

Dziennik Urzędowy C 110

Unii Europejskiej

Tom 49

Wydanie polskie

Informacje i zawiadomienia

9 maja 2006

Zawiadomienie nr

Treść

Strona

I Informacje

.....

II Akty przygotowawcze

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny

425. sesja plenarna w dniach 15-16 marca 2006 r.

2006/C 110/01	Opinia w sprawie: „Turystyka i kultura: dwie siły służące wzrostowi”	1
2006/C 110/02	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie sprawozdania na temat polityki konkurencji (2004) SEC(2005) 805 wersja ostateczna	8
2006/C 110/03	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie finansowania normalizacji europejskiej COM(2005) 377 wersja ostateczna — 2005/0157 (COD)	14
2006/C 110/04	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie Zielonej księgi w sprawie usprawnienia ram prawnych UE dla funduszy inwestycyjnych COM(2005) 314 końcowy	19
2006/C 110/05	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów — eDostępność COM(2005) 425 wersja ostateczna	26
2006/C 110/06	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 2037/2000 Parlamentu Europejskiego oraz Rady w zakresie roku bazowego przydziału kontyngentów wodorochlorofluorowęglowodorów w odniesieniu do państw członkowskich, które przystąpiły do Unii Europejskiej w dniu 1 maja 2004 r. COM(2004) 550 końcowy — 13632/05 ADD 1 + CORR 1	33

PL
Cena:
18 EUR

(Ciąg dalszy na następnej stronie)

2006/C 110/07	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie społecznego wymiaru kultury	34
2006/C 110/08	Opinia w sprawie wspólnej inicjatywy JEREMIE (Joint European Resources for Micro-to-Medium Enterprises)	39
2006/C 110/09	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Projekt rozporządzenia Komisji (WE, Euratom) zmieniającego rozporządzenie (WE, Euratom) nr 2342/2002, ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich” SEC (2005) 1240 końcowy	46
2006/C 110/10	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie surowców odnawialnych — perspektyw rozwoju wykorzystania materiałowego i energetycznego	49
2006/C 110/11	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie drewna jako źródła energii w poszerzającej się Europie	60
2006/C 110/12	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: Stosunki UE — Chiny: rola społeczeństwa obywatelskiego	68
2006/C 110/13	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zapobiegania przestępczości nieletnich, sposobów postępowania w kwestii przestępczości nieletnich oraz roli wymiaru sprawiedliwości wobec nieletnich w Unii Europejskiej	75
2006/C 110/14	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów „i2010 — Europejskie społeczeństwo informacyjne na rzecz wzrostu i zatrudnienia” COM (2005) 229 końcowy	83
2006/C 110/15	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie przemocy domowej wobec kobiet	89

II

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

425. SESJA PLENARNA W DNIACH 15-16 MARCA 2006 R.

Opinia w sprawie: „Turystyka i kultura: dwie siły służące wzrostowi”

(2006/C 110/01)

Dnia 14 lipca 2005. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, działając na podstawie art. 29 ust. 2 swego regulaminu wewnętrznego, postanowił sporządzić opinię w sprawie: *Turystyka i kultura: dwie siły służące wzrostowi*.

Sekcja ds. Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 21 lutego 2006 r. Sprawozdawcą był **Patrizio PESCI**.

Na 425. sesji plenarnej w dniu 15 marca 2006 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 135 do 1, przy 3 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Wstęp

1.1 Turystyka ma znaczący udział w gospodarce Unii Europejskiej, wnoszący 5,5 % PKB (liczba ta waha się od 3 % do 8 % w zależności od państwa członkowskiego) w wyniku działalności ponad 2 mln przedsiębiorstw zatrudniających ok. 9 mln osób. Turystyka daje również silny bodziec do rozwoju innych sektorów gospodarczych: przemysłu (szczególnie w branżach związanych z modą), transportu, sektora rolno-spożywczego, handlu i innych rodzajów usług.

1.2 Turystyka osób indywidualnych i rodzin stanowi ponad 80 % europejskiej turystyki, a turystyka biznesowa, której źródłem są przedsiębiorstwa — jej pozostałą część. Europejskie rodziny przeznaczają ok. jednej ósmej swych wydatków osobistych na konsumpcję związaną z turystyką.

1.3 Europa jest nadal najczęściej odwiedzanym regionem turystycznym na świecie. W istocie stale rośnie liczba turystów przybywających do Unii Europejskiej z Rosji, Chin i Indii, gdzie rozwój gospodarczy prowadzi do gwałtownego wzrostu liczby ludności mającej dostęp do tego rodzaju konsumpcji.

1.4 Mimo tych pierwszych zachęcających faktów, branża turystyczna w Europie każdego roku coraz bardziej odczuwa presję konkurencji ze strony krajów rozwijających się. Celem niniejszej opinii z inicjatywy własnej jest uwydatnienie i pokazanie instytucjom europejskim pozytywnego wpływu, jaki może mieć kultura na turystykę w Europie, oraz wezwanie ich do promowania oraz ochrony dziedzictwa kulturowego starego

kontynentu. Takie dziedzictwo może w istocie, ze względu na niemożliwość jego przeniesienia i skopiowania, w odróżnieniu od innych branż, stanowić atut wobec konkurencji z innych obszarów geograficznych.

1.5 W ramach prac nad niniejszą opinią odbyto szereg spotkań z osobami kierującymi różnymi dyrekcjami generalnymi Komisji Europejskiej, zainteresowanymi tematyką turystyki i kultury, tudzież z niektórymi przedstawicielami Parlamentu Europejskiego. Ponadto 18 listopada 2005 r. w Paestum, jednym z najbardziej malowniczych stanowisk archeologicznych we Włoszech, zorganizowano przesłuchanie publiczne, w którym uczestniczyło wielu przedstawicieli instytucji publicznych, organizacji międzynarodowych (UNESCO), stowarzyszeń kulturalnych oraz prywatnych przedsiębiorstw turystycznych. Przesłuchanie to odbyło się w połączeniu z VIII edycją „Śródziemnomorskich Targów Turystyki Archeologicznej”, co pozwoliło na udział również przedstawicieli krajów leżących wzdłuż południowego wybrzeża Morza Śródziemnego.

2. Nowa dynamika agendy lizbońskiej

2.1 Na szczycie europejskim w marcu 2005 r. wezwano Komisję, Radę i państwa członkowskie do ożywienia strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu i zatrudnienia oraz do aktywnego udziału w realizacji jej celów. Nie ulega wątpliwości, że turystyka i kultura mogą się w znaczący sposób przyczynić zarówno do wzrostu, jak i do zatrudnienia. Istotnie, z punktu widzenia

wzrostu wydaje się, że nadchodzących latach turystyka może stać się jednym z najszybciej rozwijających się sektorów gospodarczych: oczekuje się, że między 2006 a 2015 rokiem przeciętna roczna stopa wzrostu powinna wynosić 3,1 %. Również w odniesieniu do zatrudnienia, turystyka jest tym sektorem, który ma wszelkie możliwości wniesienia znaczącego wkładu w walkę z bezrobociem. Co więcej, jako sektor zatrudniający dużą liczbę kobiet, ma on również udział w osiąganiu jednego z celów strategii lizbońskiej polegającego na zwiększaniu zatrudnienia wśród kobiet⁽¹⁾. Jakkolwiek oczekuje się, że turystyka europejska podwoi się w ciągu następnych 25 lat, to jej stopa wzrostu jest niższa niż przeciętna światowa, a znacznie niższa od stóp wzrostu niektórych regionów krajach rozwijających się. Jeżeli sektor turystyczny Unii Europejskiej ma się dalej rozwijać i być postrzegany jako najszybciej rozwijający się sektor turystyki na świecie, to niezbędne są właściwe inicjatywy ze strony wszystkich instytucji.

3. Turystyka kulturalna

3.1 Wśród sektorów turystycznych o najwyższym wskaźniku wzrostu znajduje się turystyka kulturalna, a więc turystyka związana z walorami artystycznymi i krajobrazowymi, z miastami szczycącymi się dziedzictwem artystycznym, a także regionami charakteryzującymi się szczególnie dużym nagromadzeniem walorów historycznych i tradycji lokalnych. Celem niniejszej opinii nie jest podjęcie tematyki związanej z kulturą w całej swej złożoności, ale dokonanie oceny możliwości oddziaływania kultury na turystykę.

3.2 Unia Europejska ma w tym konkretnym segmencie turystycznym pozycję uprzywilejowaną, jako że szczytowi się największą liczbą dóbr kulturalnych na świecie. Na obszarze 25 państw członkowskich UE znajduje się 300 z 812 obiektów dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego wpisanych w 137 krajach na listę „Światowego Dziedzictwa” UNESCO. Jeżeli uwzględnimy cztery kraje oczekujące na przystąpienie do Unii Europejskiej (Bułgarię, Chorwację, Rumunię i Turcję), liczba ta zwiększy się do 331⁽²⁾. II doroczna konferencja ECTN („European Cultural Tourism Network”) uwiaryściła jeden bardzo istotny fakt: napływ do Europy turystów pochodzących z Chin i Indii spowodowany jest jedynie zainteresowaniem ludności tych krajów bogactwem kulturalnym i architektonicznym Europy. Unia Europejska i państwa członkowskie muszą zatem stale inwestować w promocję turystyki kulturalnej i w ochronę ich bogatego dziedzictwa kulturowego.

⁽¹⁾ Według danych ECTN (European Cultural Tourism Network – Sieci Europejskiej Turystyki Kulturalnej), turystyka kulturalna przynosi bezpośrednie korzyści trzem obszarom określonym przez strategię lizbońską: obszarowi 8 – wzrostowi zatrudnienia, obszarowi 9 – sile roboczej i obszarowi 10 – edukacji. ECTN, która założona została w 2003 r. i której celem jest wspieranie współpracy między różnymi segmentami turystyki kulturalnej, to projekt współfinansowany przez Unię Europejską.

⁽²⁾ Rozmieszczenie zabytków znajdujących się na liście UNESCO (organizacji NZ odpowiedzialnej za kulturę) w 25 państwach członkowskich przedstawia się następująco: Austria 8, Belgia 10, Cypr 3, Dania 4, Estonia 2, Finlandia 6, Francja 30, Niemcy 31, Grecja 16, Irlandia 2, Włochy 42 (w tym dwa obiekty należące do Watykanu), Łotwa 2, Litwa 4, Luksemburg 1, Malta 3, Niemcy 31, Polska 12, Portugalia 13, Zjednoczone Królestwo 26, Republika Czeska 12, Słowacja 5, Słowenia 1, Hiszpania 38, Szwecja 14, Węgry 8.

3.3 Oprócz korzyści gospodarczych, turystyka kulturalna ma również duże znaczenie dla rozwoju wartości społecznych i obywatelskich, oraz dla promowania integracji europejskiej i dialogu między narodami oraz kulturami. Rozwój tożsamości europejskiej musi się wiązać z pogłębioną znajomością krajów, tradycji kulturalnych i „różnic”, które składają się na bogactwo mozaiki europejskiej. W obecnym okresie, naznaczonym „kryzysem tożsamości europejskiej”, promowanie wartości europejskich może być oznaką optymizmu i zaufania co do przyszłości Unii.⁽³⁾

3.4 Zwłaszcza w tym trudnym dla wielokulturowości okresie Unia Europejska musi ponadto podjąć wysiłki na rzecz rozwijania dialogu kulturowego i religijnego z innymi narodami, m.in. poprzez promowanie turystyki kulturalnej. Szczególnie stosowna wydaje się zatem decyzja UE o ustanowieniu 2008 r. „Europejskim Rokiem Dialogu Międzykulturowego”.

3.5 Rozwijanie turystyki kulturalnej, naświetlanie historycznego i społecznego kontekstu artystycznego dziedzictwa europejskiego i wykorzystywanie bogactwa środowiska naturalnego umożliwi turystom z wszystkich krajów pełniejsze zrozumienie historii kultury europejskiej.

4. Obecne zaangażowanie instytucji europejskich

4.1 Od pewnego czasu Unia Europejska zajmuje się turystyką oraz ochroną i promocją dziedzictwa kulturowego, chociaż dotychczas nie mogła przejść jeszcze do bezpośredniego finansowania działalności turystycznej ze względu na brak podstawy prawnej, która by to umożliwiała. Obecnie podstawę taką przewiduje projekt nowego Traktatu konstytucyjnego, który niestety oczekuje jeszcze na ratyfikację. Dotychczasowe podejście UE do maksymalnego wykorzystania możliwości turystycznych miało zasadniczo horyzontalny charakter: turystyka była czasami promowana poprzez zastosowanie funduszy strukturalnych, a czasami poprzez pośrednie działania w ramach projektów dotyczących innych sektorów, na przykład środowiska i badań naukowych, które niemniej przyniosły korzyści także sektorowi turystyki. Pomimo tego pozornie pozytywnego faktu, trudności napotykanie przez DG ds. Przedsiębiorstw i Przemysłu (dział turystyki) osiągnięcia skutecznej koordynacji z innymi dyrekcjami generalnymi, które zajmują się bezpośrednio lub pośrednio turystyką, może uniemożliwić korzystny wpływ różnych inicjatyw europejskich na ten sektor.

4.2 Co się tyczy funduszy strukturalnych, w latach 2000-2006 UE wyasygnowała na projekty bezpośrednio lub pośrednio związane z sektorem turystycznym ok. 7 mld euro, a na projekty kulturalne ok. 2 mld euro (programy: INTERREG

⁽³⁾ Europa Nostra (europejska federacja dziedzictwa kulturalnego, zaangażowana w podnoszenie jego wartości i jego ochronę, skupiająca 40 krajów europejskich i ponad 200 stowarzyszeń zajmujących się ochroną oraz podnoszeniem wartości dziedzictwa kulturalnego) stwierdza, że europejskie dziedzictwo kulturalne stanowi istotny element rozwoju oraz propagowania europejskiej tożsamości i obywatelstwa.

III, Leader+, Urban). W sumie chodzi o fundusze w wysokości 9 mld euro przeznaczone na turystykę i kulturę, którym grozi nieodpowiednie wykorzystanie, gdyż stopień koordynacji w zarządzaniu tymi dwoma obszarami finansowanymi z funduszy strukturalnych nie jest optymalny.

4.3 Wśród szczególnie udanych inicjatyw, podjętych przez Unię Europejską na rzecz promowania dziedzictwa kulturowego, znajduje się projekt „Europejskie Stolice Kultury” (ESK). Niedawne badania ⁽⁴⁾ zlecone przez DG. ds. Kultury wskazują, że w roku realizacji tego programu średnia stopa wzrostu turystyki w miejscowości ogłoszonej europejską stolicą kultury wynosiła 12 %, a w roku następnym ruch turystyczny przewyższył średnią lat poprzedzających organizację tej inicjatywy. Według tych samych badań potencjał rozwoju ESK jest nadal wysoki, niemniej konieczne byłoby jego większe wykorzystanie. Z tego też względu DG ds. Kultury opracowała nową propozycję ukierunkowaną na przyjęcie na przyszłość nowych i bardziej przejrzystych kryteriów selekcji miast-kandydatów w celu pobudzenia konkurencji i naśladownictwa wśród miast, zaakcentowania europejskiego wymiaru oraz zrównoważenia programów kulturalnych, a także wsparcia rozpowszechniania dobrych praktyk w zakresie zarządzania wydarzeniami kulturalnymi. W propozycji wzywa się ponadto do trzykrotnego zwiększenia europejskiego wkładu finansowego do „Europejskiej Stolicy Kultury”, który wynosi obecnie 500 tys. euro.

4.4 Na początku grudnia 2005 r. Komisja Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego, zgodnie z celem jak najlepszego promowania potencjału turystycznego i kulturowego, zatwierdziła po raz pierwszy wyasygnowanie kwoty 1 mln euro na opracowanie projektu promującego „Europejskie Atrakcje Turystyczne Doskonałości”.

4.5 DG ds. Przedsiębiorstw i Przemysłu w Komisji Europejskiej utworzyła Grupę ds. Zrównoważonej Turystyki (TSG — Tourism Sustainability Group), składającą się między innymi z ekspertów reprezentujących instytucje i różne kategorie podmiotów, a mającą za zadanie przedłożenie Komisji propozycji dotyczących urzeczywistnienia zrównoważonej turystyki w świetle przygotowania do 2007 r. europejskiej agendy 21 w sprawie turystyki. Komitet zgadza się z Komisją i Parlamentem Europejskim, że należy promować tylko i wyłącznie turystykę zrównoważoną.

4.6 Komisarz Günter Verheugen zapowiedział ponadto w czasie IV europejskiego forum na temat turystyki, które odbyło się 20 października 2005 r. na Malcie, utworzenie w pierwszych miesiącach 2006 r. „europejskiego portalu turystycznego”, który umożliwi dostęp do stron internetowych krajowych organizacji turystycznych, by ulepszyć promocję europejskich miejscowości turystycznych w pozostałej części świata.

⁽⁴⁾ Palmer/Rae Associates, International Cultural Advisors: „European Cities and Capitals of Culture” („Europejskie miasta i stolice kultury”), badania przygotowane dla Komisji Europejskiej w sierpniu 2004 r.

4.7 Wreszcie Dyrekcja Generalna ds. Przedsiębiorstw właśnie rozpoczęła badania nad „Wpływem wydarzeń kulturalnych i sportowych na małe i średnie przedsiębiorstwa związane z sektorem turystyki”, podczas gdy Dyrekcja Generalna ds. Kultury rozpoczęła ankietę na temat zarządzania kulturą w Europie.

5. Prace Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

5.1 Świadomy znaczenia sektora turystycznego dla Europy, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny od pewnego czasu interesował się zagadnieniami związanymi z tą dziedziną, takimi jak polityka turystyczna w rozszerzonej Europie, turystyka i rozwój społeczno-gospodarczy, turystyka i współpraca pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym, turystyka i sport itd. ⁽⁵⁾

5.2 Podobnie jak oba dokumenty wspomniane w pkt. 4.7 oraz wcześniej cytowane opinie (patrz: pkt 5.1), również niniejsza opinia w sprawie turystyki i kultury chce wnieść wkład w stworzenie przyszłych wytycznych polityki turystycznej na szczeblu europejskim.

6. Rozwinięcie wrażliwości kulturalnej obywateli

6.1 Starania na rzecz promowania wartości kulturalnych muszą dotyczyć przede wszystkim obywateli zamieszkujących dany obszar, którzy powinni być bardziej świadomi bogactwa wynikającego z dziedzictwa historycznego, artystycznego i przyrodniczego swych regionów. ⁽⁶⁾ Po pozyskaniu większej świadomości w tej sferze, będą oni w istocie zdolni do wartościowych działań na rzecz ochrony i promowania swego regionu, wspierając tym samym działania władz publicznych.

6.2 By rozpropagować świadomość kulturalną, należy działać już na szczeblu szkolnictwa poprzez programy, które służą pogłębieniu wiedzy wśród młodzieży na temat bogactwa historycznego, artystycznego i przyrodniczego ich regionów oraz poprzez przedsięwzięcia, dzięki którym młodzi ludzie mogą odgrywać wiodącą rolę w podniesieniu wartości tych regionów. ⁽⁷⁾

⁽⁵⁾ Pośród tematów dotyczących turystyki omówionych przez EKES można przypomnieć: „Polityka turystyczna w rozszerzonej UE”, „Wkład turystyki w ożywienie społeczno-gospodarcze” oraz „Polityka turystyczna a współpraca między sektorem publicznym a prywatnym” (sprawozdawca: Mendoza Castro), „Turystyka i sport: przyszłe wyzwania dla Europy” (sprawozdawca: Patrizio Pesci).

⁽⁶⁾ Warto w tym miejscu wspomnieć o inicjatywie miasta i gminy Antwerpia w Belgii, dzięki której wszyscy mieszkańcy miasta mają wolny wstęp do muzeów w tym mieście.

⁽⁷⁾ Na przykład we Włoszech rozwinięto w tej dziedzinie kilka interesujących inicjatyw: Stowarzyszenie FAI (Włoski Fundusz Środowiskowy) promuje każdego roku, na początku wiosny otwarcie mało znanych i zazwyczaj zamkniętych dla zwiedzających zabytków oraz zwraca się z prośbą do młodzieży w miejscowych szkołach, by przyjęła rolę „jednodniowego przewodnika turystycznego” i zajęła się oprowadzaniem turystów po zabytkach.

7. Segmenty turystyki kulturalnej

7.1 Skuteczna promocja turystyki kulturalnej, wiążąca się również ze wzbudzeniem zainteresowania u „turysty obojętnego na kulturę”, wymaga analizy i rozwoju poszczególnych segmentów przy jednoczesnej próbie określenia tendencji i możliwości przyszłego rozwoju. Główne segmenty turystyki kulturalnej to: dziedzictwo artystyczne, wystawy i ekspozycje, festiwale i inne wydarzenia, winiarstwo i gastronomia, turystyka wiejska i filmowa oraz historyczno-kulturalne parki tematyczne.

7.2 Dziedzictwo artystyczne

7.2.1 Najbardziej tradycyjnym segmentem turystyki kulturalnej jest „materialne” dziedzictwo artystyczne, na które składają się centra miast, muzea i miejsca wykopalisk archeologicznych. Priorytetem tego segmentu jest promowanie większej integracji między zarządzaniem dobrami kulturalnymi a zarządzaniem usługami turystycznymi, tak by zachęcić turystów do „korzystania” z tych dóbr. Należy przyjąć jednolite podejście oparte na zintegrowanym zarządzaniu „obiektami turystyczno-kulturalnymi”, by promować na przykład zintegrowane zarządzanie oddzielnymi obiektami artystyczno-przyrodniczymi, nawet jeżeli należą one do różnych administracji publicznych lub podmiotów prywatnych, bądź promować polityki w zakresie godzin otwarcia lub cen, optymalizujące dostępność obiektów i pozwalające na zwiększenie dochodów i tym samym na pokrycie kosztów zarządzania. Korzystne będzie również ożywienie dziedzictwa kulturowego, poprzez na przykład organizację wystaw czasowych w muzeach czy budowlań historycznych, takich jak pałace i zamki, ze szczególnym uwzględnieniem również promocji sztuki współczesnej.

7.2.2 W dziedzinie tej zrealizowano interesujące projekty. Na przykład różne miasta europejskie wypróbowały „karty turystyczne” („pass”), uprawniające zarówno do korzystania z usług transportowych, jak i do wstępu do muzeów oraz na teren obiektów archeologicznych.

7.2.3 „Okręgi kulturalne” są szczególnie wskazane w wypadku mniejszych ośrodków dziedzictwa artystycznego; łączą one usługi turystyczno-kulturalne jednolitych obszarów regionalnych obejmujących większą liczbę gmin, skupiają razem fundusze organów publicznych i podmiotów prywatnych, i promowane są w jednolity sposób. Komitet uważa ponadto, że regionalne organizacje turystyczne powinny współpracować w zakresie rozwoju i tworzenia okręgów kulturalnych, m.in. o charakterze transgranicznym.

7.2.4 Należy również wprowadzić w różnych krajach „sieci” ⁽⁸⁾ lub trasy zwiedzania obiektów kultury, na przykład sieci budowli historycznych, takich jak zamki czy pałace, sieci wykopalisk archeologicznych (na przykład sieci miast Wielkiej Grecji) ⁽⁹⁾, tudzież sieci szczególnych rodzajów muzeów,

których przykładem mogą być „muzea przedsiębiorstw”, lub też trasy transeuropejskie ⁽¹⁰⁾ takie jak Via Francigena. Takie sieci lub trasy powinny być rozpoznawalne za pomocą jednego znaku, właściwie oznakowane i promowane w sposób zintegrowany. Ponadto w miarę możliwości infrastruktura i usługi dostępne dla gości powinny być jednolite.

7.3 Wydarzenia, wystawy i imprezy

7.3.1 Drugi istotny segment turystyki kulturalnej wiąże się z wydarzeniami, takimi jak wystawy, koncerty, festiwale oraz inne szczególne inicjatywy. W ciągu ostatnich 10-15 lat wydarzenia kulturalne stały się ważnymi czynnikami promocji turystyki. Coraz większe rzesze miłośników kultury, przede wszystkim młodzieży, udają się w podróż, by zobaczyć duże wystawy, uczestniczyć w koncertach i festiwalach, oraz by wziąć udział w szczególnych imprezach takich jak na przykład „Białe Noce”, które stają się popularne w wielu miastach, takich jak Paryż, Wersal, Bruksela, Rzym, Wiedeń, Warszawa itd.

7.3.2 Udoskonalenie tego segmentu wymaga inicjatyw w zakresie infrastruktury, mających na celu stworzenie lub odnowienie obiektów odpowiednich do organizacji wystaw i festiwali, a także inicjatyw w zakresie planowania związanych z działaniami w zakresie promocji i informacji. Unia Europejska mogłaby wesprzeć stworzenie jednolitego kalendarza imprez kulturalnych, promować współpracę między różnymi krajami i instytucjami kulturalnymi, a także stymulować inicjatywy w krajach posiadających mniejsze doświadczenie i tradycję w tej dziedzinie, zwłaszcza w dziesięciu nowych państwach członkowskich.

7.4 Walory winiarsko-gastronomiczne i turystyka wiejska

7.4.1 Trzeci istotny segment turystyki kulturalnej wiąże się z walorami winiarskimi i gastronomicznymi poszczególnych regionów. Należy on do „kultury materialnej” i w ciągu ostatnich lat zyskał coraz większe znaczenie, doprowadzając do stworzenia prawdziwego ruchu kulturalno-gospodarczego na rzecz promocji typowych lokalnych produktów. ⁽¹¹⁾

⁽¹⁰⁾ Spośród wielu niezwykle interesujących przykładów można wymienić:

- „Europejski szlak gotycki” („European Route of Brick Gothic”), projekt obejmujący siedem państw (Szwecję, Danię, Niemcy, Polskę, Litwę, Łotwę i Estonię), 26 miast i 2 regiony;
- „Europejski szlak dziedzictwa żydowskiego”, program uhonorowany dyplomem „Najlepszego szlaku kulturalnego Rady Europy” przez Radę Europy (5 grudnia 2005 r.).

⁽¹¹⁾ Wśród różnych inicjatyw mających na celu promocję typowych produktów należy wspomnieć: Slow Food, międzynarodowe stowarzyszenie założone przez Carla Petrinię, które skupia obecnie 83 000 członków i – oprócz przedstawicieli w 122 różnych krajach – posiada siedziby we Włoszech, Niemczech, Szwajcarii, Stanach Zjednoczonych, Francji, Japonii i Zjednoczonym Królestwie. Slow Food przeciwstawia się standaryzacji smaku, broni potrzeb informacyjnych konsumentów, chroni tożsamość kulturalną związaną z tradycją w zakresie żywienia i gastronomii. Wśród europejskich tras najbardziej wyróżniających się pod względem promocji typowych produktów można wymienić: Malt Whisky Trail w Szkocji – jedyną trasę na świecie poświęconą całkowicie whisky słodowej, trasę piwa „Trappist” w Belgii i Niemczech, szlaki ostrygowo w Bretanii itd.

⁽⁸⁾ Interesującym przykładem jest sieć ufortyfikowanych miast. Hrabstwo Kent (Zjednoczone Królestwo), departament Nord-Pas de Calais (Francja) oraz prowincja Flandrii Zachodniej (Belgia) połączyły 17 obiektów historycznych w sieć, w ten sposób wspólnie promując bogate dziedzictwo tego obszaru.

⁽⁹⁾ Zgodnie z propozycją wysuniętą w czasie przesłuchania publicznego w Paestum (które miało miejsce 18 listopada 2005 r.) przez kilku radnych ds. turystyki regionu Kampanii i Grecji.

7.4.2 Również w tym wypadku chodzi o wspieranie tworzenia „tras winiarsko-gastronomicznych”, które obejmują atrakcje artystyczno-kulturalne, promujących w ramach jednolitej oferty wizyty kulturalne, degustacje oraz doświadczenie wiejskiego życia, i tym samym łączących znajomość historii sztuki z poznaniem tradycji winiarsko-gastronomicznych określonego regionu lub obszaru geograficznego.

7.4.3 Unia Europejska mogłaby wypromować „Europejski przewodnik po wiejskich trasach turystycznych” o charakterze winiarsko-gastronomicznym, akcentując zwłaszcza trasy transgraniczne łączące w sobie tradycje dwóch lub trzech krajów — przyczyniłoby się to również do uwypuklenia wspólnych korzeni leżących u podłoża wielu tradycji i „różnic”.

7.5 Turystyka filmowa

7.5.1 Czwarty segment turystyki kulturalnej, który staje się znaczącą siłą napędową ruchu turystycznego, wiąże się z produkcją filmową i serialami telewizyjnymi. W wielu regionach ruch turystyczny jest bardziej wzmożony dzięki popularności planów filmowych i miejsc, w których nakręcono znane filmy czy seriale telewizyjne. Tak więc na przykład mało dotychczas popularny wśród turystów zamek w Alnwick, w Northumberland (północna część Wielkiej Brytanii), w którym toczy się akcja filmów opartych na powieściach J.K. Rowling o Harrym Potterze, stał się praktycznie z dnia na dzień celem ruchu turystycznego przynoszącego 13 mln euro rocznie, a tym samym jedną z najważniejszych atrakcji turystycznych w Wielkiej Brytanii. To samo zjawisko zaobserwowano we Włoszech, w zamku piemonckim w Agliè, gdzie toczyła się akcja serialu telewizyjnego „Elisa di Rivombrosa” — średnia tygodniowa liczba zwiedzających wzrosła ze 100 do 3 500. Efekt sławy działa także w wypadku filmów, które nie weszły jeszcze na ekrany i które znajdują się dopiero w fazie produkcji: brytyjskie miasteczko Lincoln, gdzie powstaje film pt. „Kod Leonarda da Vinci” oparty na tak samo zatytułowanym bestsellerze Dana Browna, przyciąga już duże rzesze turystów, natomiast w Paryżu powstały agencje turystyczne organizujące wycieczki jedynie do miejsc opisanych w tej powieści.

7.5.2 Według badań przeprowadzonych w Wielkiej Brytanii w sierpniu 2005 r., 27 % osób dorosłych i co najmniej 45 % osób młodych między 16 a 24 rokiem życia kieruje się w wyborze miejsca wakacji filmami kinowymi bądź telewizyjnymi. Z tego też powodu VisitBritain, instytucja promująca angielską turystykę, śledzi uważnie produkcję filmową, a na swej stronie internetowej zamieszcza „movie maps” — bardzo szczegółowe mapy pokazujące wszystkie miejsca, w których kręcone są nowe filmy, wraz z instrukcjami dojazdu i opisem oferowanych usług turystycznych.

7.6 Tematyczne parki kultury

7.6.1 Piąty segment turystyki kulturalnej można powiązać z tworzeniem historyczno-artystycznych parków tematycznych, mających stanowić uzupełnienie zwiedzania muzeów, historycznych centrów miast i zabytków archeologicznych. Parki,

które można zbudować w pobliżu znanych atrakcji turystycznych, powinny stanowić infrastrukturę wspomagającą, dzięki której turyści mogliby właściwie zrozumieć historię, w którą się zagłębiają. ⁽¹²⁾ Podobne parki mogłyby powstać w głównych regionach kulturalnych Europy ⁽¹³⁾, a Unia Europejska mogłaby promować tworzenie infrastruktury „info-tainment” (informacja i rozrywka) jako dodatkowego bodźca mogącego przyciągnąć turystów.

8. Zastosowanie nowych technologii

8.1 Nowe technologie informatyczne i komunikacyjne mogą przyczynić się na wiele różnych sposobów do zwiększenia wartości turystycznej dóbr kulturalnych: poprzez tworzenie stron internetowych, kanałów telewizji satelitarnej i cyfrowej, wykorzystanie audio- i wideoklipów w telefonach komórkowych najnowszej generacji, rekonstrukcję zabytków i otoczenia historyczno-artystycznego z zastosowaniem technik rzeczywistości wirtualnej. ⁽¹⁴⁾

8.2 Wykorzystanie nowych technologii w tym szczególnym obszarze mogłoby dotyczyć zrównoważenia ruchu turystycznego i ochrony najbardziej popularnych obiektów artystycznych, które narażone są na ryzyko zniszczenia z powodu inwazji olbrzymiej ilości turystów: technologie informatyczne mogą w istocie zaoferować nowe możliwości planowania, monitoringu i porządkowania ruchu turystycznego, wraz z automatyczną kontrolą zmiennych środowiskowych (np. wilgotności w salach muzealnych), mogących uszkodzić dzieła sztuki. Ponadto internetowe systemy rezerwacji bądź zwiędzanie po uprzednim wyznaczeniu terminu wizyty mogłyby przyczynić się do optymalnego wykorzystania obiektów, które zwiedzać może za każdym razem tylko mała grupa turystów.

8.3 Nie można wreszcie zapominać wartościowego wkładu, który nowoczesne technologie mogą wnieść do tworzenia struktur i systemów pozwalających na wyeliminowanie barier architektonicznych, będących częstokroć nieprzewidywaną przeszkodą dla osób mniej sprawnych.

8.4 W VII programie ramowym na rzecz badań i innowacji UE stwierdziła, że rezultaty badań mogą być wykorzystane celem wsparcia sektora turystyki i zwiększenia dostępu do dziedzictwa kulturowego. UE mogłaby zatem zachęcić do

⁽¹²⁾ „Malta Experience” jest tego interesującym przykładem: w trakcie godzinnej projekcji filmu widzowie poznają historię wyspy od jej samego początku oraz dzieje jej mieszkańców, i nawet najmłodszy odwiedzający mogą dobrze zrozumieć otaczającą ich rzeczywistość.

⁽¹³⁾ Na przykład obok obiektu archeologicznego w Pompei można by stworzyć park wirtualny dotyczący tego starożytnego miasta, który obrazowałby ówczesne życie codzienne i być może również odtwarzał wybuch Wezuwiusza, który zniszczył to miasto. Podobny park można byłoby stworzyć w Waterlooo w Belgii, umożliwiając w ten sposób turystom lepsze zrozumienie przebiegu jednej z najsławniejszych bitew w historii.

⁽¹⁴⁾ W czasie seminarium poświęconym tematowi „Turystyka kulturalna: wyzwanie dla integracji europejskiej”, zorganizowanym przez Prezydencję Luksemburską w kwietniu 2005 r., przytoczono kilka interesujących przykładów zastosowania nowych technologii, w tym wykorzystania komputerów typu palm-top celem zapewnienia stałego przepływu informacji na temat regionu, przez który przemierza się turysta (w odniesieniu do pielgrzymów podróżujących wzdłuż Via Francigena).

praktycznej realizacji inicjatyw tego rodzaju, sporządzając ewentualnie wykaz dostępnych technologii i mapę najlepszych praktyk na szczeblu wspólnotowym, która mogłaby być źródłem informacji dla podmiotów w różnych krajach.

8.5 Zastosowanie technologii ma kluczowe znaczenie dla promowania europejskich atrakcji turystyczno-kulturalnych nie tylko w Unii, ale również poza nią. Także w tym zakresie korzystne byłoby sporządzenie listy inicjatyw realizowanych obecnie w różnych krajach. Unia Europejska mogłaby ponadto połączyć stworzenie internetowego „europejskiego portalu turystycznego” ze uruchomieniem telewizji satelitarnej, która promowałaby turystykę starego kontynentu w krajach pozaeuropejskich.

9. Kwestia zarządzania dobrami kulturalnymi i szkolenia pracowników

9.1 Skuteczny system podnoszenia wartości turystycznej dziedzictwa kulturowego wiąże się z kwestią zarządzania dobrami kulturalnymi, które są w rzeczywistości albo własnością publiczną (państwa bądź regionu), albo własnością organizacji religijnych, organizacji typu non-profit czy też własnością prywatną. Szczególnie delikatna jest sytuacja w nowych państwach członkowskich, w których wskutek wymuszonej nacjonalizacji przeprowadzonej w ubiegłych dziesięcioleciach doprowadzono do pojawienia się niepewności co do prawa własności i znacznego obniżenia poziomu konserwacji wielu obiektów dziedzictwa kulturowego.

9.2 Należy zatem promować modele zarządzania, które nawet przy poszanowaniu obecnej struktury własności dóbr artystyczno-kulturalnych i możliwie jak największej gwarancji ich ochrony oraz zabezpieczenia, umożliwiają skoordynowane zarządzanie odrębnymi obiektami turystyczno-kulturalnymi, jednocześnie zachęcając do łączenia inwestycji publicznych i prywatnych, m.in. poprzez właściwe zachęty podatkowe.

9.3 Unia Europejska mogłaby przeprowadzić przegląd systemów zarządzania obecnie stosowanych w różnych krajach europejskich w celu oceny ich skuteczności i wsparcia ich rozpowszechnienia w innych krajach, bądź zaproponować innowacyjne systemy podatkowe i inne systemy, sprzyjające współpracy pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym w zakresie zarządzania.

9.4 Z kwestią zarządzania związany jest problem szkolenia pracowników zatrudnionych w obiektach kulturalnych — którzy obecnie powinni posiadać nie tylko wiedzę na temat historii sztuki, ale także umiejętności menedżerskie, marketingowe i umiejętności wykorzystania nowych technologii — oraz pracowników kontaktujących się bezpośrednio z turystami (hotelarzy, sklepikarzy, pracowników usług publicznych itd.), którzy powinni nie tylko posiadać umiejętności językowe, ale zostać również przeszkoleni w zakresie *savoir-vivre'u* i poszanowania różnic kulturowych między turystami. Także w tej dziedzinie Unia Europejska mogłaby sporządzić listę najbardziej zaawansowanych doświadczeń w zakresie szkolenia w tym sektorze, by zachęcić do wymiany doświadczeń i inicjatyw związanych z analizą porównawczą oraz do rozpowszechnienia najlepszych praktyk w celu promowania turystyki wysokiej jakości.

10. Integracja turystyki kulturalnej z innymi segmentami turystyki

10.1 Skuteczne zarządzanie turystyką kulturalną może przynieść pozytywne efekty także w innych segmentach turystyki, takich jak turystyka nadmorska i górską, a także turystyka biznesowa i turystyka osób starszych.

10.2 Tworzenie tras artystycznych, organizacja wystaw, koncertów i festiwali oraz zapewnienie możliwości degustacji wina i potraw mogą zachęcić turystów do wyboru konkretnych miejscowości w Europie, tym samym wspomagając je w walce z konkurencją ze strony miejscowości turystycznych w krajach rozwijających się, które mimo swej większej konkurencyjności w zakresie zasobów naturalnych i atrakcyjności cen, nie mogą dorównać Europie pod względem oferty kulturalnej.

10.3 Podobnie w wypadku turystyki biznesowej możliwość połączenia podróży służbowej z turystyką kulturalną może skłonić do przedłużenia podróży o kilka dni (obejmując być może weekend) i zachęcić do przekształcenia jej w wyprawę rodzinną z udziałem małżonka/ki lub dzieci.

10.4 Biorąc pod uwagę fakt, że średnia długość życia ludności w Europie jest dziś o wiele wyższa niż w przeszłości, turystyka kulturalna zaspokaja potrzeby „seniorów”, którzy coraz częściej decydują się poświęcić swój wolny czas na zdobywanie wiedzy i zaznajamianie się z nowymi kulturami. Jest to także w zgodzie z koniecznością promowania turystyki w tych okresach roku, które uważane są za niski sezon.

10.5 Unia Europejska może z pewnością odgrywać rolę inicjatora i pobudzać do działania także w wypadku działań promujących integrację między turystyką kulturalną a innymi segmentami branży turystycznej.

11. Wnioski i zalecenia

11.1 Biorąc pod uwagę fakt, że kultura może mieć pozytywny wpływ na rozwój turystyki oraz że — przede wszystkim — turystyka jest nie tylko sektorem stymulującym inne sektory gospodarki, ale również przyczynia się w znaczącym stopniu do realizacji celów strategii lizbońskiej w zakresie „wzrostu” i „zatrudnienia”, głównym celem niniejszej opinii z inicjatywy własnej jest, jak już powiedziano, dostarczenie instytucjom europejskim dodatkowych narzędzi służących promocji tego sektora, który jest wciąż dynamiczny, ale równocześnie znacznie narażony na konkurencję krajów spoza Europy.

11.2 Informacja i zintegrowany system promocji

11.2.1 Skuteczne podniesienie wartości europejskiej turystyki kulturalnej wymaga udoskonalenia informacji i zintegrowanego systemu promocji Europy oraz europejskich atrakcji turystycznych, przy jednoczesnym wspieraniu najlepszych praktyk pod względem ochrony, optymalnego wykorzystania, zarządzania i kształcenia. Bardzo przydatny w tym zakresie może być z pewnością europejski portal turystyczny, szczególnie jeżeli spełni on pewne warunki:

- organy ds. turystyki państw członkowskich będą do niego w jednolity sposób wprowadzać praktyczne, skuteczne i na bieżąco aktualizowane informacje,
- zapewni on dokładne informacje i promocję na temat sieci i tras krajowych oraz transeuropejskich atrakcji turystyczno-kulturalnych,
- będzie on mógł służyć także podmiotom z tego sektora pragnącym zdobyć aktualne informacje na temat najlepszych praktyk w zakresie zarządzania systemami turystyczno-kulturalnymi i dobrami kulturalnymi, a także na temat rozwoju inicjatyw i imprez oraz nowoczesnego kształcenia pracowników,
- będzie on także zawierał informacje ze szczebla europejskiego: na przykład europejski kalendarz wydarzeń i imprez kulturalnych oraz przewodnik po trasach winiarsko-gastro-nomicznych i turystyce wiejskiej,
- zagwarantowane zostaną koordynacja oraz synergia między europejskim portalem turystycznym a portalem kulturalnym.

11.3 Promocja najlepszych praktyk poprzez systemy konkurencji i nagradzania

11.3.1 Unia Europejska może promować najlepsze praktyki w zakresie zarządzania usługami turystyczno-kulturalnymi, stosując systemy konkurencji i nagradzania w ramach własnych programów, poczynając od programu „Europejskie Stolic Kultury”⁽¹⁵⁾ i przyszłego programu „Europejskie Atrakcje Turystyczne Doskonałości”. UE może ponadto doradzać miastom i regionom kandydującym do tych dwóch programów, oferować większy od obecnego wkład finansowy i być może również preferencyjną procedurę wykorzystania funduszy strukturalnych. Na szczeblu krajowym korzystne byłoby wspieranie zdrowej konkurencji między miastami i miejscowościami turystyczno-kulturalnymi kandydującymi do tych dwóch programów, poprzez zastosowanie konkretnych kryteriów określonych na szczeblu europejskim: systemy zarządzania, współpraca publiczno-prywatna, połączenie usług turystycznych i kulturalnych, promocja i informacja o wydarzeniach itd., w przypadku „Europejskich Stolic Kulturalnych”; oraz równowaga, wydłużenie sezonów turystycznych, rozładowanie przeciążenia, systemy zarządzania, współpraca pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym, integracja usług itd., w przypadku „Europejskich Atrakcji Turystycznych Doskonałości”.

11.4 Promocja dialogu międzykulturowego

11.4.1 Promocja dialogu międzykulturowego zarówno wewnątrz UE, przede wszystkim w świetle dalszego rozsze-

żenia o 4 kraje kandydujące, jak i między UE a innymi obszarami świata, powinna być także priorytetem programów turystyczno-kulturalnych. Z tego punktu widzenia bardzo stosowne wydaje się, jak już podkreślano, ustanowienie 2008 r. „Europejskim Rokiem Dialogu Międzykulturowego”. Niemniej jednak korzystne byłoby także zapoczątkowanie przed 2008 r. serii projektów przeznaczonych na przykład dla szkół, włączając w programy wymiany międzynarodowej typu Erasmus również uczniów szkół średnich bądź promując twinning między klasami z różnych krajów. Konkretnie projekty ukierunkowane na wspieranie dialogu międzykulturowego mogłyby być adresowane również do osób starszych. W tenże sposób 2008 r. mógłby stać się „wizytówką” realizowanych inicjatyw i dać bodziec dalszym przedsięwzięciom.

11.5 Stworzenie europejskiej agencji turystyki

11.5.1 UE pozbawiona jest bezpośrednich instrumentów operacyjnych w dziedzinie turystyki, wzięwszy pod uwagę, że niestety brakuje jeszcze podstawy prawnej: korzystne byłoby zatem wprowadzenie bezpośredniej inicjatywy celem wzmocnienia koordynacji w zakresie zarządzania, by wesprzeć obecne i przyszłe projekty mające na celu optymalne wykorzystanie tego sektora. EKES byłby przychylny stworzeniu w jak najbliższym czasie, a także przy poszanowaniu zasady pomocniczości, europejskiej agencji turystyki, która mogłaby spełniać funkcję europejskiego obserwatorium ds. turystyki celem dostarczania Wspólnocie i państwom członkowskim wiarygodnych i porównywalnych informacji oraz danych na temat turystyki. Taka propozycja była już wysunięta we wcześniejszej opinii z inicjatywy własnej w sprawie sportu i turystyki — przyszłych wyzwani dla Europy.

11.6 Promocja koordynacji politycznej w zakresie działań turystyczno-kulturalnych

11.6.1 EKES pozytywnie ocenia propozycje Komisarza Güntera Verheugena wysunięte w czasie IV europejskiego forum na temat turystyki, które odbyło się na Malcie, oraz te zawarte w niedawnej rezolucji⁽¹⁶⁾ Parlamentu Europejskiego dotyczące powierzenia Dyrekcji Generalnej ds. Przedsiębiorstw i Przemysłu koordynacji różnych inicjatyw wspólnotowych mających wpływ na sektor turystyki.

11.7 Niniejsza opinia została nazwana przez EKES „deklaracją z Paestum” w nawiązaniu do przesłuchania publicznego, które odbyło się w listopadzie 2005 r. w tym fascynującym miejscu wykopalisk archeologicznych we Włoszech.

Bruksela, 15 marca 2006 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁵⁾ Do 2005 r. program ten opierał się na porozumieniach międzyrządowych.

⁽¹⁶⁾ Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie nowych perspektyw i wyzwań dla zrównoważonej turystyki europejskiej (8 września 2005 r.).

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie sprawozdania na temat polityki konkurencji (2004)

SEC(2005) 805 wersja ostateczna

(2006/C 110/02)

Dnia 17 czerwca 2005 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 262 traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: *sprawozdania na temat polityki konkurencji (2004)*

Sekcja ds. Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 21 lutego 2006 r. Sprawozdawcą był **Henri MALOSSE**.

Na 425. sesji plenarnej w dniach 15 — 16 marca 2006 r. (posiedzenie z dn. 15 marca 2006 r.), Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 138 do 1, przy 2 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Wstęp

1.1 Przez bardzo długi czas uważano, że polityka konkurencji UE była ukoronowaniem integracji europejskiej i osiągnięciem, którego nie można było zakwestionować. Niemniej przy okazji debaty nad traktatem konstytucyjnym zasadność polityki dążącej do zapewnienia „wolnej i niezakłóconej konkurencji” wzbudziła wiele pytań. Po przeprowadzeniu reformy przepisów dotyczących przeciwdziałania praktykom ograniczającym konkurencję i nadużywaniu pozycji dominującej, Komisja Europejska przystąpiła do reformy systemu pomocy państwa, na podstawie planu działania. Publikacja sprawozdania z 2004 r. daje EKES-owi możliwość całościowej refleksji nad celami i metodami wspólnotowej polityki konkurencji, zwłaszcza w odniesieniu do poniższych kwestii:

- globalizacja handlu,
- rozszerzenie UE wraz z pogłębieniem się różnic w poziomie rozwoju,
- rosnące opóźnienie UE w dziedzinie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w stosunku do jej głównych konkurentów gospodarczych,
- uzasadnione obawy obywateli dotyczące poprawy zarządzania sprawami publicznymi, zwiększenia legitymizacji realizowanych polityk i szerszego uczestnictwa w podejmowaniu decyzji.

1.2 Po zaprezentowaniu „ram politycznych” przez dyrektora generalnego DG ds. Konkurencji, Sprawozdanie przedstawia zakres działalności Komisji, odpowiednio w przedmiocie:

- praktyk ograniczających konkurencję i nadużywania pozycji dominującej (art. 81 i 82 traktatu), wraz z kilkoma orzeczeniami wydanymi przez sądownictwo wspólnotowe i sądownictwo krajowe w UE,
- połączeń przedsiębiorstw, wraz z dokonaniem oceny sektorowej,
- kontroli pomocy państwa, włączając przepisy prawodawstwa i ich wykładnię, a także kilka orzeczeń wydanych przez sądownictwo europejskie,
- rozszerzenia współpracy dwu- i wielostronnej na skalę międzynarodową.

Rok 2004, w którym nastąpiło rozszerzenie UE o dziesięć nowych państw członkowskich, oznaczał z dniem 1 maja wejście w życie reformy prawa wspólnotowego dotyczącego konkurencji.

2. Refleksje nad polityką konkurencji Unii Europejskiej

2.1 W sprawozdaniu uwypuklony zostaje związek między polityką konkurencji z jednej strony, a odnowioną strategią lizbońską, czyli konkurencyjnością, wzrostem gospodarczym, zatrudnieniem i rozwojem zrównoważonym, z drugiej strony. Komisja pragnie zatem skupić swoje działania na tych branżach, które posiadają kapitalne znaczenie dla rynku wewnętrznego i agendy lizbońskiej, kładąc nacisk na eliminowanie przeszkód dla funkcjonowania konkurencji w niedawno zliberalizowanych sektorach oraz kilku innych sektorach regulowanych, takich jak telekomunikacja, usługi pocztowe, branża energetyczna i transportowa. Wspomniane powiązanie z agendą lizbońską zasługiwałoby na lepsze uzasadnienie i doprecyzowanie.

2.2 Pytanie, jakie na wstępie należy sobie postawić, dotyczy ustalenia, czy polityka konkurencji powinna odzwierciedlać koniunkturalne priorytety polityczne, czy też raczej powinna kierować się własną i niezależną logiką. EKES skłania się ku temu drugiemu podejściu ze względu na poniżej podane powody:

2.2.1 Przedsiębiorstwa, konsumenci i podmioty społeczno-gospodarcze potrzebują stabilnych i przewidywalnych ram prawnych. Jeżeli polityka konkurencji ma się zmieniać zgodnie z aktualnymi w danym momencie priorytetami, będzie ona źródłem niestabilności prawnej, a zatem w znikomym stopniu będzie sprzyjać rozwojowi inwestycji i zatrudnieniu.

2.2.2 Stworzenie wolnej i niezakłóconej konkurencji jest podstawowym celem samym w sobie, a nie elementem strategii koniunkturalnej, służy zapewnieniu dobrego funkcjonowania jednolitego rynku europejskiego. Jeżeli tak się nie stanie, rynek ten straci cały swój sens i korzyści, jakie może przynieść gospodarce europejskiej, a mianowicie pobudzenie popytu, zwiększenie podaży oraz siłę rynku liczącego 450 mln konsumentów.

2.2.3 Obecnie, w rozszerzonej UE, zróżnicowanie warunków gospodarczych i społecznych między państwami członkowskimi jest bardzo silne. Polityka konkurencji nabiera w tym kontekście specjalnego znaczenia. Oznacza to, że wdrożenie rzeczywiście wolnej i nieznieskształconej konkurencji będzie decydowało o tym, czy podmioty gospodarcze i społeczne, zarówno z krajów najbogatszych, jak i mniej rozwiniętych, otrzymają gwarancję równych szans i równego traktowania, oraz czy zostaną w ten sposób spełnione warunki konieczne dla wzmocnienia spójności gospodarczej i społecznej.

2.2.4 Polityka konkurencji wywiera szczególny wpływ na rozwój konkurencyjności. Powyższe elementy nie mogą same napędzać polityki konkurencji; zagadnienie trwałości tej polityki w świetle jej podstawowych zasad jest w istocie tylko częścią omawianej problematyki. Musi ona łączyć się z innymi politykami unijnymi, takimi jak polityka na rzecz konsumentów, rozwoju gospodarczego, innowacyjności, wzrostu i zatrudnienia oraz spójności gospodarczej i społecznej. Polityka konkurencji powinna, dzięki obecnym i przyszłym reformom, realizować tę skierowaną na zewnątrz wizję; w tej perspektywie Komisja powinna stale poszukiwać równowagi celem jak najlepszej ochrony konsumentów, przedsiębiorstw i ogólnych interesów Unii. W konsekwencji opracowanie wytycznych dla rozwiązywania kwestii spornych powinno uwzględniać pewne zasady, a mianowicie:

— w dalszym ciągu ściśle stosować zasady konkurencji, zwłaszcza w zakresie pomocy państwa, aby uniknąć nadmiernej wyrozumiałości w odniesieniu do polityk krajowych wspierających „sztandarowe krajowe przedsiębiorstwa” czy monopolistów, co mogłoby zdusić konkurencję w kraju i w skali europejskiej, ze szczególną szkodą dla małych i średnich przedsiębiorstw. Należy z kolei wspierać działania publiczne na rzecz innowacji i badań celem wspomagania dużych projektów o charakterze mobilizującym dla ogółu oraz wzmacniania potencjału innowacyjnego małych i średnich przedsiębiorstw. Podobnie polityka na rzecz zatrudnienia powinna w pierwszej kolejności dotyczyć raczej usług dla ludności (kształcenie przez całe życie, opieka nad dziećmi, mobilność, walka z różnymi formami dyskryminacji) niż bezpośredniej pomocy, która znieskształcałaby konkurencję;

— zwalczać nowe „praktyki antykonkurencyjne”, takie jak „zastępowanie” monopoli prywatnych publicznymi, pozycje dominujące w odniesieniu do jednego rodzaju działalności gospodarczej (np. dominująca pozycja dystrybutora wobec producentów i vice versa). Należy również w większym stopniu uwzględniać specyfikę małych i średnich przedsiębiorstw, będących siłą napędową wzrostu w Europie, a których zakładanie i rozwój są często hamowane dyskryminującymi je praktykami (pomoc państwa, monopole, pozycja dominująca). Należałoby ułatwiać współpracę i łączenie się MŚP, co jest często jedynym dostępnym dla nich środkiem, by stawić czoła konkurencji;

— umożliwiać konsumentom rzeczywiste korzystanie ze zjawiska ekonomii skali i z potencjału jednolitego rynku europejskiego.

2.2.5 Należy uwzględnić szczególny charakter usług użyteczności publicznej, a zwłaszcza sektora opieki zdro-

wotnej, ochrony socjalnej i szkolnictwa, w kontekście zachowania sprawiedliwości społecznej i przejrzystości, zgodnie z tradycjami i praktykami krajowymi. W wypadku, gdy zadania z zakresu usług użyteczności publicznej powierzane są całkowicie lub częściowo podmiotom prywatnym, władze nadzorujące konkurencję powinny upewnić się, że zapewnione zostało równe traktowanie wszystkich podmiotów, skuteczność, ciągłość i jakość usług. Pod tym względem Komitet docenia pracę Komisji polegającą, od czasu wyroku w sprawie Altmark, na precyzyjniejszym określeniu zasad finansowania zobowiązań w dziedzinie usług publicznych, co będzie prowadziło do większej przejrzystości w zarządzaniu usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym.

2.2.6 Uogólniając, głównym problemem wspólnotowej polityki konkurencji jest to, że zakłada ona idealne funkcjonowanie jednolitego rynku: doskonałe i dobrowolnie udzielane informacje, swobodne wchodzenie nań i wychodzenie zeń przedsiębiorstw, tyle rynków, ile istniejących lub pożądanых przez podmioty możliwości, brak zjawiska rosnącej wraz ze skalą wydajności, nieistnienie pozycji dominujących. Rzeczywistość jest inna, szczególnie ze względu na zachowanie niektórych państw członkowskich, które stosują nadal rozumowanie „narodowe”.

2.2.7 DG ds. Konkurencji powinna sporządzać gospodarcze i społeczne bilanse w ramach nadzorowania spraw, które analizuje. Powinna ona też przeprowadzać analizy skutków najważniejszych podejmowanych przez nią decyzji tak z punktu widzenia gospodarczego, w tym ogólnej konkurencyjności Unii, jak i społecznego, oraz z perspektywy rozwoju zrównoważonego.

3. Uwagi dotyczące realizacji polityki konkurencji w UE w 2004 r.

3.1 Sposób prezentacji sprawozdania zyskałby na przejrzystości, a system byłby łatwiejszy do zrozumienia, jeżeli sprawozdanie zawierałoby, szczególnie w zakresie pomocy państwa, listę decyzji, w przypadku których nie wniesiono żadnych zastrzeżeń co do udzielenia pomocy, wyjaśniając dlaczego, w pewnych wypadkach, pomoc nie była objęta art. 87. ust. 1. Tabela taka stworzyłaby **ramy dobrych praktyk** dla państw członkowskich w zakresie przyznawania pomocy państwa.

3.2 Poza tym, jako że dominującym wydarzeniem roku 2004 było rozszerzenie, godnym pożałowania jest fakt, że sprawozdanie zawiera stosunkowo niewiele informacji na temat wdrażania wspólnotowej polityki konkurencji przez nowe państwa członkowskie. Komitet oczekuje więc, że sprawozdanie z roku 2005 r. dostarczy bardziej kompletnych i aktualnych informacji.

3.3 Wdrażanie prawodawstwa wymierzonego przeciw praktykom ograniczającym konkurencję

3.3.1 Sprawozdanie ujawnia, że analiza ekonomiczna stała się integralnym elementem polityki konkurencji, do czego EKES wielokrotnie nawoływał. W tym kontekście, zmiany w prawie konkurencji (art. 81 i art. 82) charakteryzował specyficzny i pragmatyczny rozwój, polegający na lepszym zdefiniowaniu rynku i dopracowaniu podejścia cechującego się zastosowaniem praktyk horyzontalnych i wertykalnych.

3.3.1.1 W świetle art. 81 ust. 3 (wyłączenie spod zakazu porozumień ograniczających konkurencję), można zauważyć, że analiza ekonomiczna została w szczególności wzbogacona poprzez uwzględnienie korzyści płynących z efektywności. Przedsiębiorstwa mogą zatem wykazać, że wykorzystują nowe technologie, bardziej odpowiednie metody produkcji, synergie powstałe z integracji pracowników i ekonomii skali. Mogą one także wspierać postęp techniczny i technologiczny na przykład poprzez wspólne umowy badawczo-rozwojowe.

3.3.2 Polityka łagodzenia sankcji

3.3.2.1 Jak pokazują przykłady w sprawozdaniu, polityka łagodzenia sankcji okazała się sukcesem. Dla przypomnienia, mechanizm ten polega na zachęcaniu przedsiębiorstw-uczestników karteli do powiadamiania organów ds. konkurencji o takim porozumieniu, co z kolei pozwala im na uniknięcie, częściowo lub w całości, kar grzywny. W tym celu Komisja i niektóre państwa członkowskie ustanowiły programy łagodzenia sankcji stosujące takie warunki. Mają one szczególne znaczenie dla przedsiębiorstw, gdyż, niezależnie od zwykłych przypadków zмовы, odkrywają one umowy zawarte bez ich wiedzy i na szeroką skalę, z użyciem faksu i poczty elektronicznej, przez ich własnych agentów handlowych z agentami innych przedsiębiorstw.

3.3.2.2 Niemniej sprawozdanie w niewystarczającym stopniu zwraca uwagę na szereg kryjących się za tym wszystkim problemów: funkcjonujące w UE programy łagodzenia sankcji różnią się zasadniczo między sobą, zarówno pod względem podstawowych warunków regulujących stosowanie środków łagodzących jak procedur; ponadto nie wszystkie krajowe organy ds. konkurencji stworzyły programy łagodzenia sankcji, jedynie 18 z nich (i Komisja) opracowało takie programy (¹).

3.3.2.3 Wreszcie, wniosek o złagodzenie sankcji złożony do jednego organu nie ma zastosowania wobec pozostałych. W takim przypadku, jeżeli dane przedsiębiorstwo pragnie uzyskać zwolnienie z nałożenia kary grzywny, jest ono zobowiązane zwrócić się z wnioskiem do wszystkich kompetentnych organów ds. konkurencji. EKES uważa zatem, że podstawowe znaczenie ma zoptymalizowanie mechanizmu stosowanego w przypadku jednoczesnego składania przez przedsiębiorstwo wielu takich wniosków. Konieczne jest uproszczenie istniejących procedur celem wdrożenia systemu koordynacji w powiadamianiu o istnieniu kartelu, co automatycznie kładłoby kres udziałowi w nim.

3.3.3 Europejska Sieć Konkurencji (European Competition Network — ECN)

3.3.3.1 Według sprawozdania wstępne wyniki funkcjonowania ECN zdają się być zadowalające. Komisja Europejska oraz krajowe organy ds. konkurencji we wszystkich państwach członkowskich współpracują ze sobą celem wzajemnej wymiany informacji na temat nowych spraw i decyzji. W razie konieczności, koordynują one dochodzenia, służą pomocą i wymieniają materiały dowodowe.

3.3.3.2 Współpraca ta tworzy skuteczny mechanizm prewencyjny wobec przedsiębiorstw, które stosują transgra-

niczne praktyki ograniczające konkurencję oraz pomaga wyeliminować te, które naruszają zasady rynkowe i powodują znaczne szkody dla konkurencji i konsumentów.

3.3.3.3 Jedną z fundamentalnych kwestii jest poufność informacji. Jest ona zapewniona dzięki specjalnej funkcji — ADO (*Authorized Disclosure Officer*), pozwalającej jednej lub większej liczbie osób na uczestnictwo w przekazie poufnych informacji. Mechanizmy takie zostały zastosowane kilkakrotnie od 1 maja 2004 r., głównie wspólnie z Komisją i najwyraźniej z pewnym powodzeniem.

3.3.3.4 Mimo, iż podmioty gospodarcze twierdzą, że ECN jest wielkim sukcesem, EKES wszelako pragnie ostrzec Komisję przed ewentualnym problemem, który może wystąpić w dłuższej perspektywie w przypadku, gdy pojawiać się będzie znacznie więcej spraw, a mianowicie zapewnienia pełnej ochrony wymiany poufnych informacji.

3.4 Artykuł 82 — Nadużycie pozycji dominującej

3.4.1 Artykuł 82 traktatu zabrania nadużywania pozycji dominującej przez przedsiębiorstwo (czy to poprzez nakładanie nieuczciwych cen, dzielenie rynków za pomocą umów o wyłączność sprzedaży, rabaty lojalnościowe zniechęcające dostawców do współpracy z konkurencją itd.). Ponadto kontrola połączeń przedsiębiorstw podlega temu przepisowi w każdym przypadku, kiedy z fuzją wiąże się nadużycie prowadzące do wzmocnienia pozycji dominującej przedsiębiorstwa odgrywającego wiodącą rolę w tejże operacji. Artykuł ten, stanowiący zasadniczy element prawa na rzecz ochrony konkurencji, jest do pewnego stopnia niejednoznacznie interpretowany, co widać z analizy zachowań przedsiębiorstw i implikacji ich praktyk handlowych. Innymi słowy, pojęcie nadużycia pozycji dominującej wymaga jeszcze właściwego zdefiniowania i w konsekwencji przedsiębiorstwa niejednokrotnie napotykają olbrzymie trudności z ustaleniem tego, co im wolno, a co nie. Przykładowo, w odniesieniu do nadużyć w dziedzinie stosowanych cen, takich jak ceny agresywne lub obniżki, określone zachowania mogą mieć różne konsekwencje: skuteczny podmiot może prosperować na rynku, w ramach którego dominujące przedsiębiorstwo stosuje pewien poziom cen, podczas gdy inny, mniej skuteczny podmiot może być z udziału w rynku wykluczony. Czy polityka konkurencji powinna chronić tę drugą kategorię? Czy wręcz przeciwnie, nie należałoby stosować zasady, według której tylko wykluczanie podmiotów „wydajnych” jest nadużyciem?

3.4.2 Komisja opublikowała niedawno projekt wytycznych odnośnie wdrażania artykułu 82, co spotkało się z poparciem EKES-u. Pragnie ona w ten sposób ustalić sposób postępowania przy ocenie pewnych najczęściej spotykanych praktyk, jak sprzedaż wiązana, obniżki czy opusty mogące osłabić konkurencję (²). Komitet wyraża uznanie dla Komisji za wysiłki podejmowane przez nią w celu maksymalnej mobilizacji środków do zwalczania praktyk, które najprędzej mogą powodować nadużycia wobec konsumentów, aby zagwarantować jasność i pewność prawną, z jasnym określeniem, co jest nadużyciem pozycji dominującej. Oczekuje również, że analizowany obecnie projekt umożliwi przedsiębiorstwom znajdującym się

(¹) Bułgaria, Cypr, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Irlandia, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Niemcy, Niderlandy, Polska, Republika Czeska, Słowacja, Szwecja, Węgry i Wielka Brytania

(²) DG Competition discussion paper on the application of Article 82 of the treaty to exclusionary abuses. Public Consultation, December 2005 (Dokument do dyskusji DG ds. Konkurencji dotyczący stosowania art. 82 Traktatu wobec nadużyc pozycji dominującej praktyki prowadzące do wykluczenia. Konsultacje publiczne, grudzień 2005 r.).

w pozycji dominującej jasne określenie, czy ich postępowanie jest zgodne z prawem, a także przypomina, że aby zakończyć okres refleksji, należy zapewnić dialog z zainteresowanymi podmiotami (przedsiębiorstwami, głównie MSP, konsumentami, partnerami społecznymi).

3.5 Kontrola połączeń przedsiębiorstw

3.5.1 EKES z zadowoleniem zauważa, że wprowadzane zmiany charakteryzuje pragmatyzm; usprawnienia te polegają na stworzeniu systemu „one-stop shop” dla zawiadomień o proponowanych fuzjach oraz na niezbędnym doprecyzowaniu testu dot. konkurencyjności, dostosowując go jeszcze bardziej do rzeczywistej sytuacji gospodarczej i zwiększając jego spójność z obowiązującymi zasadami stosowanymi w głównych systemach kontroli połączeń przedsiębiorstw na świecie. Wreszcie, mimo iż wciąż trudno jest w praktyce okazywać korzyści związane z efektywnością uzyskane w wyniku fuzji, należy się spodziewać, że po omawianym ulepszeniu kontekstu prawnego kontrola połączeń przedsiębiorstw będzie mogła trwale przynosić korzyści konsumentom europejskim.

3.5.2 W odniesieniu do związków między wielkimi sieciami handlowymi a lokalnymi sklepami, od kilku lat zauważamy tworzenie się na ogromną skalę połączeń, co zmniejsza udział rynkowy lokalnych przedsiębiorstw handlowych z korzyścią dla sektora dużych sieci handlowych. W wyniku stosowania praktyk handlowych, posiadających czasem niezmiernie restrykcyjny charakter, takich jak polityki cenowe i wielkość opustów uzależnionych od wielkości zakupu, przedsiębiorstwa lokalne z wielkim trudem konkurują pod względem cen w obliczu znacznych możliwości manewru dostępnych dla dużych sieci handlowych, dzięki którym te ostatnie stają się jeszcze bardziej atrakcyjne dla klienta. Z drugiej strony producenci są także czasem poddawani nadmiernym naciskom w tej samej sferze. Poza tym rosnąca liczba fuzji powinna koniecznie spowodować harmonizację celów polityki konkurencji z celami polityki konsumenckiej, tak aby zagwarantować stałe zaopatrzenie rynków, zróżnicowanie oferty pod względem pozycji i jakości asortymentu. Jednocześnie nie należy ograniczać współpracy między małymi przedsiębiorstwami, dopóki ich udział w globalnym rynku nie jest w danej dziedzinie znaczący.

3.6 Reorganizacja DG ds. Konkurencji

3.6.1 Sprawozdanie przedstawia pozytywny bilans rezultatów reorganizacji DG ds. Konkurencji w odpowiedzi na krytykę opinii publicznej wobec Komisji w odniesieniu do kilku spraw (Airtours/First Choice, Tetra Laval/Sidel i Schneider/Legrand).

3.6.2 Stworzenie stanowiska głównego ekonomisty ds. konkurencji (*Chief Competition Economist*) — wspomaganego przez zespół ekonomistów, wyznaczenie grupy doświadczonych urzędników celem przeanalizowania na nowo, świeżym okiem, ustaleń osób odpowiedzialnych za prowadzenie dochodzeń ze strony DG ds. Konkurencji w sprawach o newralgicznym charakterze dotyczących połączeń przedsiębiorstw, oraz wzmocnienie w ramach procedury kontroli połączeń roli urzędnika ds. przesłuchań, stanowią razem środki służące realizacji wspólnego celu, a mianowicie zwiększenia dyscypliny i przejrzystości procedury dochodzeniowej w zakresie kontroli połączeń. Środki te są zatem odpowiedzią na

wielokrotne apele EKES-u, dlatego też należy odnieść się do nich z zadowoleniem.

3.6.3 EKES popiera również pomysł wyznaczenia urzędnika ds. stosunków z konsumentami (*Consumer Liaison Officer*), niemniej ubolewa, że niemalże rok po mianowaniu na to stanowisko, sprawozdanie nie przedstawia żadnego szczegółowego podsumowania na temat faktycznego dialogu ustanowionego z konsumentami europejskimi. Komitet oczekuje więc, że sprawozdanie z roku 2005 r. dostarczy konkretnych narzędzi pozwalających mierzyć jego skuteczność i wydajność. EKES rozpoczął jednocześnie prace nad opinią z inicjatywy własnej w tej sprawie.

3.6.4 Wydane niedawno przez EKES opinie zwróciły również uwagę na kwestię środków finansowych, jakimi dysponuje Komisja Europejska, szczególnie w dziedzinie nadzoru nad połączeniami przedsiębiorstw, i które zostały uznane za niewystarczające wobec środków, do jakich mogłyby sięgnąć odnośne podmioty. Kwestia ta pozostaje otwarta. Wydaje się, że DG ds. Konkurencji cierpi na brak wykwalifikowanych osób, które mogłyby zająć się sprawami dotyczącymi niektórych państw, w szczególności nowych państw członkowskich. Komitet jest zaniepokojony i zaskoczony takim brakiem zapobiegliwości Komisji w zarządzaniu zasobami ludzkimi i domaga się pilnego zastosowania środków zaradczych.

3.6.5 Pomimo niedawnych wysiłków celem uzyskania większej przejrzystości, Komitet stwierdza, że w zasadzie nie można mówić o aktywnej polityce konsultacji z zainteresowanymi podmiotami. W istocie, w odniesieniu do spraw o charakterze horyzontalnym, którymi zajmuje się DG ds. Konkurencji, sama informacja na temat połączeń dostępna na stronach internetowych Komisji nie może być uważana za odpowiednią formę uzyskiwania merytorycznych opinii społeczeństwa obywatelskiego i różnych zainteresowanych organizacji w świetle zasad dobrego sprawowania rządów.

3.6.6 Co do publikacji wyroków sądów krajowych w dziedzinie konkurencji na stronach internetowych Komisji stwierdzić trzeba, że wyznaczone cele informacyjne i dydaktyczne nie zostały osiągnięte (art. 15 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1/2003). Z jednej strony system zastosowany na stronach sprawdza się tylko po części, mianowicie nowe państwa członkowskie nie przekazują niemal w ogóle kopii wyroków ich sądów krajowych. Ten stan rzeczy przeszkadza w ocenie stosowania prawa w odniesieniu do konkurencji w tych państwach i utrudnia jego pożądaną harmonizację. Z drugiej strony wyroki sądów krajowych dostępne są tylko w języku oryginalnym, co ogranicza czy wręcz uniemożliwia zapoznanie się z nimi, a mają one przecież duże znaczenie praktyczne ze względu na nieznane dotąd problemy, których dotyczą.

3.7 Kontrola pomocy państwa

W marcu 2005 r. Rada Europejska przypominała cel dalszego działania na rzecz obniżenia ogólnego poziomu pomocy państwa, niemniej uwzględniając możliwość odstępstw w przypadku ewentualnych nieprawidłowości rynkowych.

3.7.1 7 czerwca 2005 r. Komisja Europejska przedstawiła plan działania dotyczący pomocy państwa, na temat którego EKES wypowiedział się w odrębnym dokumencie i do którego w niniejszej opinii odsyłamy⁽³⁾. Analiza sprawozdania za 2004 r. nasuwa jednak następujące ogólne spostrzeżenia:

⁽³⁾ Dz.U. C 65 z 17.3.2006, sprawozdawca – Antonello PEZZINI

3.7.2 Niezbędne jest zwiększenie przejrzystości informacji udzielanej przedsiębiorstwom otrzymującym indywidualną pomoc (takie jak data notyfikacji i motywy przedstawione przez państwa członkowskie). Przejrzystość ta staje się jeszcze bardziej konieczna ze względu na fakt, że na przedsiębiorstwach ciąży ryzyko odebrania im bezprawnie udzielonej pomocy, dotyczy to zwłaszcza małych i średnich, a wręcz bardzo małych firm, nawet jeżeli procedura notyfikacyjna była prowadzona przez ich własne państwo członkowskie!

3.7.3 Organy krajowe odpowiedzialne za ocenę tego, czy udzielenie pomocy spełnia ustalone kryteria, nie zawsze dysponują wystarczającą wiedzą, by przeprowadzić analizę ekonomiczną na etapie procedury notyfikacji; częstokroć to władze lokalne udzielają finansowania np. na tworzenie nowych miejsc pracy lub ochronę środowiska naturalnego, bez przeprowadzenia pogłębionej analizy podziału segmentu rynkowego, co stwarza dla przedsiębiorstw znaczną niepewność finansową, jeżeli okaże się, że pomoc taka była bezprawna.

3.7.4 W kontekście rozpatrywania pomocy finansowej na cele restrukturyzacyjne lub ratowania przedsiębiorstw zauważalne jest nadmierne skupienie się polityki wspólnotowej na skutkach ekonomicznych, które mogą dotknąć konkurentów beneficjenta pomocy państwa, a w szczególności na środkach umożliwiających „wypłatę na ich rzecz odszkodowań”. W istocie kierując się troską o przeciwdziałanie zakłóceniom konkurencji, Komisja nakłada pewne ograniczenia na przedsiębiorstwa — beneficjentów pomocy, takie jak zmniejszenie udziału procentowego w rynku na danym obszarze geograficznym, jak było w przypadku Thomson Multimedia, a nawet zobowiązanie beneficjenta do stworzenia partnerstw z jego konkurentami.

3.7.5 EKES ubolewa na tym, że troska ta kryje jeszcze jeden, równie istotny aspekt, a mianowicie skutki tych działań dla konsumenta końcowego (konsumenta jako podatnika), przy braku starannego rozważenia przez Komisję, czy udzielenie pomocy państwa będzie przeszkodą, czy też nie, dla obniżki cen, zwiększenia oferty produktowej i usług lub nawet podwyższenia jakości. Interes konsumentów leży jednak u podstaw polityki konkurencji, stąd też prawo do uzyskania pomocy państwa musi bezwzględnie podlegać tym samym wymogom dyscypliny pod względem analiz długoterminowych, jakie stosuje się w przypadku praktyk ograniczających konkurencję i połączeń przedsiębiorstw.

3.7.6 Ogólnie rzecz biorąc EKES pragnie wyrazić swoje zaniepokojenie ewentualnym powstaniem zakłóceń konkurencji w wyniku różnic w sposobie udzielania pomocy państwa w poszczególnych państwach członkowskich. Przede wszystkim EKES jest zaniepokojony zbyt często dyskryminującym charakterem pomocy państwa. Państwa często mobilizują się celem dokonania inwestycji i ratowania dużych firm, zaniedbując małe i średnie (które de facto zapewniają cztery miejsca pracy na pięć w Unii Europejskiej) i stawiając pewne sektory lub typy przedsiębiorstw w uprzywilejowanej pozycji. Sytuacja ta nie jest korzystna dla rozwoju przedsiębiorczości i prowadzi do ochłodzenia klimatu gospodarczego, który nie jest dostatecznie dynamiczny i który nie sprzyja wchodzeniu na rynek nowych podmiotów.

4. Propozycje wzmocnienia polityki konkurencji

Po przeprowadzeniu analizy EKES sformułował poniższe zalecenia:

4.1 Aspekty techniczne

4.1.1 W kolejnych sprawozdaniach Komisja powinna zwracać szczególną uwagę na skutki rozszerzenia, a nawet poświęcić osobny rozdział na dokonanie bilansu zmian w prawodawstwie i sposobie monitorowania wdrażania prawodawstwa wspólnotowego.

4.1.2 Celem zwiększenia bezpieczeństwa prawnego, wydawałoby się, że kluczowe znaczenie ma uproszczenie systemu łagodzenia sankcji. Biorąc pod uwagę poufny charakter danych podlegających obowiązkowi informacyjnemu oraz niedogodność powielania tej samej procedury wobec różnych zainteresowanych odnośnych organów (gdyż porozumienie może mieć skutki w kilku państwach członkowskich), stosowne byłoby przeprowadzenie reformy polegającej na wzajemnym uznaniu lub nawet wprowadzeniu systemu „one-stop shop”.

4.1.2.1 Niezmiernie pożądane byłoby większe zbliżenie do siebie krajowych programów łagodzenia sankcji w drodze elastycznej i pośredniej harmonizacji, która mogłaby przybrać formę wymiany najlepszych praktyk.

4.1.3 W ramach bieżącej rewizji polityki Komisji w zakresie nadużyć pozycji dominującej, wprowadzanej w projekcie wytycznych, należy wyjaśnić szereg kwestii, aby oceny takich nadużyć zostały ukierunkowane na oszacowanie szkodliwych skutków nadużyć dla konsumenta. Komisja musi doprecyzować, co oznacza „pozycja dominująca” i szczególnie, co stanowi nadużycie oraz jakie są ich poszczególne rodzaje. Powinna wreszcie dokonać wyraźnego rozdziału między konkurencją opartą o zasady prawne i o rzeczywiste rezultaty a bezprawną, naruszającą zasady konkurencji i interesy konsumentów.

4.1.4 W zakresie kontroli połączeń przedsiębiorstw, celem dokonania oceny, na ile użyteczne jest uwzględnienie korzyści płynących z efektywności, sprawozdanie Komisji mogłoby zająć się w przyszłości analizą tego typu operacji i ich wpływem na konsumentów.

4.1.5 Celem zapewnienia bardziej sprawiedliwej równowagi między produkcją a dystrybucją i na poziomie samej dystrybucji (zapewniając, aby całkowicie nie zniknęły przedsiębiorstwa handlowe działające w obszarach wiejskich, obszarach miejskich znajdujących się w niekorzystnej sytuacji oraz na słabo zaludnionych terenach), powinna zostać przeprowadzona analiza dotycząca instrumentów konkurencji, przepisów w zakresie prowadzenia działalności handlowej lub środków pomocowych dla małych firm, aby nie blokować potencjalnym podmiotom dostępu do rynku i umożliwić MŚP korzystanie z pomocy państwa.

4.1.6 Użyteczne byłoby zamieszczenie w kolejnych sprawozdaniach informacji na temat powiązań między urzędnikiem ds. stosunków z konsumentami a organizacjami konsumenci przy rozpatrywaniu spraw: czy, w razie konieczności, organizacje takie mogły przedstawić opinię lub przesłać do Komisji informacje dotyczące połączeń, praktyk ograniczających konkurencję lub nadużywania pozycji dominującej? Istotne jest wykazanie skuteczności pracy urzędnika ds. stosunków z konsumentami.

4.1.7 Stosowne byłoby, celem poprawienia działania systemu publikacji wyroków sądów krajowych, stworzenie sieci korespondentów zbierających informacje na temat decyzji organów sprawiedliwości, tak aby obecny system stał się skuteczniejszy i działał bez opóźnień. W tym celu należałoby zaangażować bardziej znaczące zasoby ludzkie i finansowe.

4.2 Aspekty polityczno-gospodarcze

4.2.1 Przeprowadzić bardziej dogłębną analizę najpoważniejszych zniekształceń

4.2.1.1 Ocena funkcjonowania polityki konkurencji powinna umożliwić sprawdzenie, czy naprawę skutecznie przyczynia się ona do „wolnej i niezakłóconej konkurencji” w UE oraz ocenę skuteczności walki z faktycznymi monopolami i nadużywaniem pozycji dominującej oraz ich wpływu na tworzenie się nowych przedsiębiorstw i wzrost przedsiębiorczości. Komisja nie powinna ograniczać zawierania porozumień między MŚP, aby mogły przeciwstawiać się konkurencji dużych grup i powinna skoncentrować więcej środków na skuteczniejszej walce z najpoważniejszymi przypadkami zakłóceń.

4.2.1.2 Poruszając temat wolnych zawodów, Komisja, po komunikacie z 9 lutego 2004 r., opublikowała sprawozdanie na temat konkurencji w tym sektorze⁽⁴⁾, w którym przedstawiła osiągnięty postęp w kwestii eliminacji niepotrzebnych ograniczeń konkurencji, takich jak ceny stałe, przepisy dotyczące reklamy, warunki dostępu do zawodu i pewne zastrzeżone czynności. Komitet zachęca Komisję do działania zgodnie ze swoimi zobowiązaniami i potwierdza stanowisko przyjęte jednomyślnie w swojej opinii w sprawie sprawozdania o polityce konkurencji z 2003 r., zgodnie z którym wprowadzanie mechanizmów bardziej otwartych na konkurencję pozwoliłoby wykonującym wolne zawody poprawić jakość i zakres oferowanych usług, co przyniosłoby bezpośrednie korzyści konsumentom i przedsiębiorstwom.

4.2.2 Walczyć z podziałem rynku i pogłębiać gospodarcze i społeczne analizy oddziaływania

4.2.2.1 Według EKES-u zagadnienie konkurencji należy analizować w świetle ogólnej spójności Unii i zastanowić się, czy zachowania jeszcze zbyt narodowe (wszelkie rodzaje bezpośredniej lub ukrytej pomocy państwa dla „sztandarowych przedsiębiorstw krajowych”, pomoc celem przyciągnięcia inwestycji, zachowania dyskryminacyjne, trwałość rzeczywistych monopolu i nadużywanie pozycji dominującej itp.) nie prowadzą do utrzymania podziałów jednolitego rynku i hamowania zbliżenia podmiotów gospodarczych w Unii. Uwzględ-

nając to, Komisja powinna przeprowadzić również gospodarcze i społeczne analizy globalnego oddziaływania swoich decyzji politycznych, jak również zaapelować do Rady i państw członkowskich o spowodowanie zmiany zachowań i praktyk podziału, które działają wbrew interesom podmiotów gospodarczych i społecznych.

4.2.3 Zagwarantować optymalny poziom informacji i konsultacji

4.2.3.1 EKES jest do dyspozycji Komisji, jeśli chodzi o poszukiwanie rozwiązań mających zapewnić większą przejrzystość — w granicach dopuszczalnych dla świata biznesu — wobec podmiotów, których dotyczy polityka konkurencji: przedsiębiorstw, partnerów gospodarczych i społecznych, konsumentów i innych podmiotów społeczeństwa obywatelskiego. W dziedzinie połączeń należy szczególnie zastanowić się nad możliwościami zorganizowania aktywniejszego udziału tych ostatnich, tak dzięki konsultacjom, jak i przesłuchaniom, co odpowiadałoby trosce o dobre sprawowanie rządów i o demokrację uczestniczącą. Ogólniej rzecz ujmując, w oparciu o sieć *Euro Info Centers* (EIC) istniejącą przy DG ds. Przedsiębiorstw i Przemysłu, całość sieci izb handlowych, przemysłowych i organizacji konsumenckich, należałoby stworzyć sieć informacji na szczeblu lokalnym, aby lepiej informować o priorytetach polityki konkurencji oraz uczulać tak przedsiębiorstwa, jak konsumentów na ich prawa i obowiązki. Niezbędne jest zapewnienie takiego stałego i wydajnego dostępu do informacji, zwłaszcza w nowych państwach członkowskich i krajach kandydujących.

4.2.4 Zapewnić ogólną spójność polityki konkurencji z innymi politykami Unii

4.2.4.1 Polityka konkurencji jest istotnym elementem dla zapewnienia rzeczywistego funkcjonowania europejskiego rynku wewnętrznego. Jej braki wskazują na konieczność rzeczywistego zakończenia prac nad ustanowieniem jednolitego rynku oraz powstrzymania praktyk powodujących regularnie jego ograniczanie. Jednakże sama ta polityka nie wystarczy: aby z powodzeniem wdrożyć odnowioną strategię lizbońską i skuteczną politykę ochrony konsumentów konieczna jest koordynacja z całą polityką Unii. Pilne jest opracowanie społeczno-gospodarczego projektu spójności dla Unii, w ramach którego polityka konkurencji zachowałaby swą specyficzną rolę oraz uzyskała nową rację bytu: zapewnienie równych szans dostępu dla wszystkich do jednolitego rynku, tak aby konsumenci, przedsiębiorcy i pracownicy rzeczywiście odnosili korzyści z pierwszoplanowego rynku w skali światowej.

Bruksela, 15 marca 2006 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

⁽⁴⁾ Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, COM (2004)83 z dnia 9 lutego 2004 r., {SEC(2005)1064}

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie finansowania normalizacji europejskiej

COM(2005) 377 wersja ostateczna — 2005/0157 (COD)

(2006/C 110/03)

W dniu 16 września 2005 r., działając na podstawie art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Rada postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja ds. Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 21 lutego 2006 r. Sprawozdawcą był Antonello PEZZINI.

Na 425. sesji plenarnej w dniach 15 — 16 marca 2006 r. (posiedzenie z dnia 15 marca 2006 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 140 do 1, przy 1 głosie wstrzymującym się, przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje propozycję Komisji polegającą na wyposażeniu finansowania normalizacji europejskiej w pewne, jasne i przejrzyste ramy prawne, zważywszy na znaczenie, jakie system norm ma dla prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego i dla konkurencyjności przemysłu europejskiego, jak również na rolę, jaką odgrywają europejskie normy techniczne we wspieraniu prawodawstwa i polityk wspólnotowych.

1.2 Komitet podkreśla, że normalizacja europejska jest i nadal powinna być działaniem dobrowolnym, przeprowadzanym przez zainteresowane strony i dla nich, mającym ściśle określony cel: opracować normy i inne produkty normalizacji, które spełniają ich wymagania.

1.3 Komitet zaleca Radzie, Parlamentowi Europejskiemu i Komisji obranie bardziej proaktywnego podejścia w europejskiej polityce normalizacji. Należy ją traktować jako jedną z polityk Unii o fundamentalnym znaczeniu dla realizacji niedawno odnowionej strategii lizbońskiej; powinna ona także przyczynić się do krzewienia w instytucjach europejskich i krajowych oraz w przedsiębiorstwach rzeczywistej „kultury norm” jako elementu o strategicznej wadze zarówno na płaszczyźnie wewnętrznej, jak i międzynarodowej.

1.4 Komitet uważa, że istotne jest zagwarantowanie pełnego uczestnictwa zainteresowanych stron we wzmocnionym europejskim systemie norm, w szczególności zaś udziału organizacji pozarządowych, MŚP, organizacji konsumenckich i tych zajmujących się ochroną środowiska, zapewniając także wsparcie finansowe dla kształcenia wykwalifikowanego personelu.

1.5 Komitet podkreśla, że normalizacja europejska ma zasadnicze znaczenie dla funkcjonowania i konsolidacji rynku wewnętrznego, szczególnie dzięki dyrektywom dotyczącym „nowego podejścia”, w sektorach zdrowia, bezpieczeństwa, ochrony środowiska i konsumentów, jak również dla zagwarantowania interoperacyjności w wielu sektorach, przede wszystkim w sektorach transportu i telekomunikacji. Pozwala ona ponadto zwiększyć konkurencyjność przedsiębiorstw dzięki temu, że sprzyja swobodnemu przepływowi towarów i usług na rynkach wewnętrznym i światowym.

1.6 Zdaniem Komitetu europejskiemu systemowi norm należy zapewnić — jako elementowi strategicznemu i nieodzownemu — prawidłowe i trwałe zarządzanie finansowanymi działaniami, jak również możliwość realizacji wspólnych celów współpracy oraz ustanowienia warunków administracyjnych i finansowych niezbędnych — z jednej strony — do zachowania jego niezależności i neutralności, z drugiej — do zwiększenia jego operacyjności i ulepszenia działalności normodawczej.

1.7 Komitet uważa, że zaproponowana łączna kwota nie wystarcza na utrzymanie całego systemu normalizacji europejskiej w rozważanym okresie pięcioletnim i że należy ją zwiększyć ponad obecny próg 2 % w celu umożliwienia swobodnej działalności normotwórczej i rozpowszechniania norm, tak aby była ona dostosowana do sytuacji po rozszerzeniu Unii i do perspektyw związanych z akcesją państw kandydackich w przyszłości.

1.8 Komitet podkreśla wagę:

- zapewnienia maksymalnej przejrzystości i pewności w finansowaniu centralnych europejskich struktur normalizacyjnych, przy jasnym określeniu dopuszczalnych kosztów dla infrastruktury i usług proceduralnych oferowanych przez europejskie organizacje normalizacyjne (ESO) do tworzenia norm, tj. produktów opracowanych przez ekspertów komitetów technicznych;
- uproszczenia i usprawnienia procedur finansowania, mogących zagwarantować dopuszczalność jednostkowych stawek ryczałtowych w celu uniknięcia złożonych procedur składania sprawozdań finansowych, zważywszy że często pochłaniają one ok. 30 % przyznaných środków;
- wprowadzenia dla usług takich, jak te świadczone przez ESO, procedur przetargowych rzeczywiście uwzględniających warunki „równego partnerstwa” między ESO a Komisją Europejską, tj. między dostawcą a odbiorcą usług; nie będzie to dotyczyło norm stworzonych dobrowolnie, pozostających własnością organizacji normalizacyjnych.

1.9 ESO oferują infrastruktury i usługi niezbędne do tworzenia norm, lecz same ich nie tworzą, są one bowiem owocem pracy ekspertów technicznych. Zdaniem EKES-u należy tę kwestię uwypuklić w motywach.

1.10 Łączna kwota 134 mln euro, zaproponowana przez Komisję na okres 2006 — 2010, wydaje się z trudem wystarczać.

2. Uzasadnienie

2.1 Komitet zawsze opowiadał się za szerszym zastosowaniem normalizacji europejskiej w polityce i legislacji Unii w celu skuteczniejszego — odpowiednio do potrzeb tak społeczeństwa, jak przedsiębiorstw — upowszechniania normalizacji technicznej w nowych dziedzinach, takich jak: usługi, technologie informacyjne i komunikacyjne, transport, ochrona konsumentów i środowiska.

2.2 W szczególności wzrasta wśród przedstawicieli przedsiębiorstw i innych zainteresowanych stron świadomość korzyści, jakie normalizacja daje światu biznesu: świadomość ta wyraża się poprzez umocnienie zasadniczych struktur europejskich zajmujących się normalizacją (CEN/CENELEC/ETSI), jak też poprzez pełne uczestnictwo wszystkich zainteresowanych, a zwłaszcza małych i średnich przedsiębiorstw, w procesie opracowywania norm.

2.2.1 Biorąc pod uwagę potencjał, jaki organizacje te przedstawiają dla realizacji celów strategii lizbońskiej, EKES pragnąłby, aby zorganizowanemu społeczeństwu obywatelskiemu przyznano znaczące miejsce w ich radach administracyjnych.

2.3 W celu zwiększenia obecności i uczestnictwa różnych podmiotów społeczeństwa obywatelskiego w procesach normalizacji w ramach CEN, CENELEC i ETSI ⁽¹⁾, udział w nich biorą na pełnych prawach takie organizacje, jak ANEC, ETUI-REHS, NORMAPME, a od niedawna ECOS ⁽²⁾, powstały w listopadzie 2002 r.

2.4 Komitet wielokrotnie ⁽³⁾ opowiadał się za rewizją ram legislacyjnych obecnie regulujących normalizację, mając na uwadze konieczność dostosowania ich do najnowszych osiągnięć i nowych wyzwań w dziedzinie europejskich norm technicznych i upraszczania prawodawstwa, jak też konieczność uzgodnienia ich z zasadą „lepszego stanowienia prawa” ⁽⁴⁾ i wytycznymi „polityki przemysłowej w rozszerzonej Europie” ⁽⁵⁾, jak również z priorytetami strategii rynku wewnętrznego na lata 2003 — 2006 ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ CEN = Europejski Komitet Normalizacji; CENELEC = Europejski Komitet Normalizacyjny Elektrotechniki; ETSI = Europejski Instytut Norm Telekomunikacyjnych.

⁽²⁾ ANEC = organizacja przedstawicielska konsumentów; ETUI-REHS (dawne TUTB) = organizacja przedstawicielska pracowników; NORMAPME = organizacja przedstawicielska MŚP; ECOS = konsorcjum zrzeszające organizacje zajmujące się ochroną środowiska.

⁽³⁾ Dz.U. C 48 z 21.2.2002 r. i Dz.U. C 74 z 23.3.2005 r.

⁽⁴⁾ COM (2002) 278 końcowy.

⁽⁵⁾ COM (2002) 714 wersja ostateczna.

⁽⁶⁾ COM (2003) 238 wersja ostateczna.

2.5 Komitet miał także sposobność opowiedzieć się za wprowadzeniem stałych ram finansowych dla normalizacji europejskiej, wspartej na solidnych podstawach prawnych. Podobnie należy zapewnić współfinansowanie przez Komisję i Państwa Członkowskie prac normalizacyjnych, infrastruktury europejskich oraz działań zmierzających do poprawy sprzężenia zwrotnego między ESO w celu zwiększenia ich skuteczności w procesie tworzenia europejskich norm technicznych i w propagowaniu standardów międzynarodowych.

2.5.1 Silniejsze włączenie w te działania przedstawicieli Państw Członkowskich mogłoby zapewnić lepsze, terminowe tworzenie norm przeznaczonych dla zainteresowanych podmiotów.

2.6 Rozwijanie europejskiej kultury normalizacji technicznej ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia skutecznego i zrównoważonego funkcjonowania rynku wewnętrznego Unii 25 państw. Ważne jest zatem, by na szczeblu europejskim zapewnić istnienie struktur mogących skutecznie odpowiedzieć na:

— wymogi „nowego podejścia”;

— wymogi związane z interoperacyjnością na rynkach;

— towarzyszące konkurencyjności zobowiązania i możliwości, które uzyskują coraz większe znaczenie na rynkach międzynarodowych.

2.7 W roku 2004 łączna liczba norm europejskich wyniosła ok. 1 200 dla CEN i ok. 400 dla CENELEC: dzięki temu całkowita liczba norm europejskich przyjętych przez obie organizacje wzrosła do 15 tys.

2.8 Warunki, które doprowadziły do takiego sukcesu, należy — w opinii Komitetu — w całości zachować, a ewentualnie także ulepszyć. Jego zdaniem nowe ramy prawne regulujące finansowanie prac normalizacyjnych, oparte na art. 95 i 157 traktatu, nie mogą w żaden sposób pomniejszać znaczenia natury i zasadniczych cech procesu normalizacyjnego, który winien pozostać nieskrępowany, dobrowolny i konsensualny.

2.9 Ponadto Komitet ma świadomość, jak ważne są racjonalizacja, konsolidacja i zapewnienie długotrwałości ram finansowych centralnych struktur europejskich, także w związku z odnotowanym w ostatnich latach coraz częstszym stosowaniem norm technicznych.

2.9.1 W istocie nasila się dążenie do uniknięcia nowych barier dla handlu za pomocą systemu norm, który by utrzymał konkurencyjność towarów, usług i europejskich procesów przemysłowych, zmierzając do realizacji gospodarczych, społecznych i ekologicznych celów rozwoju wytyczonych przez strategię lizbońską.

2.10 Jak dotąd nie istnieją jeszcze na szczeblu europejskim przepisy, które by jednoznacznie regulowały zasady finansowania systemu norm technicznych i umożliwiały Komisji finansowe wsparcie wszystkich prac normalizacyjnych za pomocą dodatkowych środków.

2.10.1 Jak wiadomo, prace te obejmują dziedziny od technologii informacyjnych i komunikacyjnych po transport; od ochrony środowiska i konsumentów po bezpieczeństwo przetwarzania żywności i bezpieczeństwo artykułów spożywczych; od badań poprzedzających tworzenie norm i jemu towarzyszących po sektor usług i sektor nowych produktów normalizacji (*new deliverables*) (⁷).

2.11 Z drugiej strony należy zapewnić większą spójność i stabilność centralnych struktur CEN, CENELEC i ETSI, szczególnie po przystąpieniu nowych Państw Członkowskich i w obliczu przyszłych procesów rozszerzenia Unii.

2.12 Podczas gdy krajowe organizacje normalizacyjne mogą się finansować ze swoich bezpośrednich dochodów ze sprzedaży produktów i usług, fundusze infrastrukturalne wspólnotowych zależą wyłącznie od składek członkowskich i dodatkowych środków z UE i EFT-y, które pod wieloma względami wydają się niewystarczające do zapewnienia skuteczności i trwałości europejskiego systemu norm.

2.13 W konkluzjach przyjętych w 2002 r. Rada wezwała organy publiczne, by przyznały strategiczne znaczenie normalizacji i podjęły zdecydowane kroki w tym kierunku, w szczególności poprzez konkretny wkład przeznaczony na utrzymanie skutecznych i wydajnych infrastruktur normalizacyjnych.

2.14 W grudniu 2004 r. Rada przyjęła do wiadomości inicjatywę Komisji mającą na celu zreformowanie ram instytucjonalnych i zaproponowanie nowej podstawy prawnej zasad finansowania normalizacji europejskiej (⁸); wezwała w ten sposób Komisję, Państwa Członkowskie oraz krajowe i europejskie organizacje normalizacyjne, by rozważyły możliwe sposoby optymalizacji europejskiego systemu normalizacyjnego w celu jak najlepszego wykorzystania dostępnych zasobów i zbadania innych dróg zapewnienia skutecznego finansowania normalizacji w Europie (⁹).

2.15 Komisja wypracowała różne propozycje (¹⁰) możliwych scenariuszy finansowania europejskiego systemu norm:

- scenariusz nieinterweniowania;
- opcja polegająca na wyłącznym finansowaniu wspomnianego systemu przez przemysł i zainteresowane strony;

(⁷) **New Deliverables**: specjalne techniki podlegające sprawniejszym i szybszym procedurom osiągania zgody, umożliwiającym w szybkim czasie zmniejszenie niepewności na rynku bez stosowania standardów formalnych, wiążących się z dłuższymi i bardziej żmudnymi czynnościami. Ich ważność jest ograniczona czasowo i stosowane są one przez społeczeństwo informacyjne. Opracowuje się je w ramach umów CEN Workshop Agreements.

(⁸) Konkluzje Rady z dnia 21 grudnia 2004 r.

(⁹) Zalecenie B2 Rady z dnia 21 grudnia 2004 r.

(¹⁰) SEC(2005) 1050 z dnia 19 sierpnia 2005 r. (ocena *ex-ante*).

— opcja polegająca na jego wyłącznym finansowaniu przez Państwa Członkowskie i krajowe organizacje normalizacyjne;

— opcja wartości dodanej, z finansowym zaangażowaniem Wspólnoty.

2.16 Wyłączne finansowanie europejskiego systemu norm przez przemysł i inne zainteresowane strony miałyby ograniczenie polegające na niemal całkowitej koncentracji na wytwarzaniu norm technicznych zgodnych z dyktatem rynku, zmierzających zatem do zwiększenia konkurencyjności Unii na rynku światowym.

2.16.1 Ten typ finansowania miałby zaletę polegającą na tym, że wynikałby bezpośrednio z woli przedsiębiorstw i odzwierciedlał potrzeby rynku, natomiast nie byłby warunkowany czynnikami zewnętrznymi. Zarazem mógłby on jednak mieć poważne konsekwencje dla ochrony, nade wszystko zaś zrównoważonej ochrony, wszystkich reprezentowanych interesów, zwłaszcza interesów MŚP.

2.17 Opcja polegająca na wyłącznym finansowaniu omawianego systemu przez Państwa Członkowskie za pośrednictwem ESO, będących członkami CEN, CENELEC i ETSI — mogłaby osłabić ogólnoeuropejską koordynację i spójność europejskiego systemu norm.

2.17.1 Z drugiej strony opcja taka mogłaby w znacznym stopniu realizować przewidziane w traktacie zasady pomocniczości i proporcjonalności.

2.18 Silniejsze zaangażowanie ze strony Komisji przyczyniłoby się do nadania normom technicznym większej wartości dodanej na szczeblu europejskim, prowadząc do wycofania norm krajowych niezgodnych z europejskimi i umacniając sposób funkcjonowania jednolitego rynku, także w kategoriach efektów skali dla produkcji przemysłu europejskiego.

2.18.1 Komisja miałaby możliwość wpływania na proces normalizacyjny i kierowania nim zgodnie z punktem widzenia Wspólnoty, co mogłoby poprawić zauważalność i spójność realizowanych przez nią polityk, jak też zwiększyć skuteczność wsparcia dla nich.

2.19 Co się tyczy wydatków, niedawne badania (¹¹) pokazały, że roczne koszty systemu norm CEN/CENELEC/ETSI wynoszą ok. 700 mln euro, a ich rozkład jest następujący:

- 26 % — koszty instytucjonalne ESO,
- 2 % — koszty zarządzania ponoszone przez CEN Management Centre (CMC),
- 72 % — koszty udziału ekspertów krajowych w różnych komitetach normalizacyjnych.

(¹¹) Ronald Berger & Partners GMBH, grudzień 2000 r.

2.20 Co się tyczy dochodów, główne źródła finansowania mogłyby przedstawiać się następująco:

- 2 % — składki z UE/EFT-y,
- 8 % — składki rządów krajowych,
- 90 % — składki pochodzące od przemysłu i zainteresowanych stron.

2.21 Obecnie wsparcie finansowe dla normalizacji europejskiej ma za podstawę kilka aktów prawnych, które w przeważającej mierze nie zawierają jednoznacznych i konkretnych postanowień w kwestii warunków finansowania. Zgodnie z tymi aktami Komisja może zwrócić się do europejskich organizacji normalizacyjnych (CEN, CENELEC, ETSI) o opracowanie norm europejskich wspierających realizowane przez nią polityki.

2.22 Wsparcie finansowe dla normalizacji europejskiej podlega ramom stosunków partnerstwa ustanowionych pomiędzy Komisją, EFT-ą a europejskimi organizacjami normalizacyjnymi oraz opisanych w ogólnych wytycznych współpracy podpisanych 28 marca 2003 r.

2.23 Finansowanie działań w zakresie normalizacji europejskiej dotyczy zasadniczo:

- umów dotyczących rocznej wydajności z ESO w celu polepszenia funkcjonowania ich sekretariatów centralnych w zakresie spójności, skuteczności, jakości i przejrzystości;
- poprawy jakości normalizacji europejskiej poprzez ocenę projektów harmonizacji norm przez zewnętrznych ekspertów oraz, w zależności od potrzeb, tłumaczenia ich ostatecznych wersji;
- usług zmierzających do opracowania europejskich norm lub innych form normalizacji na rzecz wspierania polityki i prawa wspólnotowego;
- promowania i przejrzystości europejskiego systemu normalizacji oraz norm europejskich;
- współpracy technicznej z krajami trzecimi i technicznego wsparcia dla nich, jak też współpracy międzynarodowej.

2.23.1 Podobnie normalizacja przyczynia się do ograniczenia liczby przeszkód technicznych w handlu międzynarodowym dzięki porozumieniom zawartym w ramach WTO, takim jak TABD (Transatlantycki Dialog Gospodarczy) i MEBF (Forum Gospodarcze Mercosur/Unia Europejska), jak również dzięki transpozycji europejskich norm technicznych do norm międzynarodowych: ISO, IEC, ITU.

3. Uwagi szczegółowe

3.1 W celu zachowania nieodzownych cech charakterystycznych europejskiego procesu normalizacji, który powinien być dobrowolny, oparty na konsensusie i ukierunkowany na rynek,

należałoby zdaniem Komitetu wprowadzić nowy motyw w następującym brzmieniu:

„Proces normalizacji powinien być dobrowolny, oparty na konsensusie i ukierunkowany na rynek. Cechy te należy zachować i wzmocnić za pomocą nowych wspólnotowych podstaw prawnych finansowania normalizacji europejskiej, zgodnie z planem działania na rzecz normalizacji europejskiej przyjętym przez Komisję w październiku 2005 r.: plan taki należy corocznie aktualizować w oparciu o konsensus osiągnięty przez ESO i zainteresowane strony.”

3.2 Komitet sądzi, że tempo przemian technologicznych nie usprawiedliwia wspierania przez przemysł licznych konsorcjów i forów opracowujących specyfikacje techniczne, a powstających poza formalnym procesem normalizacji europejskiej. Istnieje bowiem ryzyko, że osłabi to fundamentalne elementy normalizacji europejskiej: możliwość udziału wszystkich ekspertów, w szczególności z małych przedsiębiorstw; przejrzystość całego procesu; rozszerzenie podstawy dobrowolnego konsensusu. Komitet uważa przeto za ważne włączenie do tekstu następującego nowego motywu:

„Istotne jest, by nowe podstawy prawne zapewniły zwiększenie skuteczności normalizacji i jej wzmocnienie, tak aby można było w ramach przejrzystego, otwartego i dobrowolnego procesu spełnić wymogi związane z nowymi produktami normalizacji: specyfikacjami technicznymi, raportami technicznymi i przewodnikami. Nad produktami (deliverables) ⁽¹²⁾ tymi czuwać powinny ESO, tak aby zaspokajać potrzeby wszystkich zainteresowanych stron, zwłaszcza tych słabiej zorganizowanych i o mniejszych rozmiarach, bądź spełniać zasadne żądania organizacji konsumenckich.”

3.3 Według Komitetu należałoby zmienić obecny motyw 4 w tym sensie, że celem powinno być ustanowienie podstaw prawnych nie tylko do celów „finansowania przez Wspólnotę wszelkich działań normalizacji europejskiej niezbędnych do wdrażania wspólnotowej polityki i prawodawstwa”, lecz także do celów wzmocnienia europejskiego procesu normalizacji jako zasadniczego czynnika konkurencyjności przemysłu europejskiego, ochrony konsumenta, ochrony zdrowia i dobrobytu obywateli europejskich.

„Niezbędne jest ustanowienie jasnych, pełnych i precyzyjnych podstaw prawnych do celów finansowania przez Wspólnotę wszelkich działań normalizacji europejskiej niezbędnych do wdrażania wspólnotowej polityki i prawodawstwa oraz do celów wzmocnienia samego europejskiego procesu normalizacji jako zasadniczego czynnika konkurencyjności przemysłu europejskiego, upowszechniania nowych innowacyjnych technologii, ochrony konsumenta, ochrony zdrowia i dobrobytu obywateli europejskich.”

⁽¹²⁾ Patrz: przypis nr 7.

3.4 Zdaniem Komitetu należy wyraźniej podkreślić, że europejskie organizacje normalizacyjne nie tworzą norm technicznych, lecz świadczą usługi infrastruktury europejskiej, w ramach której normy opracowywane są przez ekspertów reprezentujących uczestniczące zainteresowane strony; należałoby zatem dodać nowy motyw po motywie 8:

„Europejskie organizacje normalizacyjne zasadniczo zapewniają usługi infrastrukturalne w procesie wytwarzania norm technicznych, które w przeważającej mierze są owocem nieskrępowanej, opartej na konsensusie współpracy fachowców reprezentujących zainteresowane strony.”

3.5 EKES proponuje, by w artykule 3 wniosku dotyczącego decyzji, zatytułowanym „Działalność normalizacyjna kwalifikująca się do finansowania europejskiego”, w punkcie 1 dodać po punkcie f) dwa nowe punkty g) i h):

3.5.1 Jak to już powiedziano w punkcie 1.4 niniejszej opinii, szczególnego znaczenia nabiera kształcenie zainteresowanych podmiotów w zakresie normalizacji. Artykuł 3, nowy punkt g):

„Kształcenie przedstawicieli zainteresowanych stron, zwłaszcza małych przedsiębiorstw, sektora usług i dystrybucji oraz mniej zorganizowanych organizacji, dotyczących to ogólnie procesu normalizacyjnego, czy to konkretnych kwestii technicznych, w celu wzmocnienia zdolności współtworzenia norm europejskich i międzynarodowych.”

3.5.2 Dla zapewnienia coraz większego udziału wielu aktorów społeczeństwa obywatelskiego w procesach normalizacyjnych — konieczne wydaje się wzmocnienie łączności sieciowej pomiędzy nimi. Artykuł 3, nowy punkt h):

„Wzmocnienie interdyscyplinarnej koordynacji metod, procedur i polityk oraz europejskich interaktywnych sieci informatycznych między krajowymi/regionalnymi organizacjami normalizacyjnymi.”

3.6 Zasady finansowania

3.6.1 Działalność organizacji normalizacyjnych można skojarzyć z działalnością w ogólnym interesie gospodarczym, ponieważ polega ona na wytwarzaniu usług niezbędnych dla zdrowia, środowiska naturalnego i zrównoważonego rozwoju.

3.6.2 Zdaniem EKES-u działalność centralnych sekretariatów europejskich organizacji normalizacyjnych mogłaby być finansowana zarówno poprzez przyznawanie „dotacji na konkretne działanie” lub „dotacji na ogólne funkcjonowanie”⁽¹³⁾, jak i poprzez zaproszenie do składania ofert („procurement”), zgodnie z procedurą przetargów. Zasadniczo potrzeba bardziej elastycznego podejścia.

3.6.3 Artykuł 5, „Zasady finansowania”, punkt 5. Co się tyczy umów ramowych o partnerstwie zawieranych między ESO a Komisją (art. 5), zdaniem Komitetu byłoby stosowne, aby były one owocem prawdziwie równego partnerstwa i nie były jednostronnie narzucane. Ponadto należałoby usprawnić procedury kontroli administracyjnej i biurokratyczne, unikając uciążliwych systemów certyfikacji i audytu poniesionych kosztów, a wprowadzając systemy ryczałtowe, które w 100 % pokrywałyby koszty marginalne.

3.7 Aspekty związane ze środowiskiem naturalnym

3.7.1 Poza zasadniczymi celami normalizacji, tj. ułatwianiem handlu, poprawą jakości życia, przyczynianiem się do poprawy zdrowia i bezpieczeństwa procesów i usług, należy zwrócić szczególną uwagę na aspekty związane ze środowiskiem naturalnym.

3.7.2 Za przykład posłuży zintegrowana polityka produktów, która ogniskuje się wokół pojęcia „ekologicznego cyklu życia”⁽¹⁴⁾. Analizy związanych ze środowiskiem naturalnym aspektów na poziomie przedsiębiorstwa i „terenu” zostały już włączone do normy EN/ISO 14.001, którą przyjęto jako normę europejską. Również inne normy serii ISO 14.000 (zarządzanie środowiskiem) są stosowane w praktyce w Unii Europejskiej: ISO 14.020 — oznakowanie i informacje ekologiczne; ISO 14.030 — ocena oddziaływania na środowisko; ISO 14 040 — LCA (ocena cyklu życia, „Life Cycle Assessment”).

3.8 Zasady zarządzania, wdrażania i monitorowania

3.8.1 Zdaniem Komitetu należałoby zmienić ustęp 2 artykułu 6, zgodnie z nowym, zmienionym motywem 4.

Bruksela, 15 marca 2006 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

⁽¹³⁾ COM (2005) 377, art. 5, pkt 2.

⁽¹⁴⁾ COM (2003) 302 wersja ostateczna.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie Zielonej księgi w sprawie usprawnienia ram prawnych UE dla funduszy inwestycyjnych

COM(2005) 314 końcowy

(2006/C 110/04)

Dnia 12 lipca 2005 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie *Zielonej księgi w sprawie usprawnienia ram UE dla funduszy inwestycyjnych*

Sekcja ds. Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 21 lutego 2006 r. Sprawozdawcą był **Angelo GRASSO**.

Na 425. sesji plenarnej w dniach 15 i 16 marca 2006 r. (posiedzenie z dn. 15 marca 2006 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 138 do 1, przy 4 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Wstęp

1.1 Zielona księga Komisji Europejskiej jest niezwykle ważnym dokumentem strategicznym na drodze do osiągnięcia pełnej integracji rynków finansowych w Europie. Jak wiadomo, rozwój gospodarczy i wzrost państw europejskich są ściśle powiązane z rozwojem i integracją rynków finansowych, integracją stanowiącą również pełną realizację trzeciego etapu Unii Europejskiej.

1.2 Pomijając dyskusję akademicką co do tego, czy rozwój finansowy poprzedza czy też jest konsekwencją rozwoju gospodarczego, wydaje się istotne podkreślenie, że w odniesieniu do dualistycznego ukierunkowania na sektor bankowy i ukierunkowania na rynki finansowe, charakteryzującego tzw. model anglosaski (a w szczególności amerykański), w porównaniu z „modelem europejskim”, obecne trendy w stosowanym prawodawstwie oraz **ukierunkowanie Unii wydają się wskazywać na chęć kontynuowania prac w kierunku pełnej integracji tych dwóch rodzajów podejścia w naszym systemie gospodarczym.**

1.3 Rynki i instytucje finansowe istotnie odgrywają zasadniczą rolę w społeczeństwie, gdyż łączą ze sobą jednostki posiadające „deficyt” finansowy z jednostkami posiadającymi „nadwyżkę”, zgodnie z zasadami opartymi na kryteriach efektywnej alokacji i racjonalności. Ponadto należy pamiętać, że ucziwa konkurencja i konkurencyjność między przedsiębiorstwami powstaje na rynku kapitałowo-kredytowym wcześniej niż na rynku towarowym.

2. Rynek przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe (UCITS) w Unii Europejskiej i potrzeba harmonizacji

2.1 Dyrektywa nr 85/611/EWG stanowi ramy regulacyjne, w których rozwijał się w ostatnich latach ten sektor. Tworzy ona rdzeń prawodawstwa europejskiego w zakresie zarządzania oszczędnościami w ogóle, a UCITS w szczególności. Pomimo, że nie został dokończony proces usuwania na obszarze UE

barier legislacyjnych, utrudniających transgraniczną lokalizację i wprowadzanie do obrotu transgranicznego produktów, rynek UCITS działa w ujednoliconym kontekście regulacyjnym.

2.2 Rozwój rynku UCITS jest ciągłym i postępującym procesem. W ciągu ostatnich lat wielkość zarządzanych aktywów netto odnotowała dwucyfrowy wzrost. Dane uzyskane z *European Fund and Asset Management Association, Investment Company Institute, and other Mutual Fund Association* wskazują, że w okresie 1996 — 2005 rynek obejmujący UE, Republikę Czeską, Węgry, Polskę, Norwegię i Szwajcarię osiągnął łączną roczną stopę wzrostu w wysokości 14,5 %, zwiększając się z ok. 1 450 mld EUR do ponad 4 900 mld EUR aktywów netto.

2.3 Publikacja (¹) rocznych danych dot. liczby funduszy i całkowitego kapitału funduszy w skali światowej podkreśla natężenie tego zjawiska, zarówno jeżeli chodzi o liczbę, jak i wysokości zarządzanych kwot.

2.4 EKES dostrzega trudności, lecz uważa, że należy rozwiązać problem spójności fiskalnej, aby zwiększyć potencjał wzrostu UCITS. Na strategię internacjonalizacji w sektorze mogą mieć wpływ bariery wejścia i bariery wyjścia. Bariery wyjścia powstają, gdy opodatkowani są subskrybenci nierezydenci w oparciu o prawodawstwo krajowe dotyczące funduszy. Bariery wejścia utworzone są przez prawodawstwo w kraju stałego zamieszkania subskrybenta.

2.5 Prawie we wszystkich państwach UE reguły podatkowe stosujące się do UCITS zdają się wzorować na zasadzie neutralności inwestowania w fundusze w porównaniu z inwestowaniem bezpośrednim; **praktycznie wszystkie kraje europejskie stosują — formalnie lub zasadniczo — ten model przejrzystości fiskalnej (no veil), zgodnie z którym dochód inwestora opodatkowany jest bezpośrednio.** Wspomniany model przejrzystości stosuje zasadę *capital export neutrality* (neutralności wywozu kapitału), a w wypadku, gdy dochód z funduszy nie jest opodatkowany u źródła, inwestorzy płacą podatek na podstawie zasady miejsca zamieszkania.

(¹) Źródło: *European Fund and Asset Management Association, Investment Company Institute, and other Mutual Fund Association.*

3. Uwagi dotyczące punktu „Ogólna ocena”

3.1 W europejskim sektorze finansowym średnia wielkość UCITS stanowi mniej niż jedną trzecią wielkości ich amerykańskich odpowiedników; dlatego też **w zarządzaniu funduszami ekonomicznie skali są mniejsze, co ogranicza dochód netto** inwestorów końcowych.

3.2 Niemniej jednak, nawet jeżeli priorytetowym celem Komisji jest stworzenie przepisów dotyczących „finansowania produktów”, EKES uważa, że **faktyczne korzyści dla inwestorów zależą od kompleksowych przepisów regulujących system finansowy** (a zatem prawodawstwa dotyczącego zarówno produktów i usług).

3.3 Ponadto zielona księga kładzie nacisk na fakt, że podzlecenie (outsourcing) pewnych funkcji potencjalnie rodzących konflikt interesów może pociągać za sobą zwiększenie ryzyka operacyjnego; EKES jest zdania, że **jest to istotne zagrożenie, które musi być poruszone w odpowiednich uregulowaniach prawnych**.

3.4 Jeżeli dany proces zostanie podzielony na kilka części, które powierzy się różnym organizacjom, problemów nie nastręczają aspekty techniczne takiej fragmentacji, lecz równowaga, z którą rozwija się (nowy) rynek regulujący stosunki między kupującym a sprzedającym. Weźmy jako przykład sektor analiz finansowych. W powszechnej praktyce analizy finansowe nie są kupowane ani sprzedawane niezależnie, lecz w ramach innych usług, zwykle o charakterze operacyjnym; stąd na przykład makler sprzedający obligacje w zasadzie rozpowszechnia analizy różnych obligacji w zamian za ciągłość operacyjną bazującą na stawkach prowizji, które uwzględnia również koszt takich analiz.

3.5 Rozpowszechnianie informacji (analiz) odbywa się zatem zgodnie z logiką rynku typową dla „dóbr publicznych”: dostarczana jest dana ilość potrzebnych informacji, a cenę stanowi suma cen zapłaconych przez różnych kupujących; jednakże z tych kupujących w rzeczywistości jedynie część płaci cokolwiek. Skutek jest co najmniej destabilizujący: sporządzanie analiz jest czynnością niedostatecznie wynagradzaną, co jest bodźcem dla zwiększenia ekonomii skali w tej branży, wraz z nieuniknionym spadkiem jakości, a ponadto bodźcem do uzyskiwania korzyści z kosztów wynikających także z konfliktu interesów (na przykład interwencja brytyjskiego FSA w sprawie preferencyjnych prowizji [soft commission] uzgadnianych między maklerami/dealerami a zarządzającymi aktywami). EKES jest zdania, że należałoby jak najbardziej unikać pomieszania ze sobą mechanizmów ustalania cen w sektorze pośrednictwa w zakresie ryzyka kapitału finansowego z mechanizmami ustalania cen w sektorze pośrednictwa/transformacji ryzyka inwestycyjnego.

4. Odpowiedzi na pytania zawarte w zielonej księdze

4.1 Czy powyższe inicjatywy wprowadzą wystarczającą pewność prawną we wdrażaniu dyrektywy?

- A. Wyeliminowanie niepewności dotyczącej uznawania funduszy, związanej z przejściem z UCITS I do UCITS III,
- B. Uproszczenie procedury zgłaszania funduszy korzystających z paszportu,
- C. Wspieranie wdrażania zaleceń Komisji w sprawie stosowania instrumentów pochodnych i uproszczonego prospektu,
- D. Uściślenie definicji aktywów, które mogą nabywać fundusze UCITS.

4.1.1 By odpowiedzieć na to pytanie należy **odróżnić „finansowanie produktów” od „finansowania usług”**. Celem pierwszego rodzaju finansowania jest ustalenie praktycznych instrumentów umożliwiających spotkanie się dawców i odbiorców kapitału finansowego; celem drugiego natomiast jest poszukiwanie instrumentów jak najlepiej przystosowanych do wymogów inwestujących lub dostawców funduszy, wskazując w przypadku braku odpowiednich produktów, jakich cech brakuje.

4.1.2 Przeobrażenie systemów finansowych „zorientowanych na banki” w systemy „zorientowane na rynki” zmienia sposób funkcjonowania pośrednictwa finansowego, które coraz częściej odgrywa rolę pośrednika ryzyka, jak również kapitału finansowego. Pośrednictwo w odniesieniu do ryzyka jest opłacalne, pod warunkiem, że pośrednik potrafi nim zarządzać mniejszym kosztem niż inwestor. Należy zatem zadać sobie pytanie, czy system prawodawczy mający na celu ograniczenie ryzyka jest skuteczniejszy niż system prawodawczy dążący do zagwarantowania odpowiedniej efektywności procesu pośredniczenia w zakresie ryzyka.

4.1.3 Należy pamiętać, że nawet w kontekście efektywnych rynków finansowych globalne ryzyko inwestycji najlepiej byłoby podzielić na dwa rodzaje: pierwsze z nich mierzy faktyczną zmienność (volatility) zwrotu z inwestycji, drugie mierzy natomiast stopień trudności poprawnego oszacowania „**ryzyka pay-off**” (spowodowanej zasadniczo brakiem informacji ze strony podmiotów gospodarczych). Należy wziąć pod uwagę fakt, że premia za ryzyko uwzględniona w wyborach podmiotów gospodarczych pochodzi z tych dwóch rodzajów ryzyka, a powiązania między nimi nie charakteryzuje proste dodanie, ale korelacje o różnym stopniu intensywności.

4.1.4 Wobec powyższego na pytanie EKES udzieliłby odpowiedzi twierdzącej, przy założeniu, że uwagi sformułowane dotyczą sektora „finansowanie produktów”. **Jeżeli chodzi o „finansowanie usług” stosowne byłoby zwiększenie swobody świadczenia usług inwestycyjnych, na przykład poprzez wyeliminowanie obecnych ograniczeń dla promocji finansowej**, które nie w pełni przestrzegają zasadę kontroli państwa pochodzenia (home-country-control).

4.1.5 Obawa leżąca u podstaw takiej praktyki jest jasna: chodzi o **zapobieżenie wszelkim zachowaniom oszukańczym** ze strony tych, którzy dążą do zorganizowania sieci promotorów przy wykorzystaniu bardziej elastycznych warunków istniejących w pewnych krajach Unii. EKES jest zdania, że takie rozumowanie jest od samego początku wadliwe jeżeli oszustwo jest możliwe, oznacza to, że warunki takie nie zostały faktycznie ujednolicone.

4.1.6 EKES uważa więc, że należy zwiększyć „wolny przepływ” działalności związanej z finansowaniem usług, co stanowiłoby bodziec do ujednolicenia stosowania w poszczególnych Państwach Członkowskich dyrektyw wspólnotowych dotyczących inwestowania i zbywalnych papierów wartościowych (w tym UCITS III).

4.2 Czy istnieją inne obawy związane z codziennymi zagadnieniami wdrażania dyrektywy, którymi należy się zająć w pierwszej kolejności?

4.2.1 Zbieżności przepisów powinny towarzyszyć działania mające na celu koordynację reguł fiskalnych stosujących się do tego sektora. Obecnie, jak w przypadku wszystkich innych dziedzin finansów, na rynku europejskim istnieją obok siebie różne systemy krajowe, jak również, w pewnych sektorach, zasady wynikające z umów dwustronnych o unikaniu podwójnego opodatkowania.

4.2.2 Splatanie się ze sobą różnych przepisów podatkowych pociąga za sobą zniekształcenie konkurencji, **podwójne opodatkowanie, możliwości arbitrażu**, jak również oszustwa i uchylanie się od płacenia podatków. Biorąc pod uwagę coraz większą internacjonalizację rynków, konieczne jest w związku z tym zwiększenie efektywności prawodawstwa krajowego.

4.2.3 Państwa członkowskie posiadają wyjątkowy instrument protekcjonistyczny. Biorąc pod uwagę, że implikacje podatkowe dotyczące UCITS powstałe w innych państwach członkowskich mogą być różnie interpretowane, możliwe jest stosowanie mniej korzystnych zasad opodatkowania, w ten sposób tworząc pewnego rodzaju barierę wejścia. Komitet ma świadomość, że harmonizacji podatkowej nie można uznać za cel, który byłby łatwy do zrealizowania w krótkiej perspektywie, m.in. z powodu konieczności osiągnięcia jedności w wypadku działań na tym polu. **Komitet sugeruje niemniej uwzględnienie określenia wspólnotowego systemu podatkowego dla produktów inwestycyjnych, zarówno w zakresie opodatkowania, jak i poboru.**

4.3 Czy w porównaniu z przepisami regulującymi zasady przedstawicielstwa skutecznie funkcjonujący paszport spółki zarządzającej mógłby przynieść istotne dodatkowe korzyści gospodarcze? Proszę wskazać źródła i prawdopodobny rozmiar spodziewanych korzyści.

4.3.1 Paszport i „uproszczony prospekt” wydają się natomiast właściwymi środkami celem przewyciężenia krytycznych opinii dotyczących rynku i barier utrudniających pełną mobilność kapitału i ukończenie tworzenia rynków, **jak również**

celem przystąpienia do ustanawiania wystarczającej pewności prawnej. EKES sądzi ponadto, że konieczne są dalsze działania, aby wyeliminować niepewność związaną z uznawaniem funduszy powstałych podczas przechodzenia od UCITS I do UCITS III.

4.4 Czy podział odpowiedzialności za nadzór nad spółką zarządzającą i nad funduszem i objęcie ich odrębnymi jurysdykcjami może przyczynić się do powstania dodatkowego ryzyka operacyjnego lub obaw związanych z nadzorem? Proszę opisać źródła problemu i kroki, które należałoby podjąć, aby skutecznie zarządzać tego rodzaju ryzykiem.

4.4.1 Należy przede wszystkim podkreślić, że w UE funkcjonują razem dwa modele finansowe, a mianowicie angielski i kontynentalny, i będzie trudno zbliżyć je do siebie w krótkim czasie. EKES ma jednak nadzieję, że nowe przepisy zagwarantują, iż **zastosowanie tylko jednego źródła regulacyjnego mogłoby ułatwić proces zbieżności**, gdyż uważa, że stworzenie barier prawnych celem zapobieżenia mieszanemu korzystaniu przez instytucje z jednego bądź też innego systemu regulacyjnego służyłoby jedynie utrzymaniu obecnej nierównowagi.

4.4.2 EKES jest przekonany, że podział pomiędzy dwa państwa członkowskie odpowiedzialności za nadzorowanie spółki zarządzającej funduszem i funduszu zwiększa trudności z nadzorem i ryzyko, zmniejszając tym samym skuteczność operacyjną. **Kwestią trudną do uregulowania jest arbitraż w obrocie papierami wartościowymi i arbitraż walutowy, gdy transakcje takie dotyczą zbywalnych papierów wartościowych spoza UE.**

4.5 Czy większa przejrzystość, porównywalność i uwaga poświęcana potrzebom inwestorów w ramach dystrybucji funduszy przyczyni się do znacznego polepszenia funkcjonowania europejskich rynków funduszy inwestycyjnych oraz poziomu ochrony inwestorów? Czy powinno to stanowić priorytet?

4.5.1 Samo uregulowanie etapu produkcyjnego instrumentów finansowych nie wystarczy do ulepszenia funkcjonowania rynków funduszy i ochrony inwestorów. EKES uważa zatem, że jeśli inwestorzy mają dokonywać rozsądnych wyborów, należy poświęcić więcej uwagi ich potrzebom, zwracając uwagę na przejrzystość.

4.5.2 Informacje przekazywane inwestorom nie mogą całkowicie pomijać miejscowego środowiska i kontekstu kulturowego, w którym wychowali się i żyją inwestorzy. **Rozszerzenie Unii Europejskiej o kraje, które jeszcze 15 lat temu nie uczestniczyły w gospodarce rynkowej, stwarza pytanie, czy stosowne jest zachowanie jednolitego standardu informacyjnego.** Komitet uważa, że należy tę kwestię rozważyć, mając na uwadze: z jednej strony konieczność stworzenia jak najprostszych i jak najbardziej jednolitych ram prawnych, a z drugiej — znaczne różnice finansowe i rozdźwięk kulturowy występujący jeszcze między niektórymi państwami członkowskimi.

4.6 Czy uściślenie zasad „prowadzenia działalności” obowiązujących firmy prowadzące handel detaliczny funduszami na rzecz inwestorów przyczyni się w znacznym stopniu do osiągnięcia tego celu? Czy należy rozważyć podjęcie innych kroków (rozszerzenie zakresu ujawniania informacji)?

4.6.1 Uściślenie zasad „prowadzenia działalności” przez dystrybutorów może być tylko postrzegane w pozytywnym świetle. Nie należy niemniej lekceważyć faktu, że — co się tyczy zarządzania ryzykiem i przejrzystości prowizji — codzienne zastosowanie dyrektywy wiąże się z obiektywnymi trudnościami, które nie zawsze można z łatwością pokonać.

4.6.2 Weźmy na przykład kwestię techniczną raportowania wyników przy zastosowaniu benchmarkingu. Może ono posiadać całkiem różne znaczenie w zależności od tego, czy celem zarządzania jest „przekroczenie benchmarku”, czy też „osiągnięcie benchmarku”. Dany proces delegowania — przy zastosowaniu tych samych instrumentów — oznacza narażenie na różne poziomy ryzyka, zakładając, że dla przekroczenia benchmarku konieczne jest umożliwienie zarządzającym zróżnicowanie ich alokacji, a zatem przyjęcie podwyższonego ryzyka.

4.6.3 W tym kontekście proponowalibyśmy wprowadzenie przepisów mających na celu zwiększenie przejrzystości procesu rotacji portfela inwestycyjnego (raczej niż jego wielkości): przy tych samych wynikach brutto, wysokie poziomy rotacji zwiększają koszty transakcji, zmniejszając wyniki netto dla klienta. Jest to szczególnie paląca kwestia, zwłaszcza gdy część kosztów transakcji ma być ponoszona przez samych zarządzających.

4.7 Czy istnieją szczególne kwestie związane z funduszami, które nie są przedmiotem bieżących prac nad szczegółowym wdrożeniem zasad prowadzenia działalności w ramach dyrektywy RIF?

4.7.1 Dyrektywa RIF może stanowić istotną podstawę prawną, przede wszystkim w dążeniu do wysokich standardów przejrzystości na etapie dystrybucji UCITS.

4.7.2 **Dyrektywa RIF nie ustala niemniej zasad przejrzystości w wypadku negocjacji obligacji**, które mogą być w znacznym stopniu niejasne. EKES uważa zatem, że nie można jej postrzegać jako instrumentu uzupełniającego i wypełniającego wszystkie luki ram prawnych UCITS.

4.8 Czy istnieje komercyjne lub gospodarcze uzasadnienie (korzyści netto) przemawiające za transgranicznymi fuzjami funduszy? Czy korzyści te można w znacznym stopniu osiągnąć dzięki racjonalizacji w granicach poszczególnych państw?

4.8.1 Średnia wielkość funduszy europejskich jest jeszcze stosunkowo ograniczona: w 2004 r. wynosiła ona w Europie 195 mln USD, podczas gdy w USA — 628 mln USD. Aspekt ten ma wpływ na możliwości osiągania ekonomii skali, a zatem na zyski i przede wszystkim rentowność spółki zarządzającej funduszem.

4.8.2 Powszechnie wiadomo, że jednym ze skutków finansowych procesu globalizacji gospodarczej jest obniżenie bezwzględnego poziomu ryzyka, który związany jest z korektą poziomów ryzyka systematycznego (rosnącego) i ryzyka specyficznego (malejącego). Podczas, gdy **fuzje transgraniczne wprowadzie mogą zwiększyć ekonomie skali, powinny one być stosowane w ograniczonym zakresie, w przypadku produktów, gdzie fuzje takie mogą być skutecznym motorem sukcesu**, lub też wobec wszystkich sektorów zarządzania funduszami, gdzie wydajność jest ważniejsza niż skuteczność. Natomiast w sektorach, w których brakuje skuteczności, nie można czerpać korzyści z łączenia przedsiębiorstw.

4.9 Czy *pożądane* korzyści można osiągnąć poprzez łączenie (pooling)?

4.9.1 Łączenie zarządzania aktywami różnych funduszy o zasadniczo podobnych cechach pozwala w oczywisty sposób na osiągnięcie ekonomii skali i jest instrumentem wykorzystywanym już przez spółki zarządzające w celu zwiększenia wydajności zarządzania inwestycjami. Transgraniczne łączenie funduszy napotyka niemniej na szeroko omówione już wcześniej problemy podatkowe i prawne związane z funduszami inwestycyjnymi. EKES uważa więc, że nie może to być zatem alternatywny sposób ominięcia problemów oraz trudności prawnych i instytucjonalnych, hamujących konsolidację przemysłu funduszy inwestycyjnych.

4.10 Czy na poziomie zarządzania funduszami i/lub ich dystrybucji istnieje wystarczająca konkurencja pozwalająca inwestorom na korzystanie z większej wydajności?

4.10.1 Odpowiedź na powyższe pytanie jest przecząca, jak zresztą pokazuje doświadczenie w USA. Fundusze inwestycyjne występują na rynku amerykańskim od sześćdziesięciu lat: pomimo znacznego wzrostu liczby oferowanych funduszy i ich wielkości, koszty obciążające fundusze i inwestorów uległy, ogólnie mówiąc, prawie podwojeniu (?). Przełożyło się to na mniej satysfakcjonujące — w porównaniu do poziomu odniesienia — wyniki netto: podczas, gdy istotnie w latach 1945 — 1965 poziomy odniesienia były wyższe od funduszy średnio o 1,7 % rocznie, to w latach 1983 — 2003 rozbieżność ta się pogłębiła, osiągając 2,7 % rocznie.

4.11 Jakie są wady i zalety (ryzyko nadzorcze lub ryzyko komercyjne) wynikające z możliwości wyboru depozytariusza w innym państwie członkowskim? W jakim stopniu uregulowania w zakresie przedstawicielstwa oraz inne uregulowania zapobiegają potrzebie działań legislacyjnych w tych kwestiach?

4.11.1 Możliwość wybrania depozytariusza w Państwie Członkowskim innym niż kraj siedziby spółki zarządzającej funduszem może **wzmocnić konkurencję między depozytariuszami**, zmniejszając w ten sposób koszty ponoszone przez fundusz.

(?) J.C. Bogle (2005): „The Mutual Fund Industry 60 Years Later: For Better or Worse?”, *Financial Analysts Journal*, styczeń/luty.

4.11.2 Może to oznaczać większe ryzyko nadzorcze w wypadku, gdy nie ma wystarczającej współpracy i zbieżności między organami regulacyjnymi tego sektora.

4.11.3 Prowizje depozytariusza — chociaż znaczne — są niższe od innych kosztów, takich jak na przykład koszty dystrybucji. EKES proponuje zatem rozważenie zalet i czynników ryzyka związanych z tą inicjatywą legislacyjną.

4.12 Czy uważają Państwo, że nieustanna standaryzacja inicjowana przez sektor przyniesie owoce w rozsądnej perspektywie czasowej? Czy istnieje potrzeba zaangażowania sektora publicznego?

4.12.1 Standaryzacja, automatyzacja i informatyzacja składania zamówień oraz likwidacji funduszy to podstawowy warunek umożliwiający dystrybutorom poszerzenie oferty produkcyjnej i zwiększenie konkurencji.

4.12.2 Wymaga to niemniej głębokich zmian zasad i standardów w zakresie procedur operacyjnych i informatycznych, co pociągałoby za sobą znaczne koszty dla operatorów. Należy pamiętać, że w Europie kontynentalnej spółki zarządzające funduszami i dystrybutorzy należą często do tej samej grupy. W takim kontekście istnieje prawdopodobieństwo, że operatorzy mają mniej motywacji, by ponosić koszty konieczne dla zwiększenia konkurencji na poziomie dystrybucji. Można zatem uznać, że interwencja ze strony sektora publicznego mogłaby ożywić i przyspieszyć ten proces.

4.13 Czy zdawanie się na formalne limity inwestycyjne jest przejawem zrównoważonego podejścia pozwalającego na zapewnienie wysokiego poziomu ochrony inwestorów?

4.13.1 Skuteczność surowych kodeksów postępowania w odniesieniu do zarządzania ryzykiem była zawsze kwestią gorącej debaty w świecie gospodarki, szczególnie w świetle zmiennych korzyści pochodzących z przeszłych doświadczeń od czasu porozumień o kursach walutowych z Bretton Woods. Wynika to ze zróżnicowanego charakteru ryzyka gospodarczego w stosunku do czasu: w krótkim horyzoncie czasowym, fluktuacja w obliczu ograniczenia powoduje ryzyko, podczas gdy w odwrotnej sytuacji, w dłuższym horyzoncie czasowym, ryzyko powstaje również wtedy, kiedy coś pozostaje sztywne, podczas gdy system ewoluuje. W rezultacie powyższego wprowadzenie sztywności za pomocą formalnych limitów byłoby korzystne w krótkim okresie czasu, natomiast stworzyłoby poważne ryzyko w dłuższej perspektywie.

4.13.2 Należałoby także odnieść się do ostatnich badań na temat sektora tzw. **finansów behawioralnych**: na działania i **decyzje poszczególnych podmiotów gospodarczych ma zwykle silny wpływ poziom występującego ryzyka**. W miarę wzrostu poziomu ryzyka, zachowanie staje się bardziej reaktywne i odwrotnie; w konsekwencji, prawodawstwo wprowadzające nadmierną sztywność miałooby podwójny skutek w dłuższej perspektywie: z jednej strony instrumenty powodowałyby większe ryzyko operacyjne, a z drugiej — podmioty

gospodarcze byłyby mniej reaktywne, czego skutek pozostaje do ustalenia, jednak byłby on z pewnością negatywny. **Z drugiej strony, świadomość rzeczywistej straty kapitału byłaby najbardziej skutecznym bodźcem do jego ochrony.**

4.13.3 Zjawisko to pociąga za sobą dalsze zakłócenia rynków, tzn. stworzenie koncepcji, że jeżeli ryzyko powoduje korzystne rezultaty, inwestor osiąga korzyści, natomiast kiedy powoduje negatywne rezultaty, zostaną one przeniesione na rynek.

4.14 Czy uważają Państwo, że środki ochrony — na poziomie spółki zarządzającej i depozytariusza — są wystarczająco niezawodne, aby złagodzić przyszłe rodzaje ryzyka związane z zarządzaniem i administracją funduszy UCITS? Jakie inne środki pozwalające na utrzymanie wysokiego poziomu ochrony inwestorów uważają Państwo za stosowne?

4.14.1 EKES proponuje więc interweniowanie w krótkiej perspektywie, ewentualnie poprzez formalne i surowe regulacje, ale tylko celem rozbicia karteli. Jeżeli taka sytuacja miałaby miejsce, rynek stałby się bardziej dojrzały, a wtedy nie wymagałby ostrych ograniczeń. Obszarem szczególnego zainteresowania jest sprawozdawczość: zbyt często ramy czasowe wyznaczone przez obowiązki sprawozdawcze są całkowicie niespójne z ramami finansowania produktów (zbyt krótkie), zatem sprawozdania w małym stopniu pokazują czasową dywersyfikację, z jaką wiąże się niektóre inwestycje.

4.14.2 W celu zwiększenia poziomu ochrony inwestorów EKES proponuje rozważenie utworzenia **specjalnego funduszu gwarancyjnego**, który zasilany byłby również poprzez kary nakładane przed organy nadzorujące. Oczywiście fundusz ten nie pokrywałby ryzyka wynikającego z inwestycji UCITS; powinien natomiast służyć pomocą inwestorom, którzy ponieśli straty, gdy pośrednicy nie przestrzegali ustalonych zasad.

4.15 Czy znane są Państwu przypadki, których wynikiem było zakłócenie wyboru inwestorów i którymi powinien zainteresować się prawodawca europejski i/lub krajowy?

4.15.1 Fundusze inwestycyjne konkurują z produktami finansowymi, takimi jak **polisy związane z jednostkami**, które postrzegane są przez inwestorów jako porównywalne, chociaż mają zupełnie odmienne ramy prawne.

4.15.2 Może to powodować zakłócenie wyboru inwestorów, mając negatywny wpływ na koszty i ryzyko dokonanych inwestycji. Komitet uważa, że problemu tego nie można rozwiązać za pomocą mniejszej konkurencji czy łagodniejszych ograniczeń i gwarancji nałożonych na fundusze inwestycyjne. Zamiast tego należy dążyć do dostosowania standardów prawnych do wyższego poziomu, dzięki czemu produkty finansowe — w rzeczywistości postrzegane jako bezpośrednia alternatywa wobec inwestycji w fundusze — podlegają wymogom prawnym porównywalnym do wymogów w zakresie tychże inwestycji.

4.16 W jakim stopniu problemy rozdrobnienia regulacyjnego przyczyniają się do powstania problemów z dostępem do rynku, które mogą wymagać wspólnego podejścia UE do a) funduszy kapitału prywatnego; b) funduszy zabezpieczających i funduszy zabezpieczających?

4.16.1 Odpowiedź na to pytanie wymaga wprowadzenia, które pomoże również w wyjaśnieniu, na czym polega problem omawiany w poprzednim pytaniu. **Komisja musi wyjaśnić swoją definicję zbywalnych papierów wartościowych.** Wyjaśnienie jest potrzebne celem rozwiania wątpliwości co do tego, **czy termin ten stosuje się, czy też nie, do instrumentu płynnego.** Wydaje się, że te dwa pojęcia używane są zamiennie, próbując w ten sposób pozbawić koncepcję zbywalnych papierów wartościowych jakiejkolwiek konotacji z alternatywną inwestycją lub produktem zastępczym wobec UCITS. Zdaniem Komitetu nieporozumienie to mogłoby mieć poważne konsekwencje, jako że mogłoby prowadzić do pomieszania ze sobą dwóch całkiem różnych teorii odnoszących się do rynków finansowych — wydajności i kompletności.

4.16.2 Rynek finansowy jest efektywny, jeżeli koszty transakcyjne inwestycji mogą być przez niego poniesione; rynek finansowy jest kompletny, jeżeli zawiera wszystkie możliwe inwestycje.

4.16.3 Fundusze kapitału prywatnego i fundusze zabezpieczające muszą być oceniane pod względem skuteczności (zdolności wybrania najlepszych inwestycji), przed dokonaniem ich oceny pod względem wydajności (zdolności osiągnięcia ekonomii skali w odniesieniu do kosztów). Z tego powodu mniejsze znaczenie ma kwestia wielkości funduszy: wręcz przeciwnie, problemy związane ze skutecznością (zdolnością szybkiego poruszania się po rynku bez wpływu na jego wyniki) i ograniczeniem ryzyka systemowego (por. ocalenie funduszu LTCM w 1998 r.) sugerują, że wskazane byłoby niezachęcanie do osiągania nadmiernej wielkości funduszy.

4.17 Czy istnieją szczególne rodzaje ryzyka (z perspektywy ochrony inwestorów lub stabilności rynku) związane z działalnością funduszy kapitału prywatnego lub funduszy zabezpieczających, które wymagają szczególnej uwagi?

4.17.1 Inwestycje te charakteryzują się wzmożonym występowaniem — oprócz „ryzyka pay-off” — **ryzyka informacyjnego.** Uregulowanie tego ryzyka jest słuszne przede wszystkim z punktu widzenia zmniejszenia ryzyka oszustwa, lecz błędnym byłoby podejmowanie prób jego nadmiernego ograniczenia. W istocie, gdyby fundusze stały się całkowicie przejrzyste, istniałoby ryzyko unieważnienia kompetencji zarządzającego, które w rzeczywistości leżą u podstaw osiągania dochodów w nikły sposób skorelowanych z rynkiem.

4.17.2 Komitet uważa, że nie należy podejmować utopijnych prób nadania przejrzystości skomplikowanemu procesowi, lecz należy poczynić starania w celu uświadomienia przeciętnemu inwestorowi, że alternatywna inwestycja wymaga większej wiedzy lub — w wypadku jej braku — pomocy specjalisty.

4.18 W jakim stopniu wspólny system prywatnego plasowania pomógłby pokonać przeszkody w kontekście transgranicznego oferowania inwestycji alternatywnych inwestorom kwalifikowanym? Czy uściślenie procesu wprowadzania do obrotu i sprzedaży może zostać przeprowadzone niezależnie od środków towarzyszących na poziomie podmiotu zarządzającego funduszem itp.?

4.18.1 Ustanowienie wspólnego systemu prywatnego plasowania dla inwestorów kwalifikowanych może w znaczącym stopniu pobudzić do rozwoju fundusze kapitału prywatnego w Unii Europejskiej.

4.18.2 Inwestorzy kwalifikowani muszą z definicji posiadać umiejętności techniczne i zdolności zarządzania aktywami konieczne, by przeprowadzać inwestycje o wysokim poziomie ryzyka, tak jak w wypadku kapitału prywatnego. Należy zatem założyć, że umiędzą oni ocenić zdolności i wiarygodność zarządzających. Ponadto mając na uwadze, że fundusze kapitału prywatnego zapewniają ze swej natury pewną dywersyfikację ryzyka, nie byłoby konieczne inne środki towarzyszące, które mogłyby nadmiernie regulować działalność spółki zarządzającej.

4.19 Czy obecne prawo preskryptywne w zakresie funduszy UCITS oparte o typy produktów stanowi odpowiednią długoterminową podstawę dobrze nadzorowanego i zintegrowanego europejskiego rynku funduszy inwestycyjnych? Na jakich warunkach lub na jakim etapie należy rozważyć przejście do uregulowań opartych na zasadach i ryzyku?

4.19.1 Różne przykłady ilustrują niedociągnięcia obecnego systemu. Na przykład ETF (Exchange Traded Funds), łączące pozytywne cechy funduszu (znaczna dywersyfikacja) i udziałów (mogą być przedmiotem transakcji na rynku). Dyrektywa zachęca do korzystania z tego instrumentu, gdyż ze względu na swój status UCITS może on korzystać z paszportu. Z drugiej strony na inne fundusze UCITS mające go w posiadaniu nałożone są ograniczenia, gdyż instrument ten byłby wówczas traktowany jako certyfikat akcyjny.

4.19.2 W świetle przemysłów m. in. na temat inwestycji alternatywnych, a także tego, jak istotne jest nieograniczanie uwagi do finansowania produktów, lecz rozszerzenie jej na finansowanie usług, Komitet uważa, że wskazane byłoby przejście do uregulowań opartych na zasadach. Jednocześnie jest przekonany, że rewizja ram regulacyjnych powinna być dokonana stopniowo i szybko, chociaż z uwzględnieniem czasu potrzebnego na konsultacje.

5. Przyszłe wyzwania

5.1 Jak już pokazano, **europejski system UCITS nadal zdaje się być rozproszony.** Tworzą go — w porównaniu do Stanów Zjednoczonych — względnie małe przedsiębiorstwa, a transgraniczna współpraca i przepływy w jego ramach wydają się być nadal powolne. Elementy te nie umożliwią osiągnięcia większych ekonomii skali, a zatem obniżenia kosztów.

5.2 Ponadto nadmierna obawa, również wyrażona w zielonej księdze ⁽³⁾, dotycząca definicji aktywów, które mogą być nabywane przez UCITS, zobowiązująca fundusze do inwestowania zwłaszcza w płynne papiery wartościowe, przeszkodziłaby uczestnictwu na rynkach nieregulowanych.

5.3 **Celowe byłoby zatem rozważenie możliwości przystąpienia do transakcji kapitału prywatnego.** Byłoby to zgodne z celem otwarcia kapitału MŚP dla transakcji kapitału ryzyka, a zatem kapitału prywatnego (private equity).

5.4 Europejski system gospodarczy silnie cechują **małe i średnie przedsiębiorstwa, które zdają się być często niedokapitalizowane**, ponieważ przeważnie zwracają się one o finansowanie do banków.

5.5 Wspomnianemu niedokapitalizowaniu **towarzyszy często nadmierne zadłużenie — szczególnie pod względem długu krótkoterminowego** — przy wysokiej kwocie długów i kredytów handlowych, ze względu na zbyt dużą wzajemną zależność przedsiębiorstw z tej samej branży przemysłowej. Jest to także spowodowane rodzajem własności typowym dla kapitalizmu rodzinnego, w przypadku którego aktywa przedsiębiorcy i kapitał firmy często się mieszają.

5.6 Takie problemy przedsiębiorstw oraz potrzeba osiągnięcia bardziej ogólnych celów „produktywnego systemu” na skalę europejską sprawia, że strategiczną kwestią staje się znalezienie rozwiązań celem zaradzenia problemom finansowym napotykanym przez MŚP. Jest to trójaspektowy cel, który można streścić następująco:

- sprzyjanie kulturze przedsiębiorczości, która może otworzyć kapitał MŚP dla kapitału ryzyka od stron trzecich i organizacji finansowych,
- sprzyjanie innowacji, będącej instrumentem konkurencyjności na globalnych rynkach,
- zapewniania wsparcia ciągłości funkcjonowania przedsiębiorstwa (i dziedziczenia), rozumianego jako proces, który nie powinien powodować żadnej „przerwy w ciągłości”, mogącej wystawić na ryzyko działanie przedsiębiorstwa.

5.7 Na podstawie tych uwag, Komitet ma nadzieję, że europejski prawodawca obejmie swoją uwagę ważny sektor kapitału prywatnego, podczas gdy kapitał ryzyka jest nadal zbyt mało rozwiniętym sektorem w Europie.

5.8 Komitet uważa ponadto, że bieżące przemyslenia na temat ram prawnych funduszy inwestycyjnych powinny również stanowić okazję do **zwrócenia pilnej uwagi na rozwój odpowiedzialnych społecznie finansów, tzn. takich, które nie poświęcają kwestii rozwoju społecznego i ochrony środowiska dla zysku.** W 2003 r. do „funduszy etycznych” zaliczało się ok. 0,37 % wszystkich aktywów

zarządzanych przez europejskie UCITS ⁽⁴⁾. Porównanie z rynkiem amerykańskim, gdzie w tym samym czasie 11,3 % wszystkich aktywów zarządzanych przez UCITS należało do funduszy etycznych, pokazuje, że w Europie potencjał wzrostu odpowiedzialnych społecznie finansów jest jeszcze bardzo duży.

5.9 By wesprzeć szybszy rozwój finansowania odpowiedzialnego społecznie, państwa członkowskie mogłyby przewidzieć mechanizmy zachęt podatkowych oparte na częściowym zniesieniu podatku od zysków osiągniętych z tych inwestycji — zgodnie z linią postępowania przewidzianą już przez niektóre Państwa Członkowskie — która pozwala odliczyć od dochodów dobrowolne datki na organizacje użyteczności społecznej. Ponadto w wypadku zysków z funduszy, które są reinwestowane w organizacje użyteczności publicznej, powinny być dostępne ulgi podatkowe.

5.10 Biorąc pod uwagę innowacyjną naturę tej propozycji, Komitet wyraża nadzieję, że zostanie ona szczegółowo przeanalizowana i że zostanie przeprowadzone studium wykonalności w świetle obecnie występujących najlepszych praktyk.

5.11 Wyzwania w średniej i długiej perspektywie polegają zasadniczo na:

- rozważeniu nowych produktów, które nieuchronnie tworzą innowacje finansowe, w szczególności inwestycje alternatywne, coraz bardziej nieodzowne dla finansowania innowacji dla MŚP,
- przezwycięzeniu, także poprzez fuzje, problemów związanych ze zbyt małymi rozmiarami funduszy europejskich, które charakteryzują niekonkurencyjne koszty operacyjne; jednoczesnym wspieraniu powstawania rynku informacji i analiz,
- stworzeniu kompletnego rynku, na którym „finansowanie produktów” i „finansowania usług” są regulowane.

5.12 Odpowiednia informacja dotycząca ryzyka i odnośnych produktów, a także wiarygodność zarządzającego co do kwot i zasad przeprowadzania transakcji, są czynnikami, które — poza koniecznymi zasadami — mogą dać rynkowi pewność, uczciwość i zasady postępowania. Są to kluczowe czynniki efektywności rynkowej i skuteczności alokacji zasobów.

5.13 W konsekwencji, ujednolicenie zasad podatkowych, zachęcanie do fuzji, umożliwianie wspólnego zarządzania funduszami, sprzyjanie konkurencji w zarządzaniu i dystrybucji produktów i usług, wyeliminowanie potrzeby przynależności do tego samego Państwa Członkowskiego spółki zarządzającej i depozytariusza, unikanie zbyt wysokich kosztów transakcyjnych związanych z rozproszoną procedurą subskrypcji i zwrotu zwiększając poziom wydajności i skuteczności na rynku.

Bruksela, 15 marca 2006 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

⁽³⁾ COM(2005) 314 końcowy, pkt 4, s. 5.

⁽⁴⁾ Sustainable Investment Research International (SiRi) Group.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów — eDostępność

COM(2005) 425 wersja ostateczna

(2006/C 110/05)

Dnia 13 września 2005 r., Komisja działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja ds. Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię w dniu 23 lutego 2006 r. Sprawozdawcą był **Miguel Ángel CABRA DE LUNA**.

Na 425. sesji plenarnej w dniach 15-16 marca 2006 r. (posiedzenie z dnia 15 marca 2006 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 142 do 2, przy 3 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Uzasadnienie

1.1 Zachodzi pilna i nagła potrzeba zagwarantowania, by rynek dostępnych towarów i usług z sektora technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ICT) rozwijał się w aspekcie interoperacyjności i kompatybilności zarówno w skali Europy, jak i całego świata.

1.2 Sektor ICT zaczyna wkraczać na niepozyskany do tej pory rynek konsumentów niepełnosprawnych, jak również stale rosnącej grupy starszych konsumentów, którzy mogliby w znacznym stopniu skorzystać na zapewnieniu towarom i usługom projektowanym i produkowanym w tym sektorze właściwości umożliwiających ich większą dostępność.

1.3 Państwa członkowskie UE podejmują w coraz szerszym zakresie, zarówno wspólnie, jak i indywidualnie, działania służące eliminacji „cyfrowego podziału” oraz wspierania elektronicznej integracji i dostępności, zarówno poprzez działania prawodawcze, jak i oparte na zasadzie dobrowolności. Należy koniecznie zagwarantować koordynację działań w tej dziedzinie na szczeblu UE, aby zmniejszyć obecną fragmentaryzację rynku oraz uniknąć błędów popełnionych w przeszłości, kiedy występował znaczny deficyt technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ICT) oraz brak koordynacji między technologiami wspomagającymi a podstawowymi towarami i usługami, co wykluczyło wielu potencjalnych konsumentów z udziału w rynku. Podobne błędy miały również negatywne konsekwencje w szerszym wymiarze gospodarczym, w szczególności przyczyniając się do utrwalenia izolacji społecznej wielu osób oraz utrudniając im dostęp do rynku pracy.

1.4 Komunikat Komisji Europejskiej w sprawie dostępności elektronicznej przedstawia główne priorytety, jakie należy rozważyć i uwzględnić w działaniach podejmowanych w celu zapobieżenia fragmentaryzacji rynku i wspierania większej konwergencji i wzrostu gospodarczego w tym sektorze.

2. Kontekst komunikatu w sprawie dostępności elektronicznej

2.1 Komunikat Komisji w sprawie dostępności elektronicznej ma stanowić wkład do głównych ram strategicznych

dla europejskiego społeczeństwa informacyjnego, określonych w komunikacie i2010 ⁽¹⁾ opublikowanym w czerwcu 2005 r.

2.2 Jak wynika z treści komunikatu, jego głównym celem jest propagowanie bardziej spójnej strategii dotyczącej inicjatyw na rzecz dostępności elektronicznej podejmowanych w państwach członkowskich oraz w tej branży.

2.3 Komunikat ten szczegółowo omawia zarówno korzyści, które nowe technologie przynoszą osobom niepełnosprawnym, jak również problemy i nowe bariery powstające przy tworzeniu takich technologii.

2.4 W komunikacie wyrażono obawy związane z obecną fragmentaryzacją rynku dostępnych technologii oraz ryzykiem, że brak harmonizacji i interoperacyjności na tym rynku doprowadzi do pogłębienia istniejących problemów.

2.5 W komunikacie przedstawiono trzy możliwe strategie działań służących rozwiązaniu powyższych problemów:

- wspieranie wprowadzania wymogów dotyczących dostępności w procedurach udzielania zamówień publicznych;
- świadectwa dostępności;
- lepsze wykorzystanie obowiązujących przepisów.

3. Osoby niepełnosprawne a społeczeństwo informacyjne

3.1 Wzrasta świadomość faktu, że rozwój technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ICT) musi uwzględniać potrzeby wszystkich członków społeczeństwa, w szczególności grup najbardziej narażonych na izolację społeczną, co przyczyni się do rozwiązania problemu cyfrowego podziału oraz mocno utrwalonego zjawiska społeczeństwa „dwóch prędkości”.

⁽¹⁾ COM(2005) 229 końcowy

3.2 Zapewnienie osobom niepełnosprawnym dostępu do informacji musi być rozpatrywane przede wszystkim jako kwestia praw przysługujących tym osobom. Osoby niepełnosprawne, stanowiące 10 % ludności UE, posiadają w zakresie dostępu do towarów i usług takie same prawa jak osoby w pełni sprawne, co obejmuje również towary i usługi w dziedzinie ICT.

3.3 Za poważnym potraktowaniem tego zagadnienia przez przedstawicieli rządów i branży przemawiają również istotne przesłanki natury gospodarczej. Podjęcie kwestii trudności napotykaných przez osoby niepełnosprawne w dostępie do ICT oraz znalezienie rozwiązań w tym zakresie przyniesie korzyści **wszystkim** użytkownikom, w szczególności zaś rosnącej grupie osób starszych, dzieciom oraz osobom tymczasowo niezdolnym do pracy.

3.4 Osoby niepełnosprawne stanowią grupę wewnętrzną zróżnicowaną. Równocześnie należałoby stwierdzić, że najważniejsze grupy osób niepełnosprawnych mających trudności w dostępie do ICT tworzą: osoby o obniżonej sprawności poznawczej i mające trudności w nauce, osoby z upośledzeniem narządów zmysłów (głuche i niedosłyszące, niewidome i niedowidzące, osoby głuchoniewidome, osoby z upośledzeniem mowy) oraz osoby niepełnosprawne fizycznie.

3.5 Osoby niepełnosprawne skorzystały na wiele sposobów z rozwoju ICT — zarówno w zakresie technologii podstawowych, jak i technologii wspierających, np.:

- korzyści związane z możliwością wysyłania wiadomości SMS przez osoby głuche, (równocześnie należy jednak pamiętać o tym, że w dalszym ciągu nie zapewnia to możliwości komunikowania się w czasie rzeczywistym);
- możliwość korzystania z oprogramowania o aplikacjach głosowych oraz do powiększania tekstu, przeznaczonego dla niewidomych lub niedowidzących użytkowników komputerów;
- systemy rozpoznawania mowy.

3.6 Równocześnie jednak dochodzi do powstania nowych barier, np.:

- Rozwój nowych technologii komputerowych doprowadził do drastycznego ograniczenia możliwości korzystania przez osoby niewidome z komputerów osobistych. O ile w roku 1990 osoby niepełnosprawne mogły korzystać z 99 % komputerów osobistych, dziś jedynie 1/3 takich komputerów jest dla nich dostępna w wyniku np. zwiększonego zastosowania na przestrzeni lat interfejsów graficznych⁽²⁾.
- Coraz bardziej skomplikowane telefony komórkowe, w coraz większym zakresie wykorzystujące polecenia wydawane z zastosowaniem funkcji ekranowych stanowią

bariery dla osób niepełnosprawnych, jak również dla w pełni sprawnych konsumentów.

- W Europie funkcjonują obecnie różne systemy przesyłania tekstu za pośrednictwem telefonu, które nie są ze sobą kompatybilne. Istniejące systemy telekomunikacyjne nie zapewniają osobom głuchym i niedosłyszącym możliwości komunikowania się w czasie rzeczywistym w skali europejskiej i międzynarodowej.
- Telewizja cyfrowa, technologia mająca coraz większe znaczenie w interaktywnej komunikacji i publicznej informacji zapewnia mniejsze możliwości dostępu dla osób niepełnosprawnych niż telewizja analogowa. Jest to technologia, w której bardzo duże znaczenie mają wyświetlane obrazy i funkcje ekranowe, a korzystanie z niej jest niezwykle skomplikowane. Związane z tym mniejsze możliwości dostępu mogą doprowadzić do wykluczenia dalszych 4,4 % odbiorców⁽³⁾.
- W swoim komunikacie Komisja Europejska sama podaje szereg przykładów problemów związanych z zapewnieniem interoperacyjności urządzeń i systemów ICT.

4. Argumenty natury ekonomicznej i handlowej na rzecz dostępności i integracji elektronicznej

4.1 W strategii lizbońskiej podkreślono potrzebę zagwarantowania społecznej i gospodarczej integracji wszystkich obywateli poprzez zwiększenie ich szans na zatrudnienie. Jeżeli jednak technologie informacyjne i komunikacyjne nie będą projektowane z uwzględnieniem zagadnienia dostępności, osoby niepełnosprawne będą dalej stopniowo wykluczane z podstawowego rynku pracy. Pełna i efektywna realizacja zasad i praktyk w dziedzinie dostępności elektronicznej ma kluczowe znaczenie dla gospodarczej i społecznej integracji osób niepełnosprawnych. Realizowanie zasad dostępności elektronicznej oznacza również spełnianie norm bezpieczeństwa i ochrony środowiska (takich jak rozwiązanie problemu niekompatybilności elektronicznej i interferencji dźwiękowych doświadczanych przez osoby używające aparatów słuchowych podczas korzystania z telefonów komórkowych). Średni wskaźnik udziału osób niepełnosprawnych w rynku pracy UE wynosi poniżej 35 %, w porównaniu ze wskaźnikiem 70 % w przypadku pracowników pełnosprawnych. Ponadto, według szacunków Komisji, ok. 2-3,5 mln osób niepełnosprawnych mogłoby zasilić szeregi pracowników, gdyby podjęto pozytywne środki na rzecz eliminacji barier utrudniających ich integrację⁽⁴⁾. Gospodarcza integracja osób niepełnosprawnych przyniesie korzyści europejskiemu społeczeństwu i gospodarce jako całości — umożliwiając wielu osobom niepełnosprawnym uzyskanie samodzielności.

⁽³⁾ Telewizja cyfrowa dla wszystkich. Raport o użyciu i dostępności projektu telewizji cyfrowej Zjednoczonego Królestwa opracowany przez Generics Groups (Digital Television For All - A report on usability and accessible design for the UK's Digital Television Project by the Generics Groups).

⁽⁴⁾ Sprawozdanie Komisji Europejskiej „Active Labour Market Programmes for People with Disabilities” (Programy aktywizacji osób niepełnosprawnych na rynku pracy) (2002).

⁽²⁾ Źródło: Europejski Związek Niewidomych

4.2 Coraz więcej przedstawicieli sektora ICT musi zdać sobie sprawę z korzyści gospodarczych i handlowych, jakie przyniesie uwzględnianie potrzeb osób niepełnosprawnych i osób starszych przy projektowaniu produktów i usług, jednak niezbędne jest również bardziej aktywne pogłębianie wiedzy na temat tych korzyści wśród wszystkich przedstawicieli tej branży. Szczególnie potrzebne jest przekazywanie pracownikom tej branży, zarówno należącym do kadry zarządzającej, jak i pracownikom technicznym i szeregowym, wiedzy na temat wymogów i funkcji związanych z zapewnieniem dostępu do tych produktów i usług, by lepiej rozumieli rosnące potrzeby w tym zakresie.

4.3 Osoby niepełnosprawne stanowią 10-12 % ludności Europy. Ponadto w Europie mają miejsce istotne przemiany demograficzne. Najpoważniejsze konsekwencje będzie miało zjawisko starzenia się europejskiej ludności. W roku 2050 osoby w wieku przekraczającym 60 lat stanowiąc będą 34,5 % ludności Europy.

4.4 Osoby niepełnosprawne, osoby tymczasowo niezdolne do pracy oraz osoby starsze stanowią łącznie 30 % ludności Europy⁽⁵⁾. Dostępne technologie przyniosłyby korzyści również szerszemu kręgowi konsumentów, w tym dzieciom i osobom nieumiejącym korzystać z nowych technologii, jak również wielu innym grupom wykluczonym ze społeczeństwa. Przykładem może być tutaj przekazywanie informacji tekstowych w czasie rzeczywistym — technologia o potencjale rynkowym zdecydowanie wykraczającym poza środowisko osób niepełnosprawnych.

4.5 Osoby niepełnosprawne i osoby starsze to rynek niepozyskany, który przedstawiciele branży muszą w szerszym zakresie wykorzystać, a także przyjąć całkiem nowy sposób sprzedaży swoich produktów takim konsumentom. Niemieckie badania wykazały, że 48 % osób powyżej 50 roku życia uważa, iż nie istnieją odpowiednie produkty i usługi ICT adresowane do tej grupy wiekowej⁽⁶⁾. Co więcej, analiza przeprowadzona niedawno przez firmę Microsoft wykazała, że 50 % ludności w wieku powyżej 59 lat znacznie skorzystałaby na wprowadzeniu rozwiązań ułatwiających dostęp w technologiach ICT. Dostępne i zaprojektowane do powszechnego użytku technologie umożliwiły stworzenie nowych miejsc pracy w samej branży, w szczególności w MŚP, co utorowało drogę innowacjom w zakresie dostępnych technologii oraz postępom w nowych dziedzinach i zawodach.

5. Uwagi ogólne

— EKES przyjmuje z zadowoleniem komunikat Komisji w sprawie dostępności elektronicznej, w którym przedstawiono istotne propozycje i zobowiązania w dziedzinie zamówień publicznych, certyfikacji i prawodawstwa. Powyższy komunikat w sprawie dostępności elektronicznej zapewnia istotne wsparcie dla propozycji zawartych w komunikacie „i2010 — Europejskie społeczeństwo informacyjne na rzecz wzrostu i zatrudnienia”.

⁽⁵⁾ Badanie OECD-ECMT „Improving Transport for People with Mobility Disabilities” (Poprawa transportu dla osób niepełnosprawnych) 1999, pochodzący sprzed rozszerzenia do UE-15.

⁽⁶⁾ Badania dostępne na www.seniorwatch.de.

— EKES zwraca się do instytucji UE o zapewnienie, by działania zaproponowane w komunikacie poświęconym dostępności elektronicznej stały się kluczowym elementem europejskich ram strategicznych dla społeczeństwa informacyjnego. Założenia i cele w dziedzinie wspierania dostępności elektronicznej i integracji będą uwzględniane w znacznie szerszym stopniu w działaniach służących realizacji strategii i2010.

— EKES uznaje, że wiele osób i rodzin nie posiada stałego dostępu do usług telefonicznych ze względu na zbyt niskie dochody. Ponadto koszty urządzeń i usług ICT (takie jak dostęp do internetu), mogą być barierą nie do pokonania dla takich osób, w tym dla osób niepełnosprawnych i starszych; EKES wzywa rządy państw członkowskich, aby dostarczały wsparcia finansowego w celu ułatwienia dostępu do produktów i usług ICT grupom o specjalnych potrzebach oraz grupom wykluczonym ze społeczeństwa.

— EKES obserwuje i przyjmuje z dużym zadowoleniem prace realizowane przez Komisję ds. Integracyjnej Komunikacji (INCOM) oraz grupy robocze TCAM⁽⁷⁾ ds. niepełnosprawności, którym przewodniczy Komisja Europejska. W ramach powyższych grup roboczych zebrano wszystkich zainteresowanych uczestników w celu ustalenia podstawowych priorytetów i dziedzin działania w zakresie dostępności elektronicznej towarów i usług.

— EKES przypomina, że zwracał uwagę na potrzebę wspierania dostępności elektronicznej oraz dostępu osób niepełnosprawnych do produktów i usług oraz poparł działania w tym zakresie w szeregu przyjętych dokumentów, a w szczególności:

— opinii EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie Europejskiego Roku Osób Niepełnosprawnych 2003 (COM(2001) 271 wersja ostateczna — 2001/0116 (CNS), CES 1064/2001)

— opinii EKES-u w sprawie komunikatu Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie elektronicznej Europy 2002: dostępność publicznych stron internetowych i ich zawartości (COM(2001) 529 wersja ostateczna, CES 1546/2001)

— opinii EKES-u w sprawie integracji osób niepełnosprawnych w społeczeństwie (CES 853/2002)

— opinii EKES-u w sprawie komunikatu Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów — Równe szanse dla osób niepełnosprawnych — europejski plan działania (COM(2003) 650 wersja ostateczna, CESE 311/2004)

— opinii EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie praw osób o ograniczonej możliwości poruszania się podróżujących drogą lotniczą (CESE 730/2005)

⁽⁷⁾ Komitet ds. Oceny Zgodności Telekomunikacyjnej i Nadzoru Rynku (TCAM)

6. Ogólne uwagi EKES-u odnośnie do najważniejszych propozycji zawartych w komunikacie

6.1 Harmonizacja norm i interoperacyjność

6.1.1 EKES podziela obawy Komisji związane z brakiem harmonizacji rozwiązań stosowanych w dziedzinie zapewniania dostępności elektronicznej. Ze względu na to, że sektor ICT działa w skali globalnej, zasadnicze znaczenie ma zapobieganie fragmentaryzacji europejskiego rynku będącej skutkiem istnienia i rozwijania różnych rozwiązań w poszczególnych państwach członkowskich. W celu wykorzystania możliwie największych efektów skali i zapewnienia jak największego wyboru konsumentom, ważnym jest niedopuszczenie do globalnej fragmentaryzacji, do której może dojść na skutek wprowadzania typowo regionalnych wymagań.

6.1.2 EKES uważa, że przedstawiciele sektora ICT mają coraz większą świadomość niewykorzystanych możliwości rynkowych w stosunku do osób niepełnosprawnych i starszych konsumentów w skali europejskiej i międzynarodowej, jednak wiedzę na ten temat należy silniej propagować i wspierać.

6.1.3 EKES w pełni popiera opracowanie i wdrożenie europejskich norm dostępności, które oprócz tego, że będą otwarte, osiągnięte na drodze konsensusu i obiektywne, muszą również uwzględniać sytuację panującą na rynkach światowych oraz stanowić uzupełnienie norm międzynarodowych. Jeżeli europejskie i międzynarodowe normy nie będą się wzajemnie uzupełniać, doprowadzi to do nieporozumień i frustracji zarówno po stronie konsumentów, jak i przedstawicieli przemysłu.

6.1.4 Użytkownicy muszą brać aktywny udział w procesie standaryzacji, należy również wesprzeć reprezentatywne organizacje osób niepełnosprawnych gwarantując im udział w procedurach decyzyjnych dotyczących opracowywania europejskich norm dostępności.

6.1.5 EKES uważa, że europejskie instytucje normalizacyjne powinny obowiązkowo brać pod uwagę kwestie dostępności elektronicznej przy ustalaniu wszelkich norm.

6.2 Zamówienia publiczne

6.2.1 Wprowadzenie wymogów dotyczących dostępności w ramach procedur udzielania zamówień publicznych okazało się bardzo skutecznym sposobem promowania technologii dostępnych i zaprojektowanych do powszechnego użytku, jak również wspierania wzrostu i zatrudnienia. Wykorzystanie procedur udzielania zamówień publicznych dla propagowania uwzględniania kwestii dostępności to realna zachęta dla przedstawicieli branży do przyjęcia tego podejścia jako podstawowego elementu strategii działania. EKES nawołuje do tego, aby nowa inicjatywa Komisji — eProcurement — która promuje zamówienia za pośrednictwem internetu, była w pełni dostępna dla osób niepełnosprawnych zgodnie z celami i wytycznymi dostępności elektronicznej oraz aby wykluczała nadużycia i korupcję.

6.2.2 Przegląd dyrektyw UE w sprawie udzielania zamówień publicznych stanowi sprzyjającą okazję do wprowadzenia dostępności jako jednego z kryteriów stosowanych przy zakupie wyposażenia i usług z sektora ICT. Należy pamiętać, że zamówienia publiczne stanowią 16 % PKB Unii Europejskiej, czyli 1500 mld euro, z czego na sektor ICT przypada 6 % PKB UE. Średnie wydatki europejskiego sektora publicznego na ICT wynoszą 0,8 % PKB, czyli 76 mld euro. Przy tak znaczących inwestycjach zasadnicze znaczenie ma zapewnienie, by publiczne zakupy dokonywane były zgodnie ze zrównoważoną i długoterminową polityką dokonywania zakupów, pozwalającą zapewnić WSZYSTKIM członkom społeczeństwa dostęp do nabywanych towarów i usług. Powyższa polityka elektronicznej integracji ma zasadnicze znaczenie dla efektywnego funkcjonowania lokalnych gospodarek oraz wspierania pomyślności i niezależności członków lokalnych wspólnot.

6.2.3 Dlatego EKES w pełni popiera propozycję Komisji Europejskiej dotyczącą współpracy z europejskimi instytucjami normalizacyjnymi na rzecz opracowania europejskich wymogów w zakresie dostępności na potrzeby udzielania zamówień publicznych na produkty i usługi z dziedziny ICT. Jednakże kluczowym jest, aby wszelkie wymagania tego typu godziły potrzeby użytkowników, wymogi branży oraz były użyteczne dla władz publicznych i nie prowadziły ani do fragmentaryzacji rynku europejskiego, ani światowego.

6.2.4 Ponadto, w związku ze zbliżającą się przeglądem dyrektyw UE w sprawie udzielania zamówień publicznych⁽⁸⁾, EKES z zadowoleniem przyjąłby wzmocnienie ich przepisów polegające na wprowadzeniu obowiązkowych wymogów dotyczących dostępności, obowiązujących przy zakupach publicznych.

6.3 Certyfikaty i testy przeprowadzane przez osoby trzecie a samocertyfikacja

6.3.1 Sektor ICT powinien w bardziej wyraźny sposób informować konsumentów o dostępności oraz przeznaczeniu dla wszystkich użytkowników swoich produktów i usług.

6.3.2 EKES uważa za interesującą propozycję Komisji Europejskiej, aby zbadać systemy certyfikacji oraz samocertyfikacji producentów/usługodawców oraz zachęcać do przejrzystego i lepszego rozpoznawania produktów i usług spełniających normy dostępności elektronicznej, oraz rozważyć wprowadzenie odpowiednich systemów certyfikacyjnych dla specjalnego oznakowania potwierdzającego elektroniczną dostępność produktów i usług, które odpowiadają normom dostępności elektronicznej.

6.3.3 EKES uważa, że wkrótce przeprowadzane badania i gromadzenie danych dotyczących różnych możliwości, pomogą ustalić najlepszy tryb dalszego postępowania. Ze szczególnym zadowoleniem przyjmuje konferencje oraz inicjatywy UE planowane w tej dziedzinie.

⁽⁸⁾ Dyrektywa 2004/18/WE i dyrektywa 2004/17/WE.

6.4 Wykorzystanie prawodawstwa

6.4.1 Komisja Europejska słusznie zwraca uwagę na obecnie obowiązujące przepisy UE, które mogą zostać wykorzystane do wspierania i egzekwowania dostępności elektronicznej.

6.4.2 Należy przyjmować z dużym zadowoleniem i popierać dobrowolne zobowiązania podejmowane przez przedstawicieli branży. Są one dowodem na to, że przy projektowaniu towarów i usług z dużym zainteresowaniem i uwagą podchodzą oni do kwestii zapewnienia dostępności. Jednak same dobrowolne zobowiązania okazały się niewystarczające, by zagwarantować odpowiedni poziom realizacji wymogów dostępności, pozwalający wyeliminować bariery, na które napotykają osoby niepełnosprawne w dostępie do podstawowych technologii. Dlatego dobrowolnym zobowiązaniom towarzyszyć powinny inicjatywy prawodawcze również w dziedzinie zamówień publicznych.

6.4.3 Należy zadbać o to, by zaangażowanie UE na rzecz zapewnienia elektronicznej integracji i dostępności zostało wyraźnie uznane i uwzględnione w wymiarze horyzontalnym we wszystkich przedmiotowych inicjatywach UE.

6.4.4 Przykładowo, prawodawstwo obowiązujące w zakresie udzielania zamówień publicznych i komunikacji elektronicznej ma także zdecydowane wsparcie w postaci prawodawstwa UE dotyczącego niedyskryminacji w dziedzinie zatrudnienia. W prawodawstwie tym pojawia się bowiem szereg istotnych możliwości zapewniania większego dostępu dla osób niepełnosprawnych.

- Na szczęble Komisji i państw członkowskich należy systematycznie i szczegółowo sprawdzać jak dalece zobowiązania prawne w zakresie dostępności elektronicznej są w praktyce wdrażane.
- Należy zbadać możliwe sposoby poprawy obowiązującego prawodawstwa w ramach zbliżającego się przeglądu prawodawstwa w celu wzmocnienia i poszerzenia przepisów dotyczących dostępności elektronicznej. Należy zamieścić wyraźne zapisy dotyczące wspierania i propagowania dostępności elektronicznej w rozporządzeniach UE dotyczących Funduszy Strukturalnych oraz ramowym programie badań UE (2007-2013).
- Konieczne jest wprowadzenie przez instytucje UE silniejszego i bardziej kompleksowego prawodawstwa w sprawie dostępu do towarów i usług dla osób niepełnosprawnych, także w stosunku do technologii ITC, aby zapewnić w UE poszanowanie społecznych i ludzkich praw osób niepełnosprawnych oraz ich prawa do równego dostępu do towarów i usług.
- Konieczne jest wzmocnienie i poszerzenie zakresu przepisów dotyczących dostępności w zestawie dyrektyw UE poświęconych komunikacji elektronicznej.

6.4.5 Dyrektywa w sprawie usługi powszechnej⁽⁹⁾ obejmuje obecnie publiczne automaty telefoniczne oraz publicznie dostępne usługi telefoniczne, takie jak numery alarmowe oraz informacja telefoniczna. EKES żałuje, że Dyrektywa nie obejmuje ani telefonów komórkowych ani usług szerokopasmowych. Zakres dyrektyw w sprawie usługi powszechnej powinien być rozszerzony zarówno na telefony komórkowe jak i usługi szerokopasmowe⁽¹⁰⁾. Co więcej, równy dostęp do sieci i usług powinien być zapewniony poprzez zastosowanie rozsądnych taryf, a gdzie to niezbędne, poprzez taryfy socjalne.

6.4.6 Wiele osób niepełnosprawnych w dalszym ciągu boryka się poważnymi trudnościami z używaniem i dostępem do telefonii komórkowej. Konieczne jest zapewnienie interaktywnych środków komunikacji komórkowej w czasie rzeczywistym dla osób głuchych i niedosłyszących, osób z zaburzeniami mowy oraz osób głuchoniewidomych. Dostęp do interaktywnej komunikacji za pośrednictwem środków sieci komórkowej powinien zostać zapewniony na takich samych zasadach jak w przypadku osób w pełni sprawnych — dotyczy to łatwości ich używania oraz jakości usług i urządzeń, bogactwa oferty, dostępności na rynku i ceny.

6.4.7 Zachodzi potrzeba podjęcia problemu interoperacyjności istniejących systemów wykorzystywanych przez osoby z upośledzeniem narządów zmysłów. Osobom niepełnosprawnym należy zapewnić możliwość łatwego przeprowadzenia rozmowy w czasie rzeczywistym; dotyczy to rozmów w połączeniach w obrębie Europy jak i poza nią.

6.4.8 Internet jest w coraz wyższym stopniu wykorzystywany w charakterze usługi publicznej i środka komunikacji, jednak osoby niepełnosprawne próbujące korzystać z internetu mają w dalszym ciągu poważne problemy z uzyskaniem dostępu. Przykładem jest problem dotyczący dostępności związany z łączami szerokopasmowymi: nowe usługi głosowe takie jak Voice Over Internet Protocol (VOIP) zapewniają już możliwość korzystania z usług telefonicznych z zastosowaniem łącz szerokopasmowych, czyli usług tanich i bardzo atrakcyjnych dla użytkowników, szczególnie w zakresie rozmów międzynarodowych. Nie ma jednak pewności, że VOIP zapewni dostęp do numerów alarmowych lub informacji telefonicznej. Dlatego należy rozwiązać ten problem.

7. Konkretnie propozycje EKES

Mając na uwadze wyżej wymienione cele i problemy, EKES uważa, że poniższe konkretne propozycje istotnie przyczyniłyby się do realizacji ogólnych celów:

⁽⁹⁾ Dyrektywa 2002/22/WE.

⁽¹⁰⁾ EKES odnotowuje, że telefonia komórkowa na karty znacznie przyczyniła się do zwiększenia dostępności usług telefonicznych osobom o niskich dochodach, odnosząc w tej kwestii niewątpliwie większy sukces niż państwowe firmy telekomunikacyjne.

7.1 Harmonizacja norm i interoperacyjność

7.1.1 EKES wzywa do zobowiązania europejskich instytucji normalizacyjnych do brania pod uwagę kwestii dostępności elektronicznej przy opracowywaniu wszystkich norm ICT.

7.1.2 EKES wzywa do przyjęcia norm i zobowiązań prawnych UE w celu doprowadzenia do harmonizacji wymogów w zakresie dostępności dla osób niepełnosprawnych w poniższych dziedzinach:

- dostęp do sieci IP, obejmujących numery alarmowe;
- rozwój środków komunikacji w czasie rzeczywistym, w szczególności przeznaczonych dla osób głuchych i niedosłyszących;
- dostęp do interaktywnej telewizji cyfrowej;
- konieczność połączenia świadczenia usług dostępnych dla niepełnosprawnych z dostępnymi dla nich i łatwymi w użyciu urządzeniami.

7.2 Certyfikaty i testy przeprowadzane przez osoby trzecie a samocertyfikacja

7.2.1 EKES popiera propozycję Komisji dotyczącą rozważenia koncepcji ustanowienia systemu certyfikacji i oznakowania produktów oraz deklaracji zgodności producentów/usługodawców jak również obowiązkowy bądź dobrowolny charakter tych procesów, oraz popiera zaangażowanie w nie wszystkich zainteresowanych stron, szczególnie zaś reprezentatywnych organizacji osób niepełnosprawnych. Rezultaty tych prac mają zostać przedstawione EKES-owi przez Komisję w roku 2007.

7.3 Zamówienia publiczne

7.3.1 EKES wzywa państwa członkowskie UE do dokonania bezzwłocznie pełnej transpozycji dyrektyw w sprawie udzielania zamówień publicznych do prawa krajowego oraz zagwarantowania, by w ramach prawa krajowego wprowadzone zostały przepisy ustanawiające wyraźne wymogi w zakresie dostępności dla osób niepełnosprawnych.

7.3.2 EKES wzywa wszystkie władze publiczne do wprowadzenia kryteriów dostępności do procedur udzielania zamówień.

7.3.3 EKES wzywa do wprowadzenia w dyrektywach dotyczących udzielania zamówień publicznych, przy okazji ich przyszłego przeglądu, obowiązkowych przepisów dotyczących dostępności towarów i usług z sektora ICT. W związku z tym należałoby wprowadzić normatywny zakaz wykorzystywania przez władze publiczne oprogramowania, urządzeń lub innych towarów i usług z sektora ICT, które nie spełniają kryterium dostępności.

7.3.4 W związku z powierzeniem instytucjom CEN, CENELEC i ETSI zadań związanych ze współpracą przy opracowywaniu europejskich wymogów dostępności na potrzeby procedur udzielania zamówień publicznych na produkty i usługi z dziedziny ICT, EKES wzywa państwa członkowskie UE

do przedstawienia planu działania mającego zapewnić jak najbardziej efektywne wdrożenie norm europejskich na szczeblu krajowym w zgodzie ze wspólnym i spójnym podejściem.

7.4 Uwzględnienie w dokumentach

7.4.1 EKES wzywa do wyraźnego uznania znaczenia dostępności elektronicznej oraz ergonomicznego projektowania ICT z przeznaczeniem dla wszystkich użytkowników we wszelkich właściwych projektach przewodawczych i nieprzewodawczych UE, a w szczególności w najważniejszych dokumentach UE poświęconych społeczeństwu informacyjnemu, jak również w rozporządzeniach dotyczących funduszy strukturalnych, instrumentach finansowania dla nowo przystępujących krajów oraz w siódmym ramowym programie badań.

7.5 Dostępność sieci

7.5.1 EKES wzywa wszystkie państwa członkowskie UE do formalnego przyjęcia niezmienionej drugiej wersji wytycznych w sprawie inicjatywy na rzecz dostępności sieci (ang. Web Accessibility Initiative (WAI)) oraz zastosowania ich do wszystkich publicznych stron internetowych.

7.5.2 EKES wzywa do zastosowania drugiego poziomu zgodności drugiej wersji W3C-WAI Web Content Accessibility Guidelines (wytycznych w sprawie inicjatywy na rzecz dostępności treści w sieci), która zakłada wyższy poziom dostępności wszystkich zasobów sieci.

7.5.3 EKES zwraca uwagę na konieczność i wzywa do pojęcia pilnych działań na rzecz opracowania oraz udostępnienia narzędzi projektowych⁽¹⁾ służących zapewnianiu dostępności, które projektanci stron internetowych mogą wykorzystywać w celu zagwarantowania, że stworzone przez nich strony odpowiadają systemowi W3C-WAI WCAG 2.0. Narzędzia te powinny odpowiadać wersji drugiej zbioru wytycznych dla twórców oprogramowania do tworzenia stron internetowych W3C WAI Authoring Tool Accessibility Guidelines (ATAG).

7.6 Prawodawstwo

7.6.1 Komisja Europejska musi podjąć bardziej zdecydowane działania na rzecz zapewnienia, by państwa członkowskie wdrożyły przepisy i wypełniały swoje zobowiązania wobec niepełnosprawnych użytkowników, które wynikają z obowiązujących dyrektyw w sprawie komunikacji elektronicznej. Z odpowiedzi uzyskanych przez Komisję na pytania zawarte w kwestionariuszu INCOM dotyczącego zestawu dyrektyw w sprawie komunikacji elektronicznej wynika jasno, że państwa członkowskie nie wypełniały powyższych zobowiązań w odpowiednim stopniu.

7.6.2 EKES wzywa Komisję do wszczęcia postępowania w sprawie naruszenia przepisów Wspólnoty wobec tych państw członkowskich, które nie wypełniają zobowiązań wynikających z przepisów UE, aby zapewnić pełne zastosowanie prawa.

⁽¹⁾ Pojęcie narzędzi projektowych (ang. *authoring tool*) obejmuje szeroki zakres programów wykorzystywanych do tworzenia stron internetowych.

7.6.3 EKES wzywa, by przy okazji zbliżającego się przeglądu prawodawstwa UE dotyczącego komunikacji elektronicznej istotnie zaostrzyć przepisy dotyczące dostępności oraz nadać im charakter ustawowy.

7.6.4 EKES wzywa do opublikowania przez Komisję Europejską sprawozdania porównawczego dotyczącego postępów dokonanych przez państwa członkowskie w zakresie zapewnienia dostępności elektronicznej oraz do podjęcia środków prawnych w przypadku niewypełnienia przez państwa członkowskie ich zobowiązań wynikających z poszczególnych dyrektyw w sprawie komunikacji elektronicznej.

7.6.5 EKES wzywa do wzmocnienia i poszerzenia zakresu przepisów dotyczących dostępności w dyrektywach UE w sprawie komunikacji elektronicznej dotyczących usług i urządzeń. W szczególności:

- należy poszerzyć zakres przedmiotowy dyrektywy o usłudze powszechnej o technologie komunikacji bezprzewodowej i szerokopasmowej;
- należy dokonać przeglądu dyrektywy w sprawie urządzeń radiowych i końcowych urządzeń telekomunikacyjnych (dyrektywa RTTE) celem wprowadzania do niej obowiązujących wymogów w zakresie dostępności urządzeń elektronicznych.

7.7 Nowe ramy strategiczne dla europejskiego społeczeństwa informacyjnego

7.7.1 EKES zwraca uwagę, że zgodnie ze strategią Komisji Europejskiej na rzecz europejskiego społeczeństwa informacyjnego⁽¹²⁾, państwa członkowskie zobowiązane są do przedstawiania corocznego sprawozdania ze swych osiągnięć oraz z realizacji krajowych programów reform.

7.7.2 EKES wzywa państwa członkowskie, by w ramach swoich corocznych sprawozdań poświęciły specjalną część osiągniętych postępom w zakresie elektronicznej integracji i dostępności oraz wzywa Komisję Europejską do poparcia powyższego postulatu.

7.7.3 EKES wzywa państwa członkowskie do wyznaczenia jasnych i wyraźnych celów oraz harmonogramów w zakresie wdrożenia przepisów dotyczących dostępności elektronicznej w swoich krajowych planach działania.

7.8 Zaangażowanie użytkowników

7.8.1 EKES wzywa decydentów na szczeblu UE do zapewnienia pełnej i wyważonej konsultacji oraz systematycznego

włączania niepełnosprawnych użytkowników z reprezentatywnych organizacji osób niepełnosprawnych w opracowywanie i projektowanie towarów i usług oraz norm. Instytucje UE powinny przeznaczyć dodatkowe środki w celu zapewnienia niepełnosprawnym użytkownikom możliwości odpowiedniego udziału w tych procesach.

7.9 Edukacja i szkolenie oraz program nauczania projektowania dla wszystkich użytkowników

7.9.1 EKES wzywa przedstawicieli rządów i branży do opracowania oraz wspierania działań na rzecz edukacji i szkolenia w dziedzinie ICT wśród innych wykluczonych grup, także osób niepełnosprawnych i niektórych osób starszych w ramach systemów szkolenia przez całe życie, w celu umożliwienia im lepszego, tańszego i łatwiejszego dostępu do takich technologii.

7.9.2 Środki na rzecz zwiększania świadomości, takie jak propagowanie programów nauczania projektowania dla wszystkich użytkowników (European Design for All Curriculum) mogą w bardzo istotny sposób przyczynić się do poprawy zrozumienia zagadnienia dostępności i włączenia go do rozwiązań ICT.

7.9.3 EKES wzywa Komisję Europejską, wszystkie państwa członkowskie oraz przedstawicieli branży do aktywnego wspierania i uwzględniania programów nauczania projektowania dla wszystkich użytkowników we wszystkich programach kształcenia i szkolenia w zakresie ICT.

7.9.4 EKES wzywa przedstawicieli sektora do zapewnienia personelowi systematycznych szkoleń wewnętrznych lub zewnętrznych w zakresie projektowania pod kątem zapewnienia dostępności dla wszystkich.

7.10 Wewnętrzne działania EKES-u

7.10.1 EKES podejmuje się „zaprowadzić porządku na własnym podwórku” i zapewnić przestrzeganie zasad i wdrażanie praktyki dostępności w ramach realizacji publicznych zakupów w procedurach zamówień publicznych.

7.10.2 EKES zbada możliwość wprowadzenia udoskonaleń mogących zapewnić osobom niepełnosprawnym pełen i równy dostęp do swojej strony internetowej, systemów oprogramowania komputerowego oraz urządzeń ICT.

7.10.3 EKES wprowadzi wewnętrzne procedury zapewniające dostępność formatu wszystkich dokumentów.

Bruksela, 15 marca 2006 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

(12) COM(2005) 229 końcowy.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 2037/2000 Parlamentu Europejskiego oraz Rady w zakresie roku bazowego przydziału kontyngentów wodorochlorofluorowęglowodorów w odniesieniu do państw członkowskich, które przystąpiły do Unii Europejskiej w dniu 1 maja 2004 r.

COM(2004) 550 końcowy — 13632/05 ADD 1 + CORR 1

(2006/C 110/06)

Dnia 16 listopada 2005 r. Rada, działając na podstawie art. 175 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja ds. Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Ochrony Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 27 lutego 2006 r. Sprawozdawcą była **Giacomina CASSINA**.

Na 425. sesji plenarnej w dniach 15-16 marca 2006 r. (posiedzenie z dnia 15 marca 2006 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 139 do 2, przy 6 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Streszczenie i wnioski

1.1 EKES uznaje za słuszną zmianę rozporządzenia (WE) nr 2037/2000 (art. 4 ust. 3 nowa lit. i)), zgadza się z dodaniem w tytule omawianego dokumentu odniesienia do Parlamentu Europejskiego jako współprawodawcy, oraz popiera proponowaną zmianę podstawy prawnej rozporządzenia.

2. Treść i ocena proponowanych zmian

2.1 Wniosek dotyczący zmiany rozporządzenia (WE) nr 2037/2000 ma na celu dodanie litery i) w art. 4 ust. 3, zgodnie z którą data bazowa przydziału kontyngentów wodorochlorofluorowęglowodorów zostaje zmieniona w odniesieniu do państw członkowskich, które przystąpiły do UE 1 maja 2004 r.: dla tych krajów kontyngenty będą przyznawane nie na podstawie kontyngentów z 1999 r., lecz na podstawie średniego udziału w rynku w latach 2002 i 2003.

2.1.1 Zmiana roku bazowego ma przyczynić czysto gospodarczo, jako że w ten sposób zapobiega się wykluczeniu przed-

siębiorstw, które weszły na rynek dopiero po roku 1999. Wpływ na ogólny przydział ilościowy kontyngentów, których wielkości pozostają niezmienione, jest niewielki i tym samym bez konsekwencji dla środowiska. Dzięki zmianie roku bazowego zapobiega się również możliwym skargom z powodu ewentualnego naruszenia zasad niedyskryminacji i uzasadnionych oczekiwań.

2.2 EKES z aprobatą przyjmuje do wiadomości uzupełnienie Parlamentu Europejskiego jako współprawodawcy w tytule omawianego dokumentu.

2.3 Wreszcie EKES popiera zmianę podstawy prawnej rozporządzenia, którą w przyszłości nie będzie już art. 57 ust. 2 traktatu o przystąpieniu, ale art. 175 ust. 1 Traktatu ustanawiającego WE, tak jak zostało to zapisane w addendum 1, sprostowaniu 1 i uzgodnione 21 października 2005 r. na posiedzeniu grupy roboczej ds. środowiska naturalnego.

Bruksela, 15 marca 2006 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie społecznego wymiaru kultury

(2006/C 110/07)

Zgodnie z art. 29 przepisów wykonawczych do regulaminu wewnętrznego, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił dnia 16 września 2004 r. sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie *społecznego wymiaru kultury*

Sekcja ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, odpowiedzialna za przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 22 lutego 2006 r. Sprawozdawcą był **Daniel LE SCORNET**.

Na 425. sesji plenarnej w dniach 15-16 marca 2006 r. (posiedzenie z dnia 15 marca 2006 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 137 do 3, przy 6 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Streszczenie

1.1 Celem niniejszej opinii uzupełniającej jest zaprezentowanie pewnych praktycznych konsekwencji i narzędzi w związku z opinią w sprawie społecznego wymiaru kultury przyjętą przez EKES 31 marca 2004 r.

1.2 Podejmuje ona próbę uściślenia pojęcia społecznego wymiaru kultury, posługując się trzema słowami kluczowymi, dobrze znanymi Komitetowi, który stale zajmuje się ich problematyką. Słowami tymi są: *społeczeństwo oparte na wiedzy*, *globalizacja gospodarki* oraz *społeczeństwo obywatelskie*.

1.3 Nie powracamy w niniejszej opinii z założenia do sformułowanych w poprzednim dokumencie propozycji dotyczących ustanowienia nowych struktur w rodzaju „centrum monitorowania”, „laboratorium” czy „grupy zadaniowej” (*task force*).

1.4 Zwracamy się w niej natomiast do Komisji o ścisłe określenie wskaźników ilościowych i jakościowych, na podstawie których jest w stanie twierdzić, że Wspólnota dysponuje dostatecznymi narzędziami do pomiaru:

- kształtowania się zatrudnienia w kulturze i sztuce w Unii, jego jakościowych i ilościowych konsekwencji dla zatrudnienia w ogóle, dla rozwoju gospodarczego, spójności społecznej oraz uznania i udziału wszystkich w życiu społecznym, w tym również najuboższych warstw i grup;
- rzeczywistej tendencji pogłębiania dialogu między kulturami — i to nie tylko za pomocą mechanicznego podliczania imprez i liczebności różnego rodzaju inicjatyw, lecz bardziej konkretnie. Komitet motywuje to swym zaniepokojeniem narastającymi zjawiskami wykluczenia społecznego, rasizmu (nawet na tych terenach, jak w Holandii czy we Francji, gdzie — jak się zdawało — polityka na rzecz integracji społecznej czy wielokulturowości ukształtowała stabilny model społeczeństwa), rozriwu między partycularnymi interesami a dobrem ogółu — ogólnie rozbitcia zamiast konwergencji.

1.5 W opinii proponuje się Komisji opracowanie drobiazgowego raportu na temat tego zjawiska oraz założonego celu, biorąc pod uwagę fakt, że rok 2008 ogłoszony został rokiem dialogu między kulturami. EKES gotów jest bardzo aktywnie współuczestniczyć w pracach nad takim raportem.

1.6 Komitet proponuje zatem podjęcie nowej refleksji kulturalnej o kulturze. W swym obecnym kształcie zdaje się bowiem

ona wyłącznie skupiać na spuściźnie i zagadnieniach zachowania istniejącego dziedzictwa, zbyt mało natomiast — na kwestiach tworzenia, procesu, kształtowania nowych światów wyobrażeń. Wciąż zbyt mało miejsca poświęca ona swoistym fermentom kulturalnym powstającym w sferze społecznej, gospodarczej i ekologicznej.

1.7 Komitet życzy sobie należytego wykorzystania w tej dziedzinie prac fundacji dublińskiej. Komitet proponuje, by za każdym razem, gdy będzie zajmował się zagadnieniami, przy okazji których wspomina się o konieczności „rewolucji kulturalnych”, „zmian mentalności” czy „zmiany odziedziczonych po przeszłości paradygmatów”, hasła te były poddawane konkretnej analizie i by ich omówieniu poświęcony był co najmniej jeden odrębny akapit.

1.8 Komitet podkreśla, że metoda tzw. dobrych, względnie najlepszych praktyk mogłaby stać się ważnym narzędziem dialogu, wymiany i przekazywania wiedzy i kultur — o ile powoływanie się na nią przestałoby się ograniczać do czystej retoryki.

2. Wstęp

Dnia 31 marca 2004 r. Komitet przyjął opracowaną na wniosek Parlamentu Europejskiego opinię w sprawie społecznego wymiaru kultury.

2.1 W opinii tej sformułowano pewną liczbę założeń:

2.2 potwierdzenie **powołania EKES-u do zajmowania się sprawami kultury** pomimo braku formalnych kompetencji naszej instytucji w tej dziedzinie;

2.2.1 starania o stopniowe utworzenie **europejskiego obserwatorium współpracy kulturalnej**, które — wspólnie z Parlamentem Europejskim — mogłoby opracowywać własne coroczne sprawozdanie;

2.2.2 kształtowanie **ściślej współpracy Parlamentu Europejskiego i EKES-u**, co pozwoliłoby, poza utworzeniem wyżej wymienionego obserwatorium, corocznie wyznaczyć za cel promowanie przynajmniej jednej rzeczywiście wspólnej wartości kulturalnej;

2.2.3 zapoczątkowanie **laboratorium przemian kulturowych** zachodzących w sferze społecznej, gospodarczej i ekologicznej;

2.2.4 stworzenie europejskiej „grupy zadaniowej” (task force) zdolnej do rozwijania wymiany kulturalnej i artystycznej w strefach konfliktu.

2.3 Niniejsza opinia uzupełniająca uzasadnia się pośpiechem, z jakim musiała zostać przygotowana poprzednia opinia. Pod koniec swej kadencji Parlament Europejski zwrócił się do nas o zapoczątkowanie procesu i współpracy EKES-PE. Komitet podjął pracę z tym większym entuzjazmem, że dostrzegał zarysowujące się „podwójne przyspieszenie” w ewolucji sposobu myślenia o kulturze w instytucjach europejskich.

2.3.1 Pierwsze deklaracje przewodniczącego Komisji Europejskiej José Manuela Barrosa, który stwierdził, że obecnie nadszedł „moment kultury”, że „wartości kulturalne stoją w hierarchii ponad wartościami ekonomicznymi”⁽¹⁾, zdawały się bardzo zachęcające, zapowiadając wręcz zasadniczą zmianę kierunku. Na tym polegał naszym zdaniem pierwszy element owego „przyspieszenia”.

2.3.2 Źródłem drugiego elementu „przyspieszenia” był sam EKES, który jednomyślnie przyjął przedstawiony przez Przewodniczącą Anne-Marie Sigmund program, czyniący z tego zagadnienia priorytet jej kadencji.

2.3.3 Trzeba stwierdzić, że są to wątpliwe założenia. Program przedstawiony przez nową Komisję nie nadaje bowiem tej zmianie kierunku rzeczywistej, konkretnej postaci. Nawet nie wspomina się w nim wyraźnie o nowej, korzystniejszej dla kultury hierarchii wartości! Oczywiście, przedstawiony przez Komisję program „Kultura 2007-2013” nie podlega opinii naszego Komitetu. Nie jest więc naszym zadaniem komentowanie go w niniejszym tekście. Trzeba co prawda zauważyć, że nie wydaje się on uwzględniać sam z siebie społecznego wymiaru kultury, a także, iż przewidziany na ten program budżet jest sporo niższy od kwoty, jakiej przeznaczenia oczekiwał Parlament Europejski. Nawet jednak jeśli chodzi o przyznanie kulturze pierwszeństwa w programie EKES-u, przesadą byłoby stwierdzenie, że idea ta znalazła odbicie w rzeczywistości.

2.3.4 Ponadto — ogłoszenie przez Radę „okresu refleksji” po odrzuceniu przez Francję i Królestwo Niderlandów traktatu konstytucyjnego (który podnosił kulturę do rangi jednego z celów Unii (art. I-3.3) i miał zmienić mechanizmy decyzyjne w sferze kultury, w znacznym stopniu znosząc paraliżującą zasadę jednomyślności (art. I-17 i III-280)) oraz ubóstwo kompromisu osiągniętego w kwestii unijnej perspektywy finansowej powodują utrzymywanie się niejasności w kwestii miejsca kultury — a tym bardziej jej wymiaru społecznego — w odnowie Unii.

⁽¹⁾ Przemówienie na konferencji „Europa i kultura”, Berlin 26.11.2004 r.

3. Potrzeba dalszych prac nad doprecyzowaniem społecznego wymiaru kultury i określenia głównych kierunków działań, które mogłyby znaleźć swe miejsce we wszystkich politykach europejskich

3.1 W przyjętej pierwotnie opinii w sprawie społecznego wymiaru kultury Komitet uwzględnił trzy główne podejścia do tego zagadnienia:

- analiza nowej kultury interakcji pomiędzy praktyką gospodarczą, społeczną i ekologiczną;
- badania nad wpływem zmian w świecie pracy na strukturę społeczną i wartości kulturalne;
- analiza nowej kultury demokracji.

3.2 Niniejsza opinia uzupełniająca ma na celu wskazanie głównych kierunków, „słów kluczowych”, które pozwolą w możliwie prosty sposób przełożyć te pierwsze ustalenia na język aktualnych strategii wspólnotowych.

3.3 Pierwsze słowo kluczowe to społeczeństwo oparte na wiedzy

3.3.1 W naszej opinii w sprawie społecznego wymiaru kultury stwierdziliśmy, że powszechna tendencja do wzrostu pracy umysłowej oraz intelektualizowania wszelkich aspektów pracy, w tym „pracy” konsumpcyjnej, oraz wzrastająca rola kryteriów dotyczących stosunków międzyludzkich, zagadnień stylistycznych czy twórczych, już obecnie (a tym bardziej w przyszłości) stanowią kluczowy czynnik decydujący o poziomie konkurencyjności, atrakcyjności, wzajemnego poszanowania i przedsiębiorczości poszczególnych stref geograficzno-kulturowych naszej planety. Europa może i powinna utożsamiać się z ideą gospodarki twórczej.

3.3.2 Dlatego też EKES pragnie położyć szczególny nacisk na zagadnienia pracy, zatrudnienia w kulturze i sztuce, gospodarki kultury; życzy sobie wykorzystania w tym kontekście działalności fundacji dublińskiej. Warto by zbadać, w jaki sposób formy pracy występujące w dziedzinach kultury i sztuki umożliwiają bardziej twórczą ocenę pracy jako całości oraz wnoszą wkład w społeczeństwo oparte na wiedzy.

3.3.3 Komitet nie akceptuje panującego wciąż, zbyt sztywnego rozgraniczenia między dziedziną tzw. kultury wysokiej a kulturalnym wymiarem techniki, gospodarki, sfery społecznej, zdrowotnej i ochrony środowiska. Komitet aktywnie przyczynia się do znoszenia tego rozgraniczenia, m.in. w ramach swych stałych prac nad konkretyzacją zagadnień kształcenia przez całe życie oraz kształtowania społeczeństwa uczącego się.

3.3.4 Istnieje ogromne zapotrzebowanie na działalność i miejsca pracy — jednocześnie bezpieczne i elastyczne — w dziedzinach związanych z przekazem, mediacją, sztuką, wszelkimi formami przedstawiania, wiedzą o wiedzy; zderza się ono jednak z panującymi zasadami zatrudnienia, które paradoksalnie łączą w sobie niekiedy sztywność z brakiem bezpieczeństwa.

3.3.5 Kolejną przeszkodą dla wyłonienia się nowych zawodów stać się może skostnienie odziedziczonych po przeszłości hierarchii przygotowania zawodowego. W szerszym aspekcie zauważyć należy brak prawdziwego przełożenia gospodarczego sfery niematerialnej, zbyt niską mobilność w przestrzeni europejskiej zarówno artystów i praktyków kultury, jak też ich dzieł i prac. Należy również zwrócić uwagę na braki w dziedzinie porównywania i dzielenia się innowacjami w kulturze, które mogłyby ustrzec nas przed wielokrotnym eksperymentowaniem ze znanymi już rozwiązaniami.

3.3.6 Powodzenie takich programów jak np. ERASMUS czy „Telewizja bez granic”, wkład Unii w rewitalizację zdevastowanych obszarów życia, ożywienie wielkich zespołów miejskich poprzez rozwijanie praktyk artystycznych, trwały wzrost atrakcyjności kulturalnych stolic Europy — to pierwsze dowody na to, jak należy rozumieć społeczny wymiar kultury. Fakt, że Unia Europejska — której zadaniem jest wszak jedynie wspomaganie polityk krajowych — często staje się już decydującym czynnikiem sprawczym wielu imprez i praktyk kulturalnych, pokazuje, iż sprawdza się tu efekt dźwigni. Stałe zasilanie banku wiedzy o wiedzy może dać znaczny efekt mnożnikowy.

3.3.7 Z kolei poważne straty finansowe oraz negatywne skutki dla rozwoju powiązań powstających w całej tkance społeczno-gospodarczej, jakie pociągają za sobą choćby przejściowe przerwy w organizowaniu festiwalu lub imprez kulturalnych, świadczą o znaczeniu dla rozwoju zrównoważonego holistycznej skuteczności miejsc pracy i praktyk artystycznych, kulturalnych i mediacyjnych, ich swobodnego przepływu i wzajemnego się zapładniania.

3.4 Drugie słowo kluczowe to globalizacja gospodarki

3.4.1 EKES wyraża opinię, że słaby — w porównaniu do jej ambitnych celów — wynik realizowania strategii lizbońskiej jest przede wszystkim rezultatem niedoceniania roli czynnika ludzkiego, kulturowego i roli zaangażowania. W zglobalizowanej gospodarce jedynie promowanie rozwijającej się kultury europejskiej, która nie będzie już rozdzielała ani ustawiała w sztywnej hierarchii elementów gospodarczych, społecznych i ekologicznych, umożliwi Europie powstrzymanie lub wręcz zmniejszenie pogłębiającej się wciąż dysproporcji w rozwoju w stosunku do większości stref naszej planety.

3.4.2 W wielu krajach Europy, a także w innych częściach świata, uznano już gospodarcze znaczenie branży kulturalnej i kreatywnej; potwierdza to wiele raportów, analiz i zestawień statystycznych. W branży tej powstało w ostatnich latach wiele przedsiębiorstw, a więc i miejsc pracy. Nie sposób nie zauważać faktu, że tendencją jest powstawanie małych przedsiębiorstw, mikroprzedsiębiorstw i firm jednoosobowych, co niesie ze sobą złożone konsekwencje społeczne.

Wynika z nich np. konieczność tworzenia sieci współpracy, gdyż ze względu na małe rozmiary tych przedsiębiorstw wiele zadań wymaga współdziałania. Wymaga to od zainteresowanych podmiotów umiejętności komunikacyjnych, negocjacyjnych i prezentacyjnych, a także pewnej znajomości prawa umów, zasad udzielania licencji itp.

Umiejętności te są niezbędne wszystkim współczesnym przedsiębiorstwom; konieczność ich opanowania stanowi nierzadko poważne wyzwanie dla małych podmiotów, które czasami tej wiedzy nie mają lub opanowały ją zaledwie częściowo, a skorzystanie z profesjonalnych rozwiązań przekracza ich możliwości finansowe, pomimo, że niektóre małe i średnie przedsiębiorstwa doskonale sobie w tej dziedzinie radzą.

Do polityki socjalnej należy z kolei znalezienie rozwiązań problemów zabezpieczenia społecznego (np. ubezpieczenie zdrowotne, emerytalne i od bezrobocia) wynikających z powstawania nowych typów przedsiębiorstw, nowych form zatrudnienia itp.

3.4.3 Kolejnym wymiarem społecznym jest zjawisko izolacji przedsiębiorstw działających w nowych branżach gospodarki, jak przemysł kreatywny, gdyż w branżach tych nie ma lub mało jest punktów odniesienia, wzorów umów, wskaźników sektorowych itp. Jest to również istotny aspekt dla przyszłości branży kreatywnej; trzeba go należycie uwzględnić, tym bardziej, że rosnący zasięg globalizacji i konieczność wywalczenia sobie miejsca w konkurencji międzynarodowej sprawia, iż takie podstawowe informacje mają właśnie kluczowe znaczenie dla postępu gospodarczego.

3.4.4 Unia Europejska sama musi ponownie określić swe cele i dlatego też łatwiej jej zrozumieć obecny i przyszły wpływ globalizacji gospodarki na kształtowanie się nowych światowych wartości kulturowych. Tym bardziej obecnie, kiedy nie jest już ona i nie może być klubem czy federacją ograniczonej liczby państw „zaawansowanych” i względnie jednolitych pod względem gospodarczym, kulturowym czy duchowym. Obecnie, kiedy to otwiera się ona na świat protestantyzmu, prawosławia, islamu; kiedy rozpoczyna negocjacje akcesyjne z Turcją — a rozszerzenie to, o ile do niego dojdzie, nie będzie podobne do żadnego z poprzednich — kiedy organizuje w sposób metodyczny swoje stosunki z najbliższymi sąsiadami, kiedy musi ponownie określić swoje miejsce, swoją szczególną rolę w globalizacji, której zasady również zmieniają się bardzo szybko (?).

3.4.5 „Europa kultury” zrodzona z państw narodowych, które niegdyś przodowały w wojowniczości, kolonizacji i imperializmie, to dziś prawdopodobnie najwłaściwsza postać Europy jako potęgi zdolnej rozwijać, eksportować, szerzyć, „profesjonalizować” kulturę pokoju, poszanowania innych i jakości. Jest to powrót do idei, która legła u podstaw Unii Europejskiej — do woli uczestnictwa w upowszechnianiu wartości i technik pokojowych, przedkładających wzajemne kontakty i wymianę nad dominację i hierarchię.

(?) Chodzi tu nie tylko o gwałtowny rozwój państw-kontynentów, takich jak Chiny, Indie, Rosja czy Brazylia (wzrost przewidziany, choć jego tempo wykracza poza ramy naszego wyobrażenia o tym zjawisku, lecz różny od naszych oczekiwań — oznacza bowiem zachwianie klasycznego międzynarodowego podziału pracy, w którym „zaawansowana” Europa miała posiadać swe „fabryki” poza swym terytorium), ale również o poważny wzrost ryzyka ekologicznego oraz o konfrontację różnych światów wyobrażeń.

3.5 Trzecim słowem kluczowym jest społeczeństwo obywatelskie

3.5.1 Fakt, iż EKES, którego formalne kompetencje nie rozciągają się na kulturę, przyjmuje z inicjatywy swej przewodniczącej ogólny program działania uznający **kulturę za priorytet** ⁽³⁾, ma wymowę **manifestu**.

3.5.2 Można to nawet uznać za deklarację skierowaną przeciwko jakiegokolwiek hegemonii myśli czysto ekonomicznej, produktywistycznej, czy nawet myślenia jedynie w kategoriach społecznych i ekologicznych. Deklaracja ta jest tym cenniejsza, że powstała z inicjatywy podmiotów gospodarczych i społecznych Unii Europejskiej, społeczeństwa obywatelskiego, reprezentującego wszystkie sfery produkcji, konsumpcji i redystrybucji.

3.5.3 Owa stale rozwijająca się kultura europejska, odzyskująca swą jedność w miarę kolejnych historycznych rozszerzeń, jest owocem historii, pewnego dość szczególnego, specyficznego poziomu i sposobu rozwoju ⁽⁴⁾. Jej uwypuklenie jest tym bardziej konieczne, że może ona przeciwdziałać zjawisku, którego nie da się ukryć, a jego znaczenia przecenić: głębokiemu brakowi zainteresowania czy ciekawości, nawet wręcz prawdziwej obojętności opinii publicznej krajów Unii Europejskiej wobec innych Państw Członkowskich ⁽⁵⁾. Polityki zachęt (programy „kulturalne” Unii Europejskiej) mogą z pewnością łagodzić ten niedostatek, lecz całkowicie przezwyciężyć można go jedynie poprzez „holistyczną” wizję kultury, całkowite uznanie jej wymiaru społecznego.

3.5.4 Ogromna różnorodność zagadnień, które wylaniają się w procesie powstawania prawdziwej demokracji społecznej i kulturalnej, zasługuje na dogłębne omówienie właśnie z ruchami społecznymi, sieciami projektów kulturalnych i partnerami społecznymi, a nie tylko między instytucjami. Stopniowe wprowadzanie etyki i technologii współpracy pomiędzy wszystkimi partnerami stanowi bez wątpienia podstawowe wyzwanie, jakie należy podjąć, by w sposób konstruktywny przyczynić się do ukształtowania światowej wspólnoty kulturowej opartej na wyrzeczeniu się przemocy.

3.5.5 Nasze społeczeństwa nie mogą sobie pozwolić na dalszy brak uznania i udziału wszystkich społeczności wchodzących w ich skład, wszystkich środowisk. Jak to uwiłdocił Europejski Rok Osób Niepełnosprawnych oraz opinie i inicjatywy EKES-u w tej sprawie (a także na inne tematy związane z dyskryminacją i ubóstwem), będą one oceniane według kryterium roli i miejsca, jakie przynajmą najuboższym i najbardziej zepchniętym na margines członkom społeczeństwa. Nie chodzi tu jedynie o zapewnienie każdej osobie należnego jej miejsca, lecz również o to, by kulturowa wartość ich walki z ubóstwem stała się udziałem całej ludzkości i umożliwiła odnowę współczesnego humanizmu. Czyż nie należy przeciwstawić klasycznemu paradygmatowi hierarchicznego kierowania i postawy roszczeniowej (por. różne formy państwa opiekuńczego) paradygmatu czynnego udziału każdej jednostki, usamodzielnienia (ang. empowerment) wszystkich

podmiotów gospodarczych, społecznych, rodzinnych i kulturowych? Oznacza to, że w nowym systemie pojęć demokracji, jakiego potrzebuje i jaki umożliwia gospodarka globalna, społeczeństwo obywatelskie — choć niepowołane bezpośrednio do sprawowania rządów — nie może już zajmować miejsca podrzędnego, ani być przedstawiane w opozycji wobec władzy. Żeby zagwarantować sobie pewną przyszłość i chronić się przed samowolą, musi ono lansować swoje wartości, takie jak solidarność i zachować zdolność oraz atuty „myślenia kolektywnego”.

4. Zarys propozycji oraz kierunków dalszego badania pojęcia społecznego wymiaru kultury

4.1 EKES przyjmuje do wiadomości fakt, iż — przynajmniej w chwili obecnej — powoływanie nowych struktur w rodzaju centrum monitorowania, laboratorium czy grupy zadaniowej (ang. task force) jest zdaniem jego partnerów instytucjonalnych (Komisji i Parlamentu) — a częściowo także i jego własnym — czy to zbędne, czy przedwczesne, czy też niemożliwe.

4.2 W opinii Komisji Europejskiej, a — jak się zdaje — również i Parlamentu, zadowalające wyniki w dziedzinie europejskiej współpracy kulturalnej osiągnąć można poprzez nawiązywanie kontaktów między istniejącymi strukturami, w tym różnorodnymi działającymi już ośrodkami monitorowania; nie ma zatem potrzeby ustanawiania nowych podmiotów tego typu.

4.3 EKES pragnie jednak zwrócić się do Komisji o skonstruowanie wskaźników ilościowych i jakościowych (oraz o objaśnienie ewentualnie istniejących tego typu wskaźników), które mogą służyć uzasadnianiu, ustalaniu i ocenie celów w zakresie rozwoju dialogu między kulturami, mobilności artystów i ich prac, transferu wiedzy i pojęć pomiędzy różnymi dziedzinami, do tej pory tak szczelnie od siebie oddzielonych.

4.4 Zamyśl EKES-u nie ogranicza się do tego, by można było po fakcie ocenić ilościowy postęp w porównaniu z ustalonymi celami — choć oczywiście w rozszerzonej Europie, w kontekście rozwijającego się jednolitego rynku, m.in. usług, dalsze pomnażanie się kontaktów i imprez łączących różne kultury jest nieuniknione.

Chodzi o to, by dało się ustalić, czy rachunkowy przyrost konsumpcji kultury i ruchu turystycznego automatycznie pociąga za sobą rozwój wiedzy, uwagi poświęcanej innym i kultury. Narastające zjawiska wykluczenia społecznego i rasizmu (nawet na tych terenach, jak w Holandii czy we Francji, gdzie — jak się zdawało — polityka na rzecz integracji społecznej czy wielokulturowości ukształtowała stabilny model społeczeństwa), rozziw między partykularnymi interesami a dobrem ogółu — ogólnie rozbicia zamiast konwergencji — zasługują nie tylko na opis w kategoriach ilościowych i jakościowych, lecz również na zrozumienie.

⁽³⁾ Program przyjęty przez EKES na sesji plenarnej w dniach 15-16 grudnia 2004 r.

⁽⁴⁾ Ankieta przeprowadzona przez Dublińską Fundację na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy w Europie stwierdza, że ludność Europy (w chwili przeprowadzania ankiety mowa była o UE złożonej z 15 państw) w 80 % uważa się za zadowoloną z warunków swego życia, co potwierdza tezę o spójności i jakościowym charakterze świata wyobrażeń w Europie, o istnieniu pewnego szczególnego „European way of life”.

⁽⁵⁾ Badania dotyczące mobilności i swobody przepływu osób i produkcji w sektorze kultury. Olivier AUDIARD, Uniwersytet Paris X, kwiecień 2002 r.

4.5 Ponadto każdy zdaje sobie sprawę z tego, że w wielu krajach Unii polityki kulturalne — choćby i bardzo ambitne i energiczne, choćby i realizowane mniej lub bardziej konsekwentnie od dziesięcioleci — niemal w ogóle nie były w stanie zmienić odziedziczonego po przeszłości układu warstw społecznych.

4.6 Dlatego właśnie EKES z naciskiem nalega na to, by Unia Europejska stała się miejscem autorefleksji i wzajemnego kwestionowania polityk kulturalnych wszystkich państw członkowskich, miejscem sprzyjającym nowej refleksji kulturalnej o kulturze. Przygotowania do obchodów roku dialogu między kulturami (2008) powinny stać się dla Komisji okazją do sporządzenia drobiazgowego raportu na temat rzeczywistych rozmiarów tego dialogu, utrzymujących się lub nowych przeszkód w jego rozwoju oraz nowych założeń, które można by sformułować w dążeniu do jego autentycznego pogłębienia. EKES gotów jest bardzo aktywnie współuczestniczyć w pracach nad takim raportem, m.in. kontynuując rozważania nad społecznym wymiarem kultury, jak również nad wymiarem kulturowym społeczeństwa pod kątem stosunków międzypokoleniowych.

4.7 W niniejszej opinii uzupełniającej Komitet pragnie ponadto zaproponować:

4.7.1 stałą dbałość o „higienę kulturalną” naszego Komitetu: ilekroć w tekście jakiegokolwiek opinii poruszane będą zagadnienia, których istotnym elementem jest czynnik kulturalny, czynnikowi temu należy poświęcić konkretną część opinii. Nie można się ograniczać do pozbawionego konkretów odwoływania się do konieczności „rewolucji kulturalnych”, „zmian mentalności” czy zmiany odziedziczonych po przeszłości, a dziś już przestarzałych paradygmatów. Należy możliwie

konkretnie omówić warunki, jakie muszą być spełnione, aby do takich przemian kulturowych mogło dojść;

4.7.2 zwracanie większej uwagi na otwartą metodę koordynacji oraz na wykorzystanie tzw. dobrych praktyk. Czy nie należałoby „usztynić” tych pojęć i związanych z nimi procedur tak, by osiągnęły one dużo większą zdolność operacyjną?

Mogłoby to posłużyć zrozumiałości, właściwemu doborowi i upowszechnianiu zdobywania oraz transferu wiedzy i zmian kulturowych sprzyjających skuteczności reform;

4.7.3 podjęcie przez Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny — jako idealne forum kontaktu i wymiany między poszczególnymi kulturami narodowymi, zawodowymi, społecznymi i środowiskowymi — wysiłku poszukiwania w konkretnych dziedzinach elementów i praktyk, które dałyby się przenosić z jednych branż do innych. Za przykład niech posłużą opieka zdrowotna i edukacja, w których trwające i pożądane przemiany kulturalne są na tyle bliskie, że wskazane byłoby nasilenie spotkań i wymiany między nimi. Na przykład promowanie działań grup interdyscyplinarnych może się przyczynić do stworzenia wspólnej platformy między różnymi dziedzinami odległymi od siebie ze względu na swój charakter. Przyczyni się to do osłabienia ścisłych rozgraniczeń i zawężonych horyzontów w poszczególnych dziedzinach, by postęp zarysowujący się w jednej dziedzinie mógł przenosić się na inne, szybciej i pełniej niż dziś. By kultura ujęta systemowo — bez rozdzielania gospodarki, sfery społecznej i środowiska naturalnego — została uznana jako treść kulturalnej europejskiej „jedności w różnorodności” i służyła poprawie warunków życia jej narodów.

Bruksela, 15 marca 2006 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

Opinia w sprawie wspólnej inicjatywy JEREMIE (Joint European Resources for Micro-to-Medium Enterprises)

(2006/C 110/08)

Dnia 20 grudnia 2005 r. komisarz Margot Wallström zwróciła się w imieniu Komisji Europejskiej do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, o sporządzenie opinii w sprawie JEREMIE (*Joint European Resources for Micro-to-Medium Enterprises*).

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, odpowiedzialna za przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 24 lutego 2006 r. Sprawozdawcą był **Antonello PEZZINI**.

Na 425. sesji plenarnej w dniu 15 marca 2006 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 142 do 1, przy 2 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjmuje z zadowoleniem i dużym zainteresowaniem dokument Komisji przedstawiający program JEREMIE ⁽¹⁾ (*Joint European Resources for Micro-to-Medium Enterprises*, wspólne europejskie zasoby dla mikroprzedsiębiorstw i MŚP).

1.1.1 EKES zwraca się z podziękowaniami do p. Danuty Hübner, Komisarz ds. Polityki Regionalnej, oraz do służb DG ds. Polityki Regionalnej i Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego (EFI) za ich zaangażowanie w rozwój tego skomplikowanego programu oraz wsparcie dla prac Komitetu.

1.1.2 EKES zawsze popierał inicjatywy Komisji służące zapewnieniu mikroprzedsiębiorstwom i MŚP większego dostępu do kredytów, podzielając opinię Parlamentu, że mniejsze przedsiębiorstwa miały zawsze problemy z ich uzyskaniem.

1.1.3 Proces wzmocnienia małych przedsiębiorstw stanowi jeden z podstawowych elementów strategii lizbońskiej, ponieważ wiąże się z innowacjami, tworzeniem stabilnych miejsc pracy oraz przyczynia się do ustawicznego kształcenia siły roboczej.

1.1.4 W swoich licznych opiniach, w szczególności tych sporządzonych od roku 1982 r. ⁽²⁾, Komitet zwracał uwagę na podejmowane przez Komisję, a zwłaszcza DG XXIII ⁽³⁾, działania mające wzmocnić powiązania przedsiębiorstw z systemem kredytowym, szczególnie z bankami.

⁽¹⁾ JEREMIE: wspólna inicjatywa grupy DG REGIO-EBI na rzecz wspierania większego dostępu do funduszy na rozwój MŚP i mikroprzedsiębiorstw w regionach (dokument nr 2 z dnia 21 listopada 2005 r.), przedstawiony na Konferencji w sprawie finansowania wzrostu i spójności w rozszerzonej UE, która odbyła się w dniu 24 listopada 2005 r.

⁽²⁾ 1982: Europejski Rok MŚP i Rzemiosła.

⁽³⁾ W odpowiedzi na problemy, które pojawiły się w 1982 r., Komisja ustanowiła także grupę zadaniową, której przewodniczyła komisarz Edith Cresson, w celu dostosowania europejskich polityk do potrzeb MŚP. W drugiej połowie lat 80-tych ubiegłego wieku grupa zadaniowa przekształciła się w DG XXIII.

1.1.5 EKES podkreślał również potrzebę szerokiego zaangażowania partnerów społecznych we wszystkie problemy dotyczące przedsiębiorstw, w szczególności te związane z kredytami, ponieważ mają one znaczący wpływ na dobrobyt i rozwój społeczny.

1.2 W latach 90. ubiegłego wieku DG XXIII ⁽⁴⁾ próbowała interweniować w kwestiach związanych z kredytami, działając w ścisłym porozumieniu z organizacjami reprezentującymi sektor rzemiosła i MŚP. Kolejne europejskie konferencje dotyczące rzemiosła i MŚP ⁽⁵⁾, poprzedzone licznymi spotkaniami przygotowawczymi (przed każdą konferencją organizowano średnio 10 takich posiedzeń, w których uczestniczyli przedstawiciele setek małych przedsiębiorstw):

- pozwoliły sfinalizować działanie Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) polegające na inwestycjach w MŚP;
- stworzyły podstawy dla ustanowienia Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego (EFI) ⁽⁶⁾;
- doprowadziły do przyjęcia przepisów w sprawie terminów płatności;
- skłoniły nadzwyczajną Radę Europejską w Luksemburgu do podjęcia działań na rzecz utrzymania zatrudnienia w Europie i pobudzania jego wzrostu, częściowo poprzez konkretne inicjatywy służące zaspokojeniu potrzeb kredytowych małych przedsiębiorstw ⁽⁷⁾;
- umożliwiły Komisji uruchomienie, przy bezpośrednim zaangażowaniu EBI i EFI, *Inicjatywy na rzecz wzrostu i zatrudnienia (1998-2000)*, opartej na środkach działania uzgodnionych w Luksemburgu;

⁽⁴⁾ Obecnie Dyrekcja Generalna ds. Przedsiębiorstw i Przemysłu (DG ds. Przedsiębiorstw).

⁽⁵⁾ Zorganizowane w Awinionie w 1990 r., w Berlinie w 1994 r. i w Mediolanie w roku 1997.

⁽⁶⁾ Zob. przyp. 28.

⁽⁷⁾ W dniach 20-21 listopada 1997 r. nadzwyczajna Rada Europejska w Luksemburgu, zwołana w celu omówienia tylko jednej kwestii – zatrudnienia – zainicjowała trzy praktyczne inicjatywy mające pomóc przedsiębiorstwom w utrzymaniu konkurencyjności rynkowej oraz wezwała Komisję do przedłożenia wniosków, które pobudziłyby sektor przedsiębiorstw i wspierały zatrudnienie w tej dziedzinie. Były to trzy następujące inicjatywy: fundusz środków na uruchamianie działalności gospodarczej (*European Technology Facility Start-up*), program wspólnego przedsięwzięcia europejskiego (JEV) oraz system poręczeń dla MŚP (*SME Guarantee Facility*).

- umożliwiły opracowanie wieloletnich programów na rzecz przedsiębiorstw i przedsiębiorczości, w szczególności MŚP, w których szczególny nacisk położono na kwestie kredytów; czwarta edycja tego programu (2001-2005), której obowiązywanie przedłużono do końca 2006 r., została przyjęta w dniu 20 grudnia 2000 r.;
- położyły podwaliny pod program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji (CIP — Competitiveness Innovation Programme)⁽⁸⁾, przeznaczony dla MŚP, oparty na jasno określonych celach;
- pomogły wyjaśnić MŚP potrzebę łączenia się w sieci w celu wykorzystania efektu skali, większego potencjału w zakresie penetracji rynku i wreszcie zyskania masy krytycznej niezbędnej zarówno w procesie innowacji, jak i dla wzmocnienia ich pozycji w stosunku do instytucji finansowych. W zakresie łączenia się przedsiębiorstw w sieci wiele jeszcze pozostaje do zrobienia.

1.2.1 W oparciu o powyższe doświadczenia oraz ze względu na nowy okres programowania 2007-2013 i cele lizbońskie, EKES uważa, że należy przekazać bardziej obszerne informacje na temat nowych programów — w tym szczególnie tych, które skierowane są do mikro- i małych przedsiębiorstw — poprzez spotkania zorganizowane w państwach członkowskich z przedstawicielami partnerów społecznych i społeczeństwa obywatelskiego.

1.2.2 Jednakże mimo interwencji i wysiłków podejmowanych w ciągu ostatnich 20 lat, w wielu regionach UE-25, w szczególności tych najmniej uprzywilejowanych, brakuje projektu pozwalającego na koordynację i dostosowanie licznych obecnie dostępnych instrumentów kredytowych.

1.2.2.1 Blisko 4 mln, czyli 20 % istniejących przedsiębiorstw ocenia, że trudności z uzyskaniem funduszy stanowią istotną barierę dla ich wzrostu⁽⁹⁾.

1.2.2.2 Jedynie kilkadziesiąt tysięcy przedsiębiorstw zdołało skorzystać ze wspólnotowych instrumentów finansowych⁽¹⁰⁾, co oznacza, że istnieje duży rozdźwięk pomiędzy sposobem ujęcia problemu a faktycznym zakresem wykorzystania takich instrumentów. Zmusza to do rozważenia praktycznych możliwości interwencji za pomocą systemów mających na celu zwiększenie zaangażowania instytucji finansowych i poprawę rezultatów.

1.2.2.3 EKES ma świadomość potrzeby intensyfikacji działań zmierzających do poprawy przepływu informacji na temat instrumentów kredytowych oferowanych przez Komisję, EBI, EFI, EBOR oraz władze krajowe i regionalne. Mikroprzedsiębiorstwa i małe przedsiębiorstwa często podlegają, w dodatku częściowo z własnej winy, wykluczeniu z kanałów informacyjnych.

⁽⁸⁾ Zob. COM(2005) 121 końcowy.

⁽⁹⁾ Dokument konsultacyjny w sprawie wspólnotowego programu na rzecz przedsiębiorczości i konkurencyjności, 2006/2010, DG ds. Przedsiębiorstw, 2004, pkt 46, <http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index.htm#open>.

⁽¹⁰⁾ Tamże, pkt 118.

1.3 Dlatego też JEREMIE mógłby stanowić „inteligentne” narzędzie koordynacji i racjonalizacji dostępnych instrumentów kredytowych.

1.3.1 Inicjatywa JEREMIE wpisuje się w ramy komunikatu *Polityka spójności wspierająca wzrost gospodarczy i zatrudnienie: Strategiczne wytyczne Wspólnoty*. Stanowisko Komitetu w tym względzie można podsumować w następujący sposób:

- niezbędne jest wspieranie wykorzystania instrumentów niebędących dotacjami, takich jak pożyczki, finansowanie zabezpieczonego długu dla długów podporządkowanych, instrumenty zamienne (dług mezzaninowy) oraz kapitał podwyższonego ryzyka (np. kapitał załączkowy oraz kapitał typu venture);
- dotacje powinny zostać przeznaczone na budowę i utrzymanie infrastruktury ułatwiającej dostęp do finansowania (np. biura transferu technologii, inkubatory, sieci „aniołów biznesu”, programy gotowości inwestycyjnej);
- należy wspierać również mechanizmy gwarancji i gwarancji wzajemnych, w szczególności w celu ułatwienia MŚP dostępu do mikrokredytów. Cenny wkład mogą wnieść w tym zakresie EBI i EFI⁽¹¹⁾;
- niezbędne jest również zapewnienie pomocy określonym grupom, takim jak młodzi przedsiębiorcy lub kobiety podejmujące własną działalność gospodarczą, lub też przedsiębiorcy wywodzący się z grup mniej uprzywilejowanych, w tym mniejszości etnicznych;
- szczególnie istotne znaczenie ma bliska współpraca z EFI ze względu na możliwość skorzystania z bogatej wiedzy fachowej zgromadzonej przez lata przez tę instytucję, w celu udzielenia MŚP niezbędnego wsparcia, a także rozwijania europejskiego rynku kapitału ryzyka;
- należy wspierać i poszerzać zakres stosowania sekurytyzacji wierzytelności⁽¹²⁾, w celu zwiększenia potencjału kredytowego konsorcjów kredytowych.

1.3.2 Komitet podkreśla znaczenie wsparcia Komisji dla inicjatywy JEREMIE nie tylko w wymiarze zewnętrznym, lecz także poprzez wewnętrzną koordynację służb zarządzających działaniami na rzecz mikroprzedsiębiorstw oraz MŚP, obejmującą ustanowienie „ośrodka ds. inicjatywy JEREMIE”, który pełniłby funkcję jednostki udzielającej informacji i koordynującej różne działania w celu zapewnienia optymalnych rezultatów.

1.3.3 Zdaniem EKES-u Komisja powinna co dwa lata przedstawiać Parlamentowi Europejskiemu, Radzie, Komitetowi Regionów i samemu Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu — sprawozdanie na temat rozwoju programu i jego skuteczności, by w ten sposób móc rozszerzyć to istotne doświadczenