rady z Göteborgu, 15.-16. června 2001.

(2) KOM(2003) 745/2.



### Současná situace a příčiny úbytku biologické rozmanitosti

3.7 Současnou situaci v oblasti zachování biodiverzity popsalo předsednictví ve svém dopise EHSV jasně a srozumitelně (viz bod 2.3). Jeho analýza souhlasí mj. se zprávou programu OSN pro životní prostředí o biologické rozmanitost, podle které se biologická rozmanitost na celém světě snižuje rychleji než kdy jindy.

3.8 Již ve své strategii biodiverzity z roku 1998 <sup>(3)</sup> upozorňuje EU na to, že i situace v Evropě je velmi znepokojivá. „Bohatá biologická rozmanitost v Evropské unii se během staletí z důvodu zásahů lidí pomalu snižovala. V minulých letech tyto zásahy nabývaly neskutečných rozměrů. Ve zprávě UNEP se zmiňuje, že v některých evropských zemích již po celé zemi vyhnulo až 24 % druhů v určitých kategoriích jako motýli, ptáci a savci“.

3.9 Ve strategii z Göteborgu 2001 <sup>(4)</sup> (strategie pro udržitelný rozvoj) zní: „V minulých desetiletích se úbytek biologické rozmanitosti v Evropě dramaticky zrychlil.“ EHSV poukazuje na to, že míra vymírání druhů je dnes 100 až 1 000krát vyšší než je přirozená míra, novější studie univerzity v Utrechtu vychází dokonce z faktoru 1 000 až 10 000.

3.10 Příčiny úbytku druhů jsou různé. Všeobecně se dá konstatovat, že odstraňování, resp. látkové ovlivňování biotopů zvířat a rostlin vede ke ztrátě biodiverzity. Vlastní příčiny spočívají v předělování přírodních biotopů infrastrukturou a urbanizací, v přívodu živin, zastavění, v masovém cestovním ruchu, znečišťování ovzduší a vodstva.

3.11 Zvláštní, jakoby dvojí roli, zastává v Evropě zemědělství, které v historii svým rozsáhlým a nanejvýš rozmanitým využíváním půdy nejdříve ke zvyšování biologické rozmanitosti přispívalo. Mnohé z těchto způsobů rozsáhlého využívání půdy však už dávno nejsou hospodárné, byly tedy nahrazeny intenzivnějším využitím, tj. využitím, které přírodní procesy ovlivňuje ještě silněji. To má pro biodiverzitu dvojí následek: na jedné straně přispívá intenzivní zemědělství významně k úbytku druhů, na druhé straně proto, že se přestávají využívat a že se stále nechávají ležet ladem nebo se využívají k jiným účelům dříve rozsáhle nebo přírodně obhospodařované plochy, zanikají cenné biotopy. Zemědělství může tedy podle toho, jak probíhá, být pro biodiverzitu přínosné nebo škodlivé.

3.12 Jako další příčiny je třeba uvést sukcesí dřevin, přesouvání konkurenční rovnováhy (mj. přísunem živin), zalesňování holých ploch, zavlečení cizích druhů a nadměrný rybolov.

<sup>(3)</sup> Srov. KOM(1998) 42 v konečném znění.

<sup>(4)</sup> KOM(2001) 264 v konečném znění.

3.12.1 Nové, dosud méně významné příčiny by v budoucnu mohly situaci ještě více zostřit. Evropská agentura pro životní prostředí ve své nové zprávě <sup>(5)</sup> popisuje pravděpodobné klimatické změny jako extrémní, v budoucnu snad dokonce dominantní nebezpečí pro nezvratné změny v biodiverzitě.

3.12.2 Dalším potenciálním nebezpečím pro rozmanitost druhů v Evropě by mohlo být užívání zelené genové techniky. Komerční pěstování geneticky upravených rostlin by podle názoru vědců mohlo mít velký vliv na okolní rostliny, a tím i na motýly a včely. To je výsledek tříleté studie, kterou zadala britská vláda a na které se aktivně podílelo více než 150 vědců <sup>(6)</sup>. EHSV vyzývá Komisi k intenzivní podpoře výzkumných činností v této oblasti.

3.13 Možné následky úbytku biodiverzity je možné vysvětlit na konkrétním případě: např. u opylovačů dochází k jednoznačnému populačnímu úbytku, a to, podle FAO, celosvětově. Systém oplodňování u kvetoucích rostlin se dále rozvíjel a zároveň se přizpůsobil vývoji opylovačů, kteří zase vyvinuli účinnější mechanismy pro sběr nektaru a pylu, a tak přispěli k lepší produkci a šíření semene opylených rostlin. Křížové opylení prostřednictvím hmyzu zvyšuje genetickou rozmanitost a jeho důsledkem je odolnější semeno a lepší kvalita plodů. 70 až 95 % opylovačů patří do řádu hmyzu blanokřídlého (hymenoptera), do něž patří i člověku prospěšná včela. Zaznamenaný populační úbytek u opylovačů může mít katastrofální (i ekonomické) následky.

3.14 EHSV může na základě mnoha studií a mnoha výroků, které popisují velký úbytek biodiverzity, upustit od toho, aby se v tomto stanovisku dále věnoval jednotlivým příčinám resp. vůbec propagoval povědomí o biodiverzitě. Všechny osoby s politickou odpovědností v Komisi a v Radě by měly chápat, jak situace vypadá. Informací, které situaci výstižně popisují, je mnoho.

3.15 EHSV vítá, že se všechny instituce EU opakovaně hlásí k zachování biodiverzity. Ale i navzdory nejrůznějším politickým oznámením a prohlášením, navzdory podepsání úmluvy o biologické rozmanitosti, kterou ratifikovalo všech 25 členských států EU i sama EU, navzdory smysluplným nařízením na ochranu přírody na úrovni EU, jako je směrnice o ochraně ptactva z roku 1979 <sup>(7)</sup> a směrnice o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin z roku 1992 <sup>(8)</sup> (směrnice FFH), úbytek biodiverzity stále pokračuje.

<sup>(5)</sup> „The European Environment - State and outlook 2005“, EEA, listopad 2005.

<sup>(6)</sup> Vědecký magazín Nature z 22. 3. 2005.

<sup>(7)</sup> Úř. věst. L 103, 25. 4. 1979, str. 1.

<sup>(8)</sup> Úř. věst. L 206, 22. 7. 1992, str. 7.

3.16 Na summitu OSN (WSSD – World Summit on Sustainable Development)) v Johannesburgu se strany zavázaly k významnému snížení míry ochuzování biologické rozmanitosti do roku 2010. EU šla dokonce o krok dál a zavázala se k tomu, že do roku 2010 úbytek biologické rozmanitosti zastaví<sup>(9)</sup>.

3.17 Udržení biodiverzity je tedy uznávaným, smysluplným i nezbytným, ale také velmi komplexním úkolem, při plnění kterého musejí všechny politické úrovně (od EU až po obce) a občanská společnost pracovat společně a pro společnost fungovat jako vzor.

#### *Politicko-spoločenské pozadí snižování biodiverzity*

3.18 Zajímavá otázka, která je bohužel kladena pouze zřídka, již je ale nutné objasnit, zní: Jaké jsou politické příčiny toho, že k tomuto z části dramatickému úbytku druhů docházelo po desetiletí, aniž byla zahájena a realizována dostatečná politická protipatření?

3.19 Důvody jsou různé. Problém spočívá zřejmě v tom, že u úbytku biodiverzity se jedná o velmi pomalý, plíživý, a tedy zpočátku stěží znatelný proces (srovnání s klimatickými změnami je v každém případě možné). Neexistuje „jediné opatření“, jemuž se může přičíst vznik problému, popř. jedině protipatření, které by problém vyřešilo. Zaznamenaný úbytek biodiverzity je souhrnem milionů činů a rozhodnutí posledních let a desetiletí, přičemž dopad každého jednotlivého rozhodnutí je zdánlivě bezvýznamný nebo druhořadý.

3.20 Proto je na jedné straně stále velmi těžké úspěšně varovat před nadcházejícími rozhodnutími s odkazem na zachování biodiverzity popř. tato rozhodnutí zamítnout, zvláště když tzv. „zásahové subjekty“ poukazují na to, že by zásah na tomto místě přírody napravily vyrovnávacími nebo náhradními opatřeními na jiném místě (což se často nepodaří).

3.21 Dalším důvodem může být, že během relativně krátkého období došlo k vývoji, který vedl k tomu, že stále méně lidí přímo zakouší nebo si přímo uvědomuje význam biodiverzity a přírody a jejich změny. Zažíváme určitý druh odcizení se od přírody, které začíná tím, že stále méně lidí vůbec zná nebo poznává užžitnou<sup>(10)</sup> a smyslovou<sup>(11)</sup> hodnotu krajiny.

<sup>(9)</sup> Viz bod 31, závěry předsednictva, Evropská rada v Göteborgu.

<sup>(10)</sup> Užžitná hodnota krajiny, její ekonomická hodnota, je mnohem větší než její význam jako „výrobní základny“ pro zemědělství a lesnictví. Jako příklad je možné uvést turistiku resp. příměstskou rekreaci. Podstatou turistiky jsou krajiny s bohatstvím druhů, rozmanité krajiny, obecně označované jako „krásné“.

<sup>(11)</sup> Krajina jako „smyslová hodnota“ zahrnuje dvě věci: jednak vlastní hodnotu přírody, která musí zůstat uznávaná a zachovaná, která se vlivem jednostranného technologického využívání nesmí úplně vytratit. Na druhé straně je nutné vidět význam krajiny pro fyzickou, ale také psychickou regeneraci člověka, pro jeho začlenění do přirozeného životního prostředí.

3.22 Většina lidí (včetně mnoha politiků) si zřejmě není skutečně plně vědoma významu a relevance vlastního úkolu „ochrany biodiverzity“ (včetně velké etické a morální odpovědnosti). Krajinu sice „konzumují“, těší je její krása, užívají si jí vizuálně, tráví v ní volný čas, zabývají se sportem, tráví v ní dovolenou. A přesto téměř nemají ponětí o tom, jak biotické prvky v krajině, jednotlivé druhy zvířat a rostlin ve vzájemné souhře příslušnou krajinu spoluutvářejí a jak zajišťují její stabilitu a jak obrovský význam tato křehká stabilita má jako základní prvek našeho života a ekonomického systému.. Většina společnosti zažívá přírodu pouze sporadicky, někdy dokonce častěji v televizi než venku v přírodě, ve filmových příspěvcích, které spíše popisují krásy Afriky, Galapág nebo jiných dalekých cílů, které se ale téměř nezabývají problémy, se kterými se potýká evropské přírodní dědictví.

3.23 Není ostatně náhoda, že organizace na ochranu životního prostředí s údivem zjišťují, že lidé v Evropě jsou spíše ochotni zasadit se o zachování slonů nebo ochranu sibiřského tygra, než aby chránili místního křečka polního.

3.24 O úbytku biodiverzity se lidé dovídají z vyprávění, ze zpráv, z politických dokumentů. Negativní důsledky nejsou ale cítit bezprostředně. Částečně to, co v krajině mizí, lidé sami nikdy neviděli. Je známo, že lidé se angažují pouze pro to, co skutečně znají a mají rádi, z čeho očekávají nějaký užitek.

3.25 Biodiverzita je podle každodenních zkušeností sice něco obecně uznávaného, současně ale něco, co se většiny občanů osobně moc nedotýká. Hodnota problému vyplývá z toho, jak moc se lidí dotýká. Mnoho lidí si myslí, že biodiverzita se jich bezprostředně nedotýká, a proto také odpovědnost za ochranu biodiverzity nepovažují za vlastní úkol, přesouvají ji na stát.

3.26 Ochrana biodiverzity bude na celém světě závislá na tom, jak se politikům podaří opět vytvořit „pocit dotčenosti“. Lidem se musí zdůraznit, že ne vše, co je realizovatelné, se také musí zrealizovat. Člověk musí opět dospět k přesvědčení, že s ohledem na přírodu se musí něčeho zřeknout – něčeho se zřeknout, co jej však obohatí. Dosažení tohoto cíle by mělo být součástí možné kampaně EU k tématu biodiverzity.

3.27 A protože situace by mohla být právě taková, jak bylo popsáno, zažíváme stále častěji situace, ve kterých se každý k ochraně biodiverzity samozřejmě hlásí, přitom se ale ptá,

— jestli se příroda musí chránit právě tam, kde je v plánu nová obřídná komunikace,

- jestli může být kvůli živočichovi chráněnému v Evropě podle směrnice o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin například zastavena výstavba průmyslové zóny,
- a jestli ochrana přírody musí skutečně stát (tolik) peněz?

3.28 A navíc: V hospodářsky složitějších časech se ochrana přírody nepovažuje za základ života a ekonomiky, ale stává se z ní obětní beránek, který brání vývoji „pozitivnímu“ pro hospodářství. Pouze na okraj zmiňme, že argumenty jsou přitom zcela nesmyslné: pokud nemůže být z důvodu opatření na ochranu přírody postavena silnice, kterou my osobně považujeme za důležitou, kroutíme nad tím hlavou. Pokud má být ale oblast, kde sami trávíme dovolenou nebo volný čas, rozdělena silnicí, rádi uvádíme důvody pro udržení krajiny a její ochranu.

3.29 Příroda se dnes považuje za „volně dostupný společný majetek“, který může průmyslová, stále více urbanizovaná společnost se svými vysokými nároky na volný čas podle svých ekonomických požadavků více či méně libovolně utvářet a ovlivňovat; a politika přitom nesprávně vsugerovává, že vyrovnávacími a náhradními opatřeními je nárokům na ochranu biodiverzity možné učinit zadost.

#### Účinnost opatření, která dosud Rada a Komise přijala

3.30 Účinnost opatření, která učinila Rada a Komise, je, jak ukazuje situace, dosud absolutně nedostatečná. Přitom cíl, který Komise sledovala vydáním směrnice na ochranu ptactva v roce 1979 a směrnice FFH v roce 1992, a sice chránit životní prostory evropského zvířecího a rostlinného světa, byl a je správný a smysluplný. Rozhodující problém představuje politická vůle při provádění a vykonávání, což zjistila Komise sama: „**Provádění směrnic na ochranu ptactva a přírodních stanovišť se ukázalo být obtížným, porušení těchto dvou směrnic představuje přes čtvrtinu případů, ve kterých musela Evropská komise zahájit soudní kroky** <sup>(12)</sup>“.

3.31 EHSV zde rozlišuje dvě rozdílné úrovně odpovědnosti:

3.31.1 První úroveň je politická úroveň a na ní nedostatečné povědomí. Pro EHSV je např. úplně nepochopitelné, že členské státy v Radě schválily příslušné směrnice na ochranu přírody, které potom v členských státech samotných nejsou prováděny vůbec nebo pouze absolutně nedostatečně. EHSV to považuje za naprosto nepřijatelné. Politika samotná takto podkopává svoji důvěryhodnost tím, že sama selhává při provádění ochrany přírody.

3.31.2 Nedůvěryhodná je i politika, která prosazuje požadavek na zastavení úbytku biodiverzity do roku 2010, která ví,

<sup>(12)</sup> Viz KOM(2003) 745/2 a stejné znění KOM(2005) 17.

že to bude stát peníze, která ale současně v rámci finanční prognózy sníží příslušnou položku rozpočtu <sup>(13)</sup> pro staré členské státy EU o více než 30 %. Představitelé států a ministrů předsedové členských států EU tak vytvořili předpoklady pro politiku, která nemůže vyhovět vlastním požadavkům. Politika samotná dává špatný příklad.

3.31.3 Členské státy nebudou smět, a to je druhá úroveň odpovědnosti, svádět ztroskotání své vlastní politiky na návštěvníky přírody. EHSV se v několika stanoviscích zabýval fenoménem nedostatečného provádění směrnic, které jsou významné pro udržení biodiverzity. Může se jen stále opakovat: Pokud opatření na ochranu nebo ke zlepšení biodiverzity kolidují například s (pochopitelnými) ekonomickými zájmy uživatelů ploch, je nutné potenciální ekonomické ztráty alespoň vyrovnat; lepší by bylo poskytnout podněty pro vhodná opatření na udržení biodiverzity. Rozhodující překážkou je, podle rozhodnutí Evropské rady z 16. prosince 2005 naprosto nezajištěné, financování opatření projektu Natura 2000 v rámci příštího finančního období EU. Jakékoliv vážně míněné politické prohlášení o zachování a rozvoji biodiverzity je k ničemu, pokud nejsou vytvořeny vhodné ekonomické rámcové podmínky!

3.32 Pokud tedy nebude financování projektu Natura 2000 vyřešeno v tom smyslu, jak to shodně požadují EHSV a Evropský parlament (vlastní dostatečná linie financování pro zaplacení projektu Natura 2000), nezmění se nic podstatného na neúčinnosti úsilí EU. Na tom také nic nezmění ani dobře míněné veřejné kampaně.

3.33 Jedním z opatření, ohlášených v rámci strategie pro udržitelný rozvoj k udržení biodiverzity, mělo být „*zlepšení zemědělských opatření na ochranu životního prostředí v rámci revize společné zemědělské politiky v polovině období, proto bude zaveden transparentní systém přímých plateb pro poskytování služeb spojených se životním prostředím*“. EHSV lituje, že nebyl dodržen ani tento důležitý a správný slib, což má kontraproduktivní důsledky. Hlavním viníkem tohoto nebyla ani tak Komise, jako spíše postoj členských států především ve vztahu k financím.

#### Dostatečná soudržnost rozdílných politik EU?

3.34 EHSV si nemyslí, že by rozdílné politické oblasti EU byly již tak sladěné, že by bylo možné zastavit úbytek biologické rozmanitosti. Naopak: Také z politických oblastí, za které má odpovědnost EU, vycházejí i nadále nebezpečí, která nemohou být kompenzována skromnými opatřeními na ochranu přírody. Na tom nic nezmění ani již probíhající akční programy <sup>(14)</sup> a zdá se, že na tom nic podstatného nezmění ani tématické strategie, které se v současnosti zpracovávají. <sup>(15)</sup>

<sup>(13)</sup> Rozvoj venkova v rubrice 2 finančního výhledu na období 2007-2013.

<sup>(14)</sup> Např. pro ekologické zemědělství.

<sup>(15)</sup> EHSV připravuje k jednotlivým strategiím zvláštní stanoviska, na která by se zde mělo odkazovat.



3.35 Jako příklad je – kromě zemědělské politiky, kterou se Výbor zabýval již v jiných stanoviscích – možné uvést projekt z transevropských dopravních sítí. Dunaj, který měří 2 880 km a protéká 10 evropskými zeměmi, je jistě možné považovat za „nejvýznamnější“ evropskou řeku. Kolem této tepny života se zachovalo mnoho přírodních rájů, jež by měly být zahrnuty do sítě Natura 2000. EU ale říká, že přibližně 1 400 km (tedy polovina) řeky, a to jsou především ještě zbývající volné úseky řeky, např. Straubing-Vilshofen v Německu, u Hainburgu a ve Wachau v Rakousku i velké úseky řeky v Maďarsku a skoro celý úsek v Bulharsku a Rumunsku jsou pro lodní dopravu problémovými úzkými místy, která by měla být odstraněna. Politika, která směřuje ke konfrontaci mezi hospodářským růstem a ochranou přírody, ještě více provokuje a programuje takové konflikty, které by politika v rámci své strategie pro udržitelný rozvoj a biodiverzitu, a tedy v rámci soudržné politiky, měla vlastně řešit.

3.36 Toto tvrzení EHSV, že se neprovádí dostatečně soudržná politika, neplatí ostatně pouze pro sektory, které se podle „klasického hlediska“ považují za potenciálně problémové pro ochranu přírody a ochranu druhů – jako např. uvedená dopravní politika a politika infrastruktury nebo příliš intenzivní zemědělství, lesnictví a rybnářství – nýbrž platí také pro politické oblasti, ve kterých nejprve netušíte přímou souvislost s biodiverzitou.

3.36.1 Jako příklad je možné uvést opatření pro boj s nákazou skotu BSE. V této souvislosti je s konečnou platností rozsáhlé zakázáno nechávat zdechliny ležet v přírodě, resp. je tam převážet.<sup>(16)</sup> Rolníci jsou zavázáni převážet mrtvá zvířata do kafilérií, což je extrémně drahé.

3.36.2 V oblastech Evropy, ve kterých ještě žijí intaktní stavy divoce žijících zvířat živících se mršinami, jako supi, vlci nebo medvědi, proto dochází k významným problémům při ochraně druhů: V 90. letech až do roku 2003 bylo například v Asturii do kafilérií převezeno průměrně 3 000 domácích zvířat ročně. V roce 2004 – po důsledném provádění nařízení EU – to bylo asi 20 000 domácích zvířat.

3.36.3 V Asturii (rozloha 10 604 km<sup>2</sup>) tedy nyní v krajině „chybí“ přibližně 17 000 mrtvých zvířat, která dosud byla důležitým zdrojem potravy pro supy, medvědy, vlky a mnoho dalších mrchožroutů. To – při 200 kg na zvíře – představuje 3 400 tun biomasy s obsahem proteinů v krajině<sup>(17)</sup>. Zda na tom něco změní královský dekret, vydaný v roce 2002 ve Španělsku, který upravuje krmení mrchožroutů určitými

<sup>(16)</sup> To je možné pouze za určitých podmínek, které jsou ale tak komplikované, že se jich téměř neuzívá.

<sup>(17)</sup> Dopad je popsán pouze zčásti: Ve Valle del Trubia provádí španělská organizace na ochranu přírody FAPAS po mnoho let monitorování supů bělohlavých. Do roku 2003 to bylo průměrně 10 párů, které přivedly na svět a vychovaly průměrně 8 až 9 mláďat. Sup bělohlavý má vždy jen jedno mládě. V roce 2004 byli pouze 4 mladí ptáci schopní letu. Ochránci medvědů informují o nálezích vysokého počtu mrtvých mladých medvědů, což se rovněž dá vysvětlit z nižšího množství potravy.

posílými zvířaty nebo jejich vedlejšími produkty, je zatím nejasné. V jiných členských státech EU odpovídající opatření na úrovni státu neexistují!

*Jaké další iniciativy by musela Komise a členské státy zahájit?*

3.37 Komise samotná uvádí v hodnocení politiky v oblasti životního prostředí za rok 2003<sup>(18)</sup>, že by byly nutné tyto priority:

- opatření pro trvale udržitelnou zemědělskou politiku,
- přechod společné rybářské politiky na ekologickou techniku,
- lepší ochrana půdy a moře,
- vylepšit provádění opatření v oblasti ochrany přírody,
- přesné určení trendů v oblasti biologické rozmanitosti,
- posílení ochrany biologické rozmanitosti na mezinárodní úrovni.

3.38 Komise navíc ve svých strategických úvahách pro rok 2007 oznámila, že přepracuje směrnici FFH a směrnici na ochranu ptactva, aby je přizpůsobila novým vědeckým poznatkům<sup>(19)</sup>. EHSV by velmi uvítal, kdyby Komise co nejdříve objasnila, o jaké nové vědecké poznatky se jedná a jak rozsáhlé bude toto přepracování, které by podle názoru EHSV mohlo vést jen ke zlepšení evropské ochrany přírody.

3.39 EHSV považuje za nezbytné posilování ochrany životního prostoru a poskytování potřebných finančních prostředků Směrnice FFH a směrnice na ochranu ptactva nepřinesly ještě dostatečný úspěch pro zajištění ochrany druhů a životních prostor v celé Evropě. K tomu se ovšem přidává, a to EHSV kriticky sleduje, že se v členských státech (i na místní úrovni) mezitím částečně postupuje podle hesla: Co nevykazuje evropský, ale jen třeba jen národní status ochrany, je jakousi přírodou 2. kategorie. Pokud to nefinancuje EU, potom také nic neděláme. Ještě horší je to s ochranou biodiverzity mimo chráněné oblasti, zde nejsou patrné téměř žádné aktivity veřejných orgánů. Ochrana biodiverzity je však úkolem, který není možné omezit na několik málo chráněných území.

3.40 Takový postoj a názor však více než výrazně ukazuje, že většina obyvatelstva, ale také většina politiků dosud nepochopila ekologické souvislosti obecně a nutnost ochrany biodiverzity obzvláště. Jsou to především veřejné instituce, které by měly dávat dobrý příklad. Musejí veřejnosti objasnit, že je pro ně ochrana biodiverzity důležitá, že jsou připraveni provést ve své oblasti příslušná opatření, i kdyby existovaly ekonomicky „efektivnější“ možnosti.

<sup>(18)</sup> KOM(2003) 745/2.

<sup>(19)</sup> KOM(2006) 122.



3.41 Desetiletí OSN pro trvale udržitelnou tvorbu životního prostředí (2005 až 2015) by proto mělo být využito pro zahájení široce založené kampaně, která by měla za cíl zastavit a zvrátit pozorovaný úbytek znalostí a zkušeností týkajících se biodiverzity. Je třeba velké pozitivní kampaně, která by měla zprostředkovat, že příroda není žádný luxus, který si společnost může dovolit za časů hospodářského blahobytu, a může se ho vzdát, když panuje hospodářsky složitější období. Je nutné zprostředkovat společnosti rozmanitost druhů jako hospodářský a kulturně duchovní poklad. Ochrana přírody musí být chápána jako něco pozitivního (a je něco pozitivnějšího než zachování základů života?), ochrana přírody by měla působit radost a být zábavná, a neměla by být vnímána jako přítěž. Je nutné objasnit, že náklady, které vznikají další erozi našeho přirozeného základu života, jsou mnohem vyšší než náklady na ochranu, a že se ztrácejí hodnoty, které nelze vyjádřit eurech a centech.

3.42 EHSV je jasné, že EU se svojí politikou ochrany přírody může zajistit pouze to, že budou prováděny cíle, kterých může být dosaženo pouze ve spolupráci více zemí. Je nutné provádět ale také vhodnou „politiku ochrany biodiverzity“ v národní, regionální, lokální, a také soukromé oblasti. Proto se od členských států požaduje totéž co od EU.

3.43 EHSV by proto velmi přivítal, kdyby Komise v rámci příslušné kampaně – ve spolupráci se skupinami ochránců životního prostředí a dotčenými svazy pro využití přírody – na území celé Evropy podporovala modely projektů na ochranu přírody vytvářející identitu a masivně je sdělovala veřejnosti. Pro takovou aktivitu by se mohl hodit např. tzv. „Zelený pás Evropy“, iniciativa nevládních organizací, kterou částečně podporují také veřejné orgány<sup>(20)</sup> a která si stanovila cíl chránit životní prostory, jež se vyvinuly v rámci ochrany částečně dokonce nehumánních hranic zemí. „Zelený pás Evropy“, který sahá od Skandinávie až na Balkán, je (ještě) nejdlejší biotopovou osou Evropy.

3.44 Co se týká posílení ochrany biodiverzity na mezinárodní úrovni, domnívá se EHSV, že biodiverzita se musí stát nedílnou součástí obchodního systému (mj. WTO) jako tzv. „non-trade-concern“.

#### *Důsledky pro Lisabonskou strategii a strategii pro udržitelný rozvoj*

3.45 EHSV se na tomto místě omezí na výroky k Lisabonské strategii. Od komentářů ke strategii pro udržitelný rozvoj v tomto dokumentu upustíme, neboť na jedné straně jsou tvrzení Komise v příslušném sdělení<sup>(21)</sup> tak neurčitá a nezávazná, že pro dostatečně přísnou ochranu biodiverzity se nedá celkem nic očekávat, na druhé straně se EHSV tímto dokumentem bude zabývat ve zvláštním stanovisku.

3.46 Pokud je správné to, co Evropská rada stanovila na svém jarním jednání 2005 v Bruselu, že je totiž Lisabonská strategie přidružena ke strategii pro udržitelný rozvoj, musela

by být Lisabonská strategie zaměřena tak, že se nejen snaží zohlednit ekologické zájmy, nýbrž že se pokouší dosáhnout hospodářského vývoje, který je považován za správný, se současnou vědomou podporou mj. ochrany biodiverzity. V dokumentech k Lisabonské strategii se však o takovém přístupu žádná zmínka nenachází.

3.47 Komise by měla co nejdříve vypracovat celkové hodnocení, které uvede, jaký čistě národohospodářský význam ochrana biodiverzity v Evropě má. Mělo by být popsáno a sdělováno mnohem více pozitivních příkladů, které ukazují, že se ochrana biodiverzity a hospodářský vývoj mohou vzájemně podporovat. Navíc by se nakonec mělo začít se společensky nezbytnou diskusí o konkrétních způsobech internalizace externích nákladů.

#### *Příspěvek občanské společnosti*

3.48 Příspěvek občanské společnosti k udržení biodiverzity je velmi důležitý a je jistě možné vykonat ještě mnohem více pozitivního. Ale příspěvek občanské společnosti nemůže vyrovnat, resp. kompenzovat, to, co veřejné orgány zanedbají, resp. udělají špatně. Vyžadovat od občanské společnosti větší úsilí je správné, nesmí to ale odvádět pozornost od nedostatku veřejných orgánů.

3.49 EHSV by velmi uvítal novou kampaň, kterou předsednictví zmiňuje v dopise z 13. září 2005 adresovaném EHSV. Jejím předmětem by měla být podpora motivace a porozumění pro zachování přírody a biodiverzity. Příslušná vzdělávací práce by musela začít velmi brzy, ve školkách a školách, a mít za cíl také zdůraznění toho, že každý jednotlivec musí přispět, aby bylo možné udržet základy života lidstva. Ochrana biodiverzity začíná ve vlastním okolí, při nákupu, úpravě zahrady atd.

3.50 Pro jednotlivce je jednodušší se angažovat, když ví, proč to dělá a že je jeho úsilí požadováno a oceňováno a když mu politika může být vzorem. Příslušnou kampaň by bylo možné využít k tomu, aby nejen zprostředkovala základní znalosti, nýbrž aby také získávala „vyslance“ pro udržení biodiverzity – rockové hudebníky, literáty, herce, politiky, novináře atd.

3.51 Nevládní organizace, ale také mnoho občanů, kteří nejsou organizováni ve svazech nebo skupinách, vykonává mnoho záslužné práce při ochraně přírody a ochraně druhů. Zemědělci se zapojují do zemědělských programů pro životní prostředí a dobrovolných iniciativ. Mnoho dalších společenských skupin se zapojuje do ochrany biodiverzity, přebírají dokonce částečně úkoly, které by jednoznačně měly připadnout státu. Mnoho úspěchů v ochraně biodiverzity by bez tohoto úsilí nebylo vůbec možných. Právě také díky práci soukromých ochránců životního prostředí, ale také díky mnoha návštěvníkům přírody, není situace ještě horší, než se v současnosti zdá. Politika by toto úsilí měla také podporovat, ale nejen finančně.

<sup>(20)</sup> Např. Spolkový úřad pro ochranu přírody.

<sup>(21)</sup> KOM(2005) 658 z 13. 12. 2005 „Hodnocení strategie udržitelného rozvoje - Akční platforma“.

3.52 Přitom nemůže jít pouze o praktickou práci v krajině. Pokud je politika skutečně odhodlaná zastavit úbytek biodiverzity, potom musí mít zájem o to, aby existovala společenská poptávka po příslušné politice; je možné hovořit i o politickém tlaku. Příslušný základní souhlas evropského obyvatelstva tu bezpochyby je. 9 z 10 obyvatel EU je toho názoru, že politici by při důležitém rozhodování měli věnovat stejnou pozornost zájmům životního prostředí jako ekonomickým a sociálním zájmům („Attitudes of Europeans towards the Environment“, EC Eurobarometer, 2004).

3.53 Vzdělávací práce v rámci obyvatelstva jsou nezbytně nutné pro získání porozumění pro politická opatření (i pro peněžní výdaje). Občanská společnost k tomu také může a musí

přispět, potřebuje ale podporu veřejných orgánů. Ty musejí zajistit například to, aby už nebylo možné ochranu přírody hanobit jako „nepřítele pokroku“, ale aby se na položené otázky našly přiměřené odpovědi, na jejichž konci stojí biodiverzity více, a nikoli méně.

3.54 V této souvislosti vítá EHSV iniciativu „Countdown 2010“<sup>(22)</sup> četných nevládních organizací, která má za cíl dosažení toho, aby všechny evropské vlády podnikly kroky, které jsou nutné pro skutečné zastavení úbytku biologické rozmanitosti do roku 2010, a tak po vyhlášení politického cíle následují i nezbytné činy. Kampaň ukazuje: Občanská společnost a vlády musejí společně zvládnout velké množství úkolů.

V Bruselu dne 18. května 2006.

předsedkyně

Evropského hospodářského a sociálního výboru

Anne-Marie SIGMUND

---

<sup>(22)</sup> Viz <http://www.countdown2010.net/>.

## Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k tématu Afrika jako nutná priorita – pohled evropské občanské společnosti

(2006/C 195/25)

Dne 14. července 2005 se Evropský hospodářský a sociální výbor, v souladu s čl. 29 odst. 2 jednacího řádu, rozhodl vypracovat stanovisko k tématu *Afrika jako nutná priorita – pohled evropské občanské společnosti*

Specializovaná sekce „Vnější vztahy“, kterou Výbor pověřil přípravou prací na toto téma, přijala stanovisko dne 4. května 2006. Zpravodajem byl pan BEDOSSA.

Na 427. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 17. a 18. května 2006 (jednání ze dne 18. května 2006), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 125 hlasy pro, žádný hlas nebyl proti a 1 člen se zdržel hlasování.

### Shrnutí

Toto stanovisko z vlastní iniciativy vypracoval Evropský hospodářský a sociální výbor na základě zkušeností jeho monitorovacího výboru AKT/EU, který již několik let sleduje provádění Dohody z Cotonou a aktivně se účastní přípravy a provádění dohod o hospodářském partnerství s organizacemi občanské společnosti v zemích AKT.

Vzhledem ke sdělení <sup>(1)</sup> Evropské komise musí Evropský hospodářský a sociální výbor provést přehled těchto politik a stavu zapojení nestátních zúčastněných stran do provádění Dohody z Cotonou a rozvojové politiky EU. Evropský hospodářský a sociální výbor s politováním konstatuje, že tyto politiky byly příliš často předmětem nesplněných slibů, bezpochyby jak z evropské, tak z africké strany. V minulosti bylo možno pozorovat určitý nesoulad mezi deklarovanými záměry a praxí v terénu, neboť podpůrné politiky neslouží k ničemu, nejsou-li připraveny právě v terénu.

Dohoda z Cotonou je především mezistátní dohodou, jež neponechává dostatečný prostor k činnosti občanské společnosti v praxi. Kromě toho podpora a nástroje přesto stanovené v tomto rámci zřídka naplnily slibované cíle.

Z tohoto důvodu, a také vzhledem k zaostávání ve schopnosti účinné a autonomní činnosti organizací občanské společnosti, se nelze divit, budí-li další výhledy dohod o hospodářském partnerství pochybnosti, obavy a otázky.

S plným vědomím, že modely organizace africké společnosti mají své hluboce zakořeněné sociopolitické zvláštnosti a že jejich zohlednění musí sloužit cílům stanoveným Evropským hospodářským a sociálním výborem, považuje Výbor za svoji úlohu pro zajištění úspěchu této nové a ambiciózní evropské strategie pro Afriku poskytnout služby občanské společnosti, jež je jedním z hlavních aktérů rozvojové politiky; v této souvislosti zdůrazňuje dvě klíčové oblasti, v nichž mohou organizace občanské společnosti významně přispět:

<sup>(1)</sup> Strategie EU pro Afriku: K Evropsko-africkému paktu zaměřenému na urychlení rozvoje Afriky, KOM(2005) 489 v konečném znění.

— Zajištění správy, která bude reagovat na lidský rozvoj tohoto kontinentu. Tato správa musí plnit určitý seznam úkolů, zejména:

- dodržování lidských práv,
- právo na svobodné a decentralizované informace,
- transparentnost organizací a správ příslušných zemí,
- boj proti korupci, absolutní překážce každé dobré správy,
- právo na vodu, zdraví a vzdělání pro všechny,
- právo na bezpečnost potravin. (*žádost pana Somvilla*)

Jako vhodné nástroje doporučuje EHSV zejména širší a snazší přístup organizací africké občanské společnosti k financování Společenství a systematizaci její účasti na definici a provádění politik a strategií spolupráce.

— Boj proti AIDS

Organizace občanské společnosti mají v tomto boji zásadní postavení, neboť mají privilegovaný přístup k nemocným přímo v terénu (prevence, diagnostika, péče atd.). Je nutné zaujmout ke všem třem epidemiím integrovaný přístup a organizace pacientů jsou v tomto boji důležitým článkem řetězu.

Evropská unie musí umožnit řešení krize lidských zdrojů zvýšením technických kapacit a vzděláváním všech zúčastněných stran. Evropský hospodářský a sociální výbor apeluje na všechny politické, hospodářské a sociální činitele, aby spojili své síly při plnění tohoto cíle.

Evropský hospodářský a sociální výbor vyhláší za absolutně naléhavé dodání léků („vše v jednom“), krytých z prostředků mezinárodních subjektů, a dále vyzývá Evropskou unii k tomu, aby využila svého vlivu k rozvoji a urychlení výzkumu univerzální vakcíny.

## 1. Úvod

1.1 Dne 12. října 2005 přijala Evropská komise sdělení adresované Radě, Evropskému parlamentu a Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a nazvané „Strategie EU pro Afriku: K Evropsko-africkému paktu zaměřenému na urychlení rozvoje Afriky“.

1.2 EHSV souhlasí s hlavním směrem a obavou o soudržnost tohoto ambiciózního evropsko-afrického projektu, byť je africkými nevládními organizacemi přijímán různě. Radě z nich již realita otevřela oči a ptají se, proč by měl tento nový plán uspět tam, kde jiné ztroskotaly.

1.3 Projekt je výsledkem dlouhodobé práce komisaře Louise MICHELA od jeho nástupu do evropské exekutivy v listopadu 2004. Dokument navrhuje 25 členským státům Evropské unie společnou politiku spolupráce s Afrikou a uvádí celou řadu politických souvislostí a úrovní rozvoje, založených na vazbách k dávným kořenům, jimž je nutno dát nový směr.

1.4 Tato strategie je ambiciózní právě z toho důvodu, že popisuje celou řadu prioritních oblastí, byť jistě ne všechny, jež mohou ovlivnit rozvoj tohoto kontinentu.

1.5 Protože je strategie v tomto ohledu velmi podnětná, vrací do centra rozvoje také politické hledisko a může Evropské unii napomoci zůstat v Africe nejlivnějším partnerem.

1.6 Navrhovaná metoda směřuje též k lepší koordinaci v Evropě a výměně postupů, tedy ve smyslu prosazovaného prohloubení Evropské unie v době, kdy se ozývají četné hlasy volající po nápravě nedostatku takového prohloubení.

## 2. Obecné poznámky

2.1 Ozývají se četné hlasy varující, že pokud Evropa či zbytek světa rychle něco neudělají, čeká Afriku to nejhorší.

2.2 Nebude-li v Africe zajištěn autonomní rozvoj, budeme muset čelit velmi postupně čím dál vážnějším následkům v podobě migrací, nemocí či dokonce environmentálních problémů, ať už chceme, či nikoli.

2.3 Je třeba dojít k tomuto závěru: je zapotřebí přehodnotit podporu průmyslových zemí Afriky. Není to poprvé, kdy zvoníme na poplach, a někteří politikové a ekonomové otevřeně hovoří o „pokrytectví“ průmyslových zemí.

2.4 Očekává se, že trvalý proud přistěhovalců vyvolá „tento tlak [který] bude v příštích letech sílit. Africká populace bude rychle růst a perspektivy hospodářského rozvoje zůstávají pochmurné.“ Jednotlivé populace mají právo hledat určitou míru prosperity, dokud nebudou dlouhodobě vyřešeny

problémy s vodou, zdravím, vzděláváním a bezpečností potravin. Samotný předseda Komise sdílí tyto obavy, neboť prohlásil, že „je třeba bojovat se strukturálními příčinami pomalého rozvoje Afriky.“ Již několik měsíců ohlášené zveřejnění této nové strategie přišlo shodou okolností v době krize v severoafrických enklávách Ceuta a Melilla.

2.5 Evropský hospodářský a sociální výbor si zřetelně všímá cílů tohoto sdělení:

- zlepšení soudržnosti rozvojové politiky v Africe,
- znovu potvrzené vůle realizovat rozvojové cíle tisíciletí v Africe do roku 2015 se zvýšeným úsilím a stanovením hlavních cílů. K dosažení nějakých výsledků musejí Evropa a Afrika najít konsensus; jednat znamená najít řešení klíčových problémů, jako jsou nemoci, voda, vzdělávání či zaměstnanost. Evropská komise proto doufá, že její nová strategie bude moci rychle přinést pozitivní výsledky, neboť – a to je třeba zdůraznit – byla připravena ve spolupráci s Afričany.

2.6 Evropský hospodářský a sociální výbor se však obává, aby přesto tyto ambice nebyly nakonec příliš vysoké, zejména vzhledem k následujícím bodům:

- velké množství porušených slibů. Stále přetrvává rozdíl mezi deklarovanými záměry a praxí v terénu, neboť podpůrné politiky neslouží k ničemu, nejsou-li připraveny ve spolupráci s organizacemi pracujícími v terénu. Přímá podpora občanské společnosti dle Dohody z Cotonou zůstala také příliš dlouho nesplněným slibem, neboť Dohoda z Cotonou je v zásadě mezistátní dohodou a nepřijala hned na začátku opatření týkající se přítomnosti a činnosti občanské společnosti,

- AIDS, jenž je klíčovou otázkou kontinentu, u níž jsme potřebovali patnáct let na to, abychom si změřili vlastní schopnost Afriky skutečně pomoci,

- všechny obtíže vyplývající z nedostatku správy v těchto zemích, zejména problém předluženosti, často kvůli smlouvám podepsaným vládami bez demokratické legitimacy.

2.7 K dodržení počátečního záměru je tedy nutné splnění tří předpokladů:

- důraz na vyšší bezpečnost v širokém slova smyslu pro občany,
- dostatečný hospodářský růst zejména díky Dohodě z Cotonou a dohodám o hospodářském partnerství,
- realizace lepší správy na celém území.



2.8 Je třeba poznamenat, že za tímto účelem výrazně roste množství prostředků shromážděných Evropskou unií a zeměmi G8. Za 10 let se zdvojnásobí a polovina tohoto navýšení bude vyčleněna pro Afriku. Počet v minulosti nesplněných slibů, možná vzájemně, přesto navádí k opatrnosti. Jakkoli je slibů čím dál více, pozorujeme v posledních letech snížení faktické výše podpory ze strany některých rozvinutých zemí.

2.9 Evropský hospodářský a sociální výbor souhlasí s obecným obsahem tohoto sdělení, zejména z hlediska definice politiky lidských práv. Od roku 2001 došlo v oblasti lidských práv a procesu demokratizace některých zemí k pokroku, je však třeba znovu trvat na posílení lidských práv a demokracie. Pro zajištění podpory spravedlnosti a právního státu je třeba podpořit posílení a organizaci občanské společnosti, zejména sociálních partnerů, jejichž dialog musí být zajištěn v souladu s předpisy ILO.

2.10 Prozatím Evropský hospodářský a sociální výbor konstatuje, že je třeba definovat priority, a tedy podrobněji řešit hlavní otázky, jež v této souvislosti vyvstávají:

- koordinace politik Společenství, zejména definice koordinace politik členských států,
- pokračování v reflexi a provádění nových forem financování solidarity, zejména formou podpory skupině pro sledování výzkumu nových způsobů financování nad rámec veřejné podpory (skupina byla zřízena na Pařížské konferenci v únoru 2006),
- úvaha nad nezbytnou regionální integrací a její realizace, dále též realizace meziregionální politiky, a přednostně také vytvoření meziregionálních infrastruktur na základě veřejných soutěží odpovídajících přesně stanoveným sociálním a environmentálním podmínkám. To by napomohlo konsolidaci regionálních institucí,
- zásadní řešení problému emigrace, zejména vytvářením kapacit pro stabilizaci afrických populací. Z těchto důvodů musí Evropská unie zaujmout jasné a pevné stanovisko, neboť subsaharská emigrace má původ především na venkově, z čehož pro Evropskou unii vyplývá nutnost učinit vše, a to plně ve spolupráci s organizacemi občanské společnosti, pro podporu formulace a provádění politiky venkova, jež by umožnila směřovat k potravinové soběstačnosti těchto regionů,
- pro zlepšení správní úlohy je nutné zefektivnit účast občanské společnosti, neboť je třeba přiznat, že Dohoda z Cotonou je i v tomto ohledu zklamáním a Evropsko-africké fórum nepřineslo rozhodné výsledky. Dodržování

dobré správy v partnerských státech by proto mělo plnit řadu úkolů pokrývajících několik oblastí:

- dodržování lidských práv,
- rovnost mezi muži a ženami,
- právo na svobodné a decentralizované informace,
- transparentnost vládních organizací a jejich správy,
- boj proti korupci, absolutní překážce každé dobré správy,
- právo přístupu k vodě, zdraví a vzdělání pro všechny,
- postupné snížení neformální ekonomiky, jež v některých zemích může znamenat až 80 % činnosti.

2.11 Evropský hospodářský a sociální výbor rovněž připomíná absolutní prioritu otázky rozvoje venkova, jež byla často podceňována a nesmí být opomíjena. V Africe je totiž význam zemědělství zřejmý z důvodů, jichž je řada a byly mnohokrát vysloveny: potravinová soběstačnost, rozvojová priorita a stabilizace populací. Značná část participativní občanské společnosti se skládá ze zemědělců a chovatelů – proto je nutné jim naslouchat při formulování politiky venkova a zapojit je do jejího provádění s cílem zvýšit šance na úspěch.

2.12 Evropský hospodářský a sociální výbor připomíná důležitost infrastruktury, jejíž naléhavost trvá vlivem jejího nedostatku či nedostatečné představitosti v této oblasti, ať již se jedná o prostředky národní nebo meziregionální komunikace, nebo přístupu k vodě, jehož význam má zřejmý geopolitický rozměr.

2.13 Evropský hospodářský a sociální výbor konečně žádá o zastavení veškerých forem přímé rozpočtové podpory.

2.14 To vše nebude možné bez posílení spoluúčasti příslušníků občanské společnosti ve vylepšeném rámci globální správy, na níž mají zájem všechny veřejné, hospodářské i sociální subjekty.

### 3. Zvláštní poznámky

V těchto obecných souvislostech byla Afrika v roce 2005 celosvětovou prioritou. Skotský summit G8 minulý rok v červenci, oslavy 60. výročí OSN v New Yorku či nedávná výroční konference institucí v Bretton-Woods daly příležitost řadě osobností, od Tonyho Blaira až po Horsta Kohlera, a dokonce i nového prezidenta Světové banky Paula Wolfowitz, k vyjádření o nutnosti zachránit Afriku před katastrofou.

Zde by chtěl Evropský hospodářský a sociální výbor naléhavě zdůraznit stanoviska, která již dříve zaujal při různých příležitostech:

- Afrika jako priorita – jistě ano, avšak s tím, že v rámci této nové správy bude velmi výrazně otevřen přístup občanské společnosti ke vší její rozmanitosti a realitě,
- musí být vyhlášena absolutní naléhavost boje proti AIDS, neboť v současné době přímo před našima očima a za relativního nezájmu dochází k další tragédii.

### 3.1 Afrika jako priorita

3.1.1 Evropský hospodářský a sociální výbor podporuje vůli Evropské komise učinit ze subsaharské Afriky prioritní zónu pro rozvojovou podporu Evropské unie. Toto opatření však bude účinné teprve spolu se zlepšením správy v Africe, ať už na národní či regionální úrovni – to se týká afrických mezistátních organizací, států i organizací občanské společnosti. Tyto organizace jsou díky své nezávislosti (již je třeba utvrzovat), blízkému kontaktu s obyvateli a vlastní reaktivitě schopny napomoci skutečnému přijetí rozvojových politik ze strany přímo dotčených populací. Příčiny rozpadu Afriky jsou jistě různé, rozhodně však mezi ně patří nedostatečná autonomie a podpora občanské společnosti, jež mají nezanedbatelné dopady. Koncepce delegace, jež byla za účelem řešení tohoto problému výslovně formulována v Dohodě z Cotonou, nefunguje, neboť přímá podpora sdružení podle dohody z Cotonou – být podmíněná – se zavádí jen obtížně.

3.1.2 Evropský hospodářský a sociální výbor proto navrhuje:

- širší a snazší přístup africké občanské společnosti k financování Společenství. Je třeba zajistit možnosti přímého přístupu na národní úrovni. Dále by měl být zaveden horizontální program, jehož cílem by bylo financování nestátních subjektů za účelem doplnění programů na národní úrovni,
- měla by být zvýšena a systematizována spoluúčast občanské společnosti na definici a provádění politik a strategií spolupráce, s cílem podpořit identifikaci občanské společnosti s rozvojovým procesem, a přispět tak ke zrodu dobré správy, jsou-li tu a tam konstatovány pokroky, je to z toho důvodu, že pomalu a jistě sílí hlas populací, jež se vyjadřují prostřednictvím všech komunikačních kanálů: sociálních partnerů, věrohodných a respektovaných sdružení, zejména těch, jež se zasazují o rovnost žen a mužů, místní hospodářství, vzdělávání a informovanost.

3.1.3 Evropská unie považuje hodnoty lidských práv za nedotknutelné. Evropský hospodářský a sociální výbor žádá, aby se podpora Evropské unie občanské společnosti stala skutečností, a vzhledem k problematice lidských práv žádá:

- pragmatický přístup k její definici,
- nalezení relevantních představitelů, již budou schopni vést dialog s vládami, zejména pomocí vytvoření sítí nezávislých nevládních organizací,
- zajištění jejich přístupu k financování prostřednictvím zavedení nabídkových řízení a realizace mikroprojektů na lokální úrovni.

3.1.4. Stejně obtížnou realizaci lze předpokládat u dohod o hospodářském partnerství (EPA). Má-li být realizován opravdový jednotný trh a opravdový reformní program, je třeba říci následující:

- příprava lidských a technických kapacit občanské společnosti a Afričanů je dosud velmi chabá, zejména u žen,
- i když je třeba stanovit cíle podpory Evropské unie zaměřené na růst výrobních faktorů, je však třeba ji lépe nastavit a v programu EPA je nutno deklarovat potřebu soudržných přeshraničních sítí.

3.1.5 Evropský hospodářský a sociální výbor pečlivě zaznamenal zahájení jednání o uzavření EPA s různými regionálními bloky a doufá, že tento proces dospěje k úspěšnému obchodnímu výsledku ve prospěch udržitelného rozvoje a odstranění chudoby. Aby však tyto dohody byly skutečně přínosem pro obyvatele, požaduje Evropský hospodářský a sociální výbor provedení následujících bodů:

- nutné rozšíření co nejpodrobnějších informací, jež by umožnilo systematické zapojení organizací občanské společnosti do jednání a přípravy dopadových studií, ať už na národní, či na regionální úrovni,
- připojení soukromého sektoru k jednáním a asistence ve vývoji jeho kapacit,
- zahrnutí sociálních důsledků a genderového rozměru do dopadových studií,
- zajištění pružnosti obchodních dohod pomocí přechodných období pro jejich provádění, což umožní chránit podniky signatářských zemí, specifické ochrany rodících se průmyslových odvětví a opatření na ochranu před konkurencí z nových rozvinutých zemí,

— potřeba rekonstruovat jejich vlastní zdroje po zavedení dočasných finančních kompenzací, ale také možná využít pružnějších opatření, jež by umožnily zachovat minimální fiskální autonomii v oblasti obchodu. Státy dotčené ztrátou veřejných prostředků, jež bude vyvolána snížením celních poplatků, se již nyní často ocitají ve velmi svízelné finanční situaci a snaží se jen velmi obtížně zajistit minimální veřejné financování v oblasti vzdělávání a zdravotnictví.

3.1.6 Aby však hospodářský rozvoj nevybízel ke zneužívání a těžilo z něj co nejvíce lidí, požaduje Evropský hospodářský a sociální výbor, aby činnost Evropské unie na podporu rozvoje v Africe zohlednila zásady sociální soudržnosti a slušné práce pro všechny. Tyto zásady budou tím více zaručeny, bude-li existovat skutečný sociální dialog, v širším slova smyslu pak dialog mezi příslušníky občanské společnosti.

3.1.7 Evropský hospodářský a sociální výbor proto navrhuje: dle výzvy uvedené ve sdělení (?) Evropské komise spolupracovat s africkými hospodářskými, sociálními a kulturními výbory ohledně výměny zkušeností a znalostí, zejména s cílem učinit z nich efektivní partnery pro odvětvové či zeměpisné nasměrování investic a podpor,

— přispět svými zkušenostmi a znalostmi na národní úrovni, bude-li to nutné; podporovat zřízení hospodářských a sociálních rad náležitou formou z hlediska afrických kultur ve všech zemích, kde ještě neexistují, a podporovat obnovení těch existujících hospodářských a sociálních rad, jež ztrácejí na viditelnosti či věrohodnosti, Evropský hospodářský a sociální výbor zaznamenal povzbudivé signály: pozitivní vývoj rostoucího vlivu Africké unie a Evropský konsensus o rozvoji mezi Radou EU, Evropským parlamentem a Evropskou komisí; zapojení organizací občanské společnosti do sítí v určitých regionech, zejména zemědělců, MSP, sociálních partnerů atd.

Snad se zde jedná o pochopení ze strany Evropské unie, že občanská společnost je špatně zapojena a že je třeba prosadit její respektování v rámci této nové strategie.

## 3.2 Boj proti epidemiím

3.2.1 Co se týče problematiky AIDS, Evropský hospodářský a sociální výbor apeluje na všechny politické, hospodářské a sociální činitele, aby se sjednotili. Vítá úsilí Mezinárodní organizace zaměstnavatelů (IOE) a Mezinárodní konfederace svobodných odborů (ICFTU) ve Výboru, jež požádaly Výbor o spolupráci na různých akčních plánech, které od roku 2003 zahájili v osmi zemích jižní Afriky.

3.2.2 Evropský hospodářský a sociální výbor se musí stát jedním z mluvčích pro tento boj ve všech instancích, na regionálních a místních seminářích, na plenárních zasedáních. Díky vzdělávacímu systému a mobilizaci rodiny díky subjektům občanské společnosti svítá naděje, jelikož poprvé můžeme konstatovat pokles výskytu AIDS v Senegalu, Ugandě

a Zimbabwe i obrat vývoje očekávané délky života zpět k růstu. Nelze však usnout na vavřínech; Komise již oznámila pokyny k programům pro boj proti AIDS, určené národním partnerům.

3.2.3 Evropský hospodářský a sociální výbor zdůrazňuje, že tento boj vyžaduje rozsáhlé finanční prostředky na vedení politik trvalé prevence a politik možné péče díky účinným a zjednodušeným terapiím, náklady na něž je nutno pokrýt v rámci dohody TRIPS (Dohoda o právech duševního vlastnictví souvisejících s obchodem) WTO, a podporu výzkumu spolehlivé a univerzální vakcíny.

3.2.4 Potřeby rozvíjejících se zemí v oblasti boje proti velkým epidemiím, zejména HIV/AIDS v subsaharské Africe, jsou obrovské stejně jako již katastrofické humanitární, sociální a hospodářské důsledky. Jedná se o problém maximální naléhavosti, neboť v některých zemích s převahou výskytu AIDS (45–49 %) se začíná objevovat hladomor. Evropský hospodářský a sociální výbor proto doporučuje zásah Evropské unie na dvou úrovních:

— V celosvětovém měřítku,

v rámci kola jednání Světové obchodní organizace (WTO) z Dohy o rozvoji, Evropský hospodářský a sociální výbor podpořil a nadále podporuje postoje Evropské komise zaměřené na usnadnění přístupu k lékům pro země zasažené velkými epidemiemi. Nové nástroje navíc vedou Evropskou unii k účasti na obecném dialogu s Programem OSN pro HIV/AIDS, Světovým fondem, Úřadem vysokého komisaře pro uprchlíky a Světovou zdravotnickou organizací.

— Na národní úrovni:

Evropský hospodářský a sociální výbor vychází ze zásady, že organizace občanské společnosti jsou zvláště schopné navázat kontakt s obyvateli ve venkovských oblastech zemí s nedostatečnou infrastrukturou, kde veřejné orgány nemají dostatek prostředků pro zajištění minimální úrovně služeb na celém území.

Z tohoto důvodu a na základě žádosti hospodářských a sociálních partnerů ze zemí AKT Evropský hospodářský a sociální výbor požaduje vytvoření specifických evropských finančních nástrojů, jež by umožnily organizacím občanské společnosti šířit informace o epidemiích mezi obyvateli.

Evropský hospodářský a sociální výbor se domnívá, že je třeba zaujmout integrovaný přístup ke všem třem epidemiím (AIDS, malárie, tuberkulóza) a opřít se o občanskou společnost, zejména o osoby žijící s nemocí a zastoupené sdruženími pacientů, jež představují zapojení občanské společnosti na úrovni přijímajících států.

Evropská unie musí napomoci řešení krize lidských zdrojů zvýšením kapacit lidských a technických zdrojů.

(?) KOM(2005) 132 „Urychlení procesu směřujícího k dosažení rozvojových cílů tisíciletí - Přínos Evropské unie“, duben 2005.

Tyto organizace, silné v oblasti nutných prostředků a lidských kapacit, bude nutno povzbudit k vytvoření aliancí a partnerství společně se všemi stranami zapojenými do boje s epidemiemi.

Evropský hospodářský a sociální výbor požaduje účinnou podporu preventivních opatření – zejména přístupu žen k plánovanému rodičovství – a péče o nemocné a jejich okolí prostřednictvím evropského financování.

3.2.5 Evropský hospodářský a sociální výbor se domnívá, že je třeba dále posílit mobilizaci všech subjektů – nevládních organizací, sociálních partnerů i politiků – a naplnit úlohu koordinátora mezi nimi v tomto zásadním úsilí. Evropský hospodářský a sociální výbor chce být hlídkou v tomto boji,

neboť se jedná o prioritní a zásadní bitvu pro všechny zasažené země; je třeba si uvědomit, že za AIDS se již v důsledku nedostatku pomoci vynořují příznaky hladomoru.

3.2.6 Je zapotřebí, aby se Evropská unie soustředila na snížení farmaceutických nákladů tím, že vytvoří zvláštní partnerství s WTO. Výbor vyzývá členské státy Unie, aby oživily iniciativu mohutného a trvalého financování léků (Pařížská konference, únor 2006). Uznává, že její realizace by měla umožnit posílení účasti státních hospodářských a sociálních rad tím, že je zapojí do provádění a hodnocení, ale také kontroly, díky čemuž budou moci přispět k zajištění skutečné sledovatelnosti tohoto nového mechanismu.

V Bruselu dne 18. května 2006

předsedkyně

Evropského hospodářského a sociálního výboru

Anne-Marie SIGMUND

### **Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k návrhu doporučení Evropského parlamentu a Rady o klíčových schopnostech pro celoživotní vzdělávání**

*KOM(2005) 548 v konečném znění – 2005/0221 (COD)*

(2006/C 195/26)

Dne 28. listopadu 2005 se Rada v souladu s článkem 262 Smlouvy o založení Evropského společenství rozhodla konzultovat Evropský hospodářský a sociální výbor v dané věci.

Specializovaná sekce „Zaměstnanost, sociální věci, občanství“, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 3. května 2006. Zpravodajkou byla paní HERCZOG.

Na 427. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 17. a 18. května 2006 (jednání ze dne 18. května 2006), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 124 hlasy pro, 2 hlasy proti a 3 členové se zdrželi hlasování.

#### **1. Shrnutí**

1.1 Evropský hospodářský a sociální výbor vyjadřuje jednoznačnou podporu doporučením Komise o klíčových schopnostech pro celoživotní vzdělávání a učení, která jsou plně v souladu s Lisabonskou strategií směřující ke společnosti založené na znalostech a s Hlavními směry politiky zaměstnanosti 2005-2008.

1.2 EHSV se domnívá, že bude-li tento návrh realizován, zmenší se tak problémy, které se v současnosti vyskytují na trhu práce, a zejména se sníží nerovnováha, která existuje mezi přípravou disponibilních pracovních sil a požadavky ekonomiky.

1.3 Kladení důrazu na definování klíčových schopností ve vzdělávání může přispívat k uskutečňování hlavního společ-

ného cíle, tj. počínat si tak, aby výsledkem učebních osnov a počátečního vzdělávání bylo osvojení klíčových schopností na takové úrovni, aby byli mladí lidé připraveni na dospělost a uspěli na trhu práce, ať již jako zaměstnanci či jako zaměstnavatelé. Tento krok přispěje rovněž k tomu, aby dospělí tyto schopnosti po celý svůj život rozvíjeli a aktualizovali, přičemž by stavěli na pevném základě všeobecných znalostí, který je klíčem ke schopnosti neustálého přizpůsobování.

1.4 Z nástrojů umožňujících dosažení tohoto cíle EHSV považuje za velmi důležité, aby byli učitelé na jedné straně schopni v rámci středoškolského vzdělání, odborné přípravy a vzdělávání dospělých účinně pomoci učícím se při získávání klíčových schopností a na straně druhé si sami osvojili a průběžně rozvíjeli klíčové schopnosti nezbytné pro jejich profesi.



1.5 EHSV vyjadřuje podporu všem cílům a považuje za důležité, aby měli mladí lidé předčasně ukončující školní docházku možnost osvojit si v rámci programů neformálního učení klíčové schopnosti uvedené v tomto návrhu.

1.6 Vzhledem ke stárnutí populace, je nutné udržet starší pracovníky déle na trhu práce, proto EHSV rovněž považuje za velmi důležité, aby v členských státech měli také starší zaměstnanci možnost osvojit si schopnosti, které jim chybí, a aby členské státy vytvořily infrastrukturu pro vzdělávání a odbornou přípravu umožňující udržování a rozvoj již osvojených schopností.

1.7 EHSV uznává stěžejní úlohu sociálních partnerů, jako hlavních aktérů na trhu práce, v procesu naplňování a monitorování stanovených cílů. Společná aktivita evropských sociálních partnerů v oblasti celoživotního učení v rámci jejich prvního víceletého pracovního programu na léta 2003-2005 vyústila v Rámec akcí pro celoživotní rozvoj kompetencí a kvalifikací (Framework of Actions for Lifelong Development of Competences and Qualifications) a s následnými aktivitami se počítá i v dalším víceletém programu 2006-2008, v rámci kterého evropské sociální partnery budou jednat o možnosti dobrovolné dohody v této oblasti.

1.8 EHSV volá i po aktivnější účasti nevládních organizací v celém procesu a doporučuje posílit dialog s občanskou společností.

1.9 Je podstatné, aby byly k dispozici spolehlivé statistické údaje za účelem monitorování a hodnocení uskutečňování cílů celoživotního vzdělávání a učení. Z tohoto důvodu EHSV podporuje návrh nařízení Evropské komise týkající se sběru statistických údajů o celoživotním vzdělávání a učení. Tento návrh zavádí rámce, které mají v členských státech zabezpečit harmonizaci či dokonce jednotnost metod sběru údajů a zvýšit spolehlivost a srovnatelnost údajů. Je třeba usilovat o to, aby průzkumy nepřetržitě přinášely aktuální a spolehlivé údaje pro analýzy týkající se hlavních bodů politických cílů Unie.

## 2. Úvod <sup>(1)</sup>

2.1 Po dlouhém procesu zkoumání, příprav a konzultací předložila Komise návrh na vytvoření „integrovaného akčního programu v oblasti celoživotního vzdělávání a učení“. Evropský hospodářský a sociální výbor vyjádřil uspokojení nad touto

<sup>(1)</sup> Stanovisko CESE k zavedení integrovaného akčního programu v oblasti celoživotního vzdělávání – SOC/176 - zpravodaj; pan KORYFIDIS – Úř. věstník C 221 z 8.9.2005

aktivitou a upozornil, že myšlenky obsažené v tomto stanovisku mají za cíl, aby konkrétní návrh předložený Evropskou komisí byl co nejvíce funkční a efektivní.

2.2 V souvislosti s připomínkami, které EHSV vznesl, byl jeho názor k návrhu Komise značně upraven, a to díky poznatkům a zkušenostem, které získal, pokud jde o:

2.3 nahromaděné zpoždění v opatřeních vedoucích k dosažení lisabonských cílů,

2.4 výrazné zpoždění týkající se propojení vzdělání a odborné přípravy s produktivitou <sup>(2)</sup>,

2.5 demografickou situaci v Evropě,

2.6 obavy, které se v nedávné době objevily jak na evropském, tak na světovém měřítku, pokud jde o zkoumání řešení výše uvedených problémů <sup>(3)</sup>.

## 3. Shrnutí a komentář k návrhu Komise

3.1 Pracovní skupina „základní schopnosti“ <sup>(4)</sup> vytvořená v roce 2001 v rámci pracovního programu „Vzdělávání a odborná příprava 2010“ vypracovala referenční rámec klíčových schopností potřebných ve společnosti založené na znalostech a vydala několik doporučení, aby byla pro každého občana zajištěna možnost osvojit si schopnosti <sup>(5)</sup>.

3.2 Nejdůležitějším společným cílem je počítat si tak, aby výsledkem učebních osnov a počátečního vzdělávání bylo osvojení klíčových schopností na takové úrovni, aby byli mladí lidé připraveni na dospělost a aby dospělí tyto schopnosti po celý svůj život rozvíjeli a aktualizovali.

3.3 Doporučení určuje následující klíčové schopnosti: 1. komunikace v mateřském jazyce; 2. komunikace v cizích jazycích; 3. matematická schopnost a základní schopnosti v oblasti vědy a technologií; 4. schopnost práce s digitálními technologiemi; 5. schopnost učit se; 6. smysl pro mezilidské a mezikulturní vztahy, sociální a občanské schopnosti; 7. podnikatelské schopnosti; 8. kulturní povědomí. Doporučení definuje kombinace znalostí, dovedností a postojů odpovídajících každé z těchto oblastí.

3.4 Práce provedené v oblasti klíčových schopností jsou úzce spjaty s několika dalšími iniciativami či probíhajícími činnostmi, např. se současnými pracemi na vytvoření evropského rámce kvalifikací či s úsilím zaměřeným na větší transparentnost systémů kvalifikací (např. uznávání znalostí získaných neformálním učením).

<sup>(2)</sup> Stanovisko CESE „Školení a produktivita“ (SOC/183) ze dne 28.10.2004 – zpravodaj: pan KORYFIDIS – Úř. věstník C 120 z 20.5.2005

<sup>(3)</sup> Viz Kokova zpráva k vyhodnocení Lisabonské strategie v polovině jejího běhu z března 2005 ([http://europa.eu.int/comm/lisbon\\_strategie/pdf/2004-1866-FR-complet.pdf](http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategie/pdf/2004-1866-FR-complet.pdf)).

<sup>(4)</sup> Pracovní skupina zavedla pojem „schopnost“, který představuje kombinaci znalostí, dovedností a postojů; dále zavedla pojem „klíčová schopnost“ pro kvalifikování schopností potřebných pro všechny. Tento ohled tedy pokrývá základní dovednosti, ale jde i nad ně.

<sup>(5)</sup> Pracovní skupina „základní schopnosti“ monitorovací zprávy o dosaženém pokroku, 2003 a 2004: [http://europa.eu.int/comm/education/policies/2010/objectives\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/education/policies/2010/objectives_en.html) - basic.

3.5 Návrh poskytuje referenční nástroj, který určuje, jaké klíčové schopnosti jsou pro všechny nezbytné, a podporuje členské státy v jejich snaze zajistit, aby byla výuka klíčových schopností plně integrována do jejich strategií celoživotního vzdělávání a učení.

3.6 Jedná se o referenční nástroj, který má za cíl pomoci politickým činitelům, poskytovatelům služeb v oblasti vzdělávání, zaměstnavatelům a samotným žákům dosáhnout na národní a evropské úrovni společně dohodnutých cílů.

3.7 Doporučení definuje klíčové schopnosti, které potřebují v hospodářstvích a společnostech založených na znalostech všichni občané. Uznává, že provádění rozhodnutí lze nejlépe zajistit na národní, regionální a/nebo místní úrovni. Doporučení vyzývá členské státy, aby zajistily, aby klíčové schopnosti získali všichni studující do konce počáteční fáze vzdělávání a odborné přípravy, a ve světle evropských referenčních kritérií je podněcuje k řešení problematiky vzdělávacího znevýhodnění.

3.8 V případě dospělých doporučení vyzývá, aby byly vytvořeny ve spolupráci se sociálními partnery komplexní infrastruktury, které zajistí starším občanům přístup k nástrojům pro rozvoj znalostí.

3.9 Konečně doporučení vyzývá Komisi, aby podpořila reformy na národní úrovni prostřednictvím učení ve skupinách, výměnou osvědčených postupů a systematickým monitorováním dosaženého pokroku při realizaci cílů.

3.10 Doporučení nemá žádné důsledky pro rozpočet Společenství.

#### 4. Obecné připomínky EHSV

4.1 Cílem doporučení je podpořit členské státy v jejich snaze o rozvoj systémů počátečního vzdělávání a odborné přípravy, jakož i nabídky vzdělávání a odborné přípravy pro dospělé, a celkového systému celoživotního učení, vypracováním referenčního nástroje pro klíčové schopnosti. Pokud jde o přesnou definici obsahu schopností, jsou odborné diskuse v budoucnu ještě oprávněné (a nezbytné), ale celkově doporučení jasně ukazuje žádoucí směr základního vzdělávání v rámci školského systému a učení dospělých.

4.2 V předchozím stanovisku věnovanému vazbě mezi vzděláváním a produktivitou<sup>(6)</sup> EHSV kritizoval všechny členské státy, pokud jde o nedostatečnou koordinaci a chybějící harmonizaci systémů vzdělávání. Podle této kritiky je systém průběžné odborné přípravy každé země oddělen od zbývajících vzdělávacího systému a vztah s ekonomickým životem a sociálním okolím rovněž není dostatečný. Obsah odborné

přípravy je většinou příliš přímo zaměřen na krátkodobé požadavky a může se v delším časovém období ubírat špatným směrem. Na základě této analýzy se Výbor domnívá, že doporučení o klíčových schopnostech mohou představovat společné a všeobecné hlavní směry pro různé vzdělávací programy, a mohou představovat jednu ze zásad, pokud jde o harmoničtější fungování jednotlivých vzdělávacích podsystemů.

4.3 Hodnocení provádění strategie Společenství rovněž dobře odráží různou interpretaci klíčových schopností a také výsledný nejednotný charakter různých praktických programů. Již řadu let probíhají diskuse, a to jak v rámci Unie tak mimo její hranice, ohledně vědecké a zároveň konkrétní definice konceptu schopnosti. Např. OECD v rámci samostatného projektu (projekt DeSeCo) definovala klíčové schopnosti považované za nejdůležitější (a které pouze částečně odpovídají schopnostem obsaženým v tomto návrhu).

4.4 K získání dovedností obchodovatelných na trhu práce a zajištění sociálního úspěchu, v souladu s logickým základem společnosti založené na znalostech, dochází v rámci soutěže (konkurence) mezi různými skupinami a jednotlivci, kteří vytvářejí společnost. Zajištění stejného přístupu a rovných příležitostí pro všechny by mělo figurovat mezi cíli činnosti státu a strategickými programy, které vlády zavedly v oblasti vzdělávání.

4.5 Co se týká celoživotního učení a otázky schopností, je důležité zdůraznit, v souladu se zněním doporučení, nejen význam posilování osvojení různých schopností, ale také potřebu podporovat prostřednictvím strategických programů uchování již osvojených schopností.

4.6 Provádění doporučení o klíčových schopnostech představuje hlavní výzvu pro vzdělávací systémy členských států. Jejich integrace, zvláště pokud jde o počáteční vzdělávání a zejména ve vzdělávacích systémech, které doposud nemohly přerušit styky s neohobnou vzdělávací organizací založenou na struktuře podle předmětů, si vyžaduje podstatně nový přístup.

4.7 Doporučení představuje minimálně tak velkou výzvu, jako pokud jde o změnu přístupu učitelů působících ve vzdělávacím systému a jejich přípravu. Z tohoto důvodu EHSV považuje za velmi důležité, aby byli učitelé na jedné straně schopni v rámci středoškolského vzdělání, odborné přípravy a vzdělávání dospělých účinně pomoci učícím se při získávání klíčových schopností a na straně druhé si sami osvojili a průběžně rozvíjeli klíčové schopnosti nezbytné pro jejich profesi.

<sup>(6)</sup> Stanovisko CESE „Školení a produktivita“ (SOC/183) ze dne 28.10.2004 – zpravodaj: pan KORYFIDIS – Úř. věstník C 120 z 20.5.2005

4.8 Návrh se zabývá podporou osvojování patřičných schopností staršími osobami<sup>(7)</sup> jakožto důležitou otázkou z hlediska sociální soudržnosti. V rámci realizace růstu zaměstnanosti jakožto hlavního cíle Unie věnují členské státy pozornost a také vyčleňují zdroje na vzdělávání podle věkových skupin těžících z počátečního vzdělávání a podle aktivní populace. Některé otázky vznikající chybějícími schopnostmi starších věkových skupin jsou však oprávněné. Mezigenerační propast je již v některých oblastech patrná, jako např. v oblasti digitální gramotnosti. Většina členských států si stanovuje národní strategické cíle týkající se např. elektronické správy či digitální dostupnosti informací a služeb důležitých pro občany, tj. využití práva na informaci a možnosti zapojit se do společnosti, které jsou podmíněny klíčovými schopnostmi (např. základní znalosti informatiky). Jelikož jsou tedy starší občané a jiné znevýhodněné skupiny vyčleněny z programů podporujících osvojování hlavních schopností, může mít sledování těchto cílů negativní dopad na sociální soudržnost.

4.9 Vzhledem k tomu, že realizace vzdělávání založeného na schopnostech má velmi komplexní dopady na vzdělávací politiku, bylo by nesmírně důležité zavést v celé Unii stálý dialog mezi experty v této oblasti a zpřístupnit závěry tohoto dialogu široké veřejnosti. Vzhledem k složitosti této problematiky by bylo v souladu s respektováním pravomocí udělených Smlouvou o založení Evropského společenství a s dodržováním zásady subsidiarity žádoucí, aby Komise napomáhala expertům z členských států v oblasti vzdělávací politiky, a to nejen při stanovování cílů, ale také při určování různých způsobů postupu, s prostředky, které je možné použít na splnění těchto cílů, a s případnými příčinami neúspěchu. (Kromě propagace některých osvědčených postupů by měla výměna zkušeností rovněž zajistit možnost poučit se z analýzy neúspěchů).

## 5. Sběr statistických údajů o celoživotním učení

5.1 V tomto bodě je otázka celoživotního učení úzce spjata s návrhem nařízení o statistikách o celoživotním učení<sup>(8)</sup>.

5.2 Návrh nařízení předpokládá, že srovnatelné statistiky a ukazatele o vzdělávání, odborné přípravě a celoživotním učení se pro Evropskou unii stávají stále důležitějšími k podpoře otevřených metod koordinace v oblasti politiky vzdělávání a odborné přípravy.

5.2.1 K dnešnímu dni je spolupráce a výměna údajů mezi členskými státy založena na gentlemanské dohodě. Záměrem tohoto návrhu nařízení je stanovit právní základ umožňující rozvoj udržitelného systému vypracovávání údajů o vzdělávání, který bude podporou pro diskuse o politikách v různých oblastech na úrovni Společenství.

5.2.2 Cílem je vytvořit rámec zahrnující všechny existující činnosti a beroucí v úvahu statistiky o celoživotním učení,

<sup>(7)</sup> Jaká je definice cílové skupiny „starších osob“: jedná se o osoby mimo jakoukoli aktivní fázi a/nebo osoby, jež tuto fázi definitivně opustily?

<sup>(8)</sup> Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o vypracovávání a rozvoji statistik o vzdělávání a celoživotním učení, KOM(2005) 625 v konečném znění – 2005/0248 (COD).

s výjimkou odborné přípravy v podnicích, která je pokryta průzkumem Eurostatu o průběžném odborném vzdělávání, což je předmětem samostatného nařízení, jež bylo v nedávné době přijato.

5.2.3 Návrh vychází výhradně ze statistik o vzdělávání, odborné přípravě a celoživotním učení, které jsou Komisi dodávány za účelem vypracování statistik Společenství.

5.2.4 Hlavním cílem tohoto nařízení je vytvoření společných statistických norem, které umožní vypracovávání harmonizovaných údajů, a tudíž stanovení společného rámce pro systematické vypracovávání statistik Společenství v oblasti vzdělávání a celoživotního učení.

5.3 Je nesmírně důležité, aby byl pohled na dotýčný proces celkově realistický a sloužil jako základ pro formulování strategických cílů Evropské unie. Je přinejmenším stejně důležité, aby se hodnocení, která budou vhodně vedena v průběhu provádění strategií, mohla opírat o sběr údajů a o řadu spolehlivých a pravidelných údajů o metodickém plánu a také o závěry, které z nich vycházejí. Je důležité, aby byly k dispozici údaje a ukazatele umožňující mezinárodní srovnání.

5.3.1 V praxi jsou zdroje rozdělovány velmi rozdílným způsobem. Navíc vzdělávání po opuštění školy, vzdělávání dospělých, ve většině případů nevede k opětovnému vyrovnání existujících nerovností, ale k jejich prohloubení (jak to ukazují sběr údajů, ke kterému k této problematice docházelo). Pravidelné dodávání údajů založené na hlavních zásadách a metodách může podpořit monitorování a hodnocení tohoto aspektu.

5.4 Do dnešního dne paralelně proběhlo několik statistických průzkumů a do značné míry nezávisle jeden na druhém se zabývaly různými oblastmi vzdělávání, odborné přípravy a učení dospělých. Podle těchto průzkumů, či dokonce s odvoláním na nové průzkumy, jejichž provádění v současnosti začíná, nejsou opatření na sběr údajů v Evropské unii schopna pokrýt celou dotýcnou oblast. S ohledem na údaje Eurostatu existuje určitý rozdíl mezi jeho statistickými průzkumy, jejich obsahem a zaměřením a statistickými průzkumy jiných organizací zabývajících se sběrem údajů.

5.5 Za účelem vhodnějšího použití zdrojů je žádoucí vyvarovat se v rámci pravidelného sběru údajů neoprávněného překrývání vědeckého hlediska, ale zároveň je třeba systematicky usilovat o to, aby mohly být výsledky různých průzkumů jakýmkoliv způsobem propojeny. Pouze úzká vědecká spolupráce se speciálními orgány mimo Evropskou unii (OECD, Mezinárodní asociace pro hodnocení výsledků ve vzdělávání – International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA)) a propojení s jejich statistickými průzkumy mohou zajistit jedno i druhé.

5.6 V současné situaci, kdy se úzká technická spolupráce s organizacemi mimo Evropskou unii jeví jako nezbytná, nefigurují měření klíčových schopností mezi těmi, ze kterých vychází Eurostat (Evropský statistický úřad). (V oblasti měření schopností hrají výsadní úlohu průzkumy vedené OECD, zejména program PISA a program na měření schopností dospělé populace (v současnosti zpracováván pod názvem Program pro mezinárodní hodnocení schopností dospělých).

5.7 Statistiky vhodné pro vypracovávání politik a údaje přispívající k hodnocení dosaženého pokroku jsou velmi důležité. V dnešní době se poptávka po statistikách značně zvýšila. Je velmi důležité, aby členské státy shromažďovaly údaje podle podobných metodik a aby spolehlivost a srovnatelnost těchto údajů byly prioritou.

## 6. Konkrétní připomínky

6.1 Fungování systémů sběru údajů je velmi nákladné. EHSV si je vědom tohoto problému a domnívá se, že v závislosti na schopnosti členských států přijmout tento úkol, se zdá být

oprávněné zkoumat dlouhodobě možnost zkracovat pětileté cykly sběru údajů o celoživotním učení, tj. zvyšovat frekvenci průzkumů. V oblasti sběru údajů by dokončení rozsáhlých statistických průzkumů o politicky nejrelevantnějších oblastech prostřednictvím častějších cílených studií, dokonce ročních, a prostřednictvím nejméně rozsáhlých průzkumů, mohlo představovat krátkodobé řešení. Takovéto průzkumy a analýzy vycházející z jejich závěrů by mohly umožnit monitorování z politického hlediska nejdůležitějších procesů a hodnotit realizaci cílů Společenství v oblasti celoživotního učení.

6.2 Zdá se vhodné, aby byl sběr údajů o odborné přípravě v podnicích rovněž předložen v navrhovaném nařízení, jelikož tyto údaje se týkají důležité části celoživotního učení. Část této odborné přípravy (ta, jež probíhá v podnicích zaměstnávajících deset a více lidí) je v současnosti pokryta pětiletým průzkumem o průběžném odborném vzdělávání. Tento průzkum však neposkytuje žádné údaje o monitorování odborné přípravy v podnicích zaměstnávajících méně než deset lidí.

V Bruselu dne 18. května 2006

předsedkyně

Evropského hospodářského a sociálního výboru

Anne-Marie SIGMUND

---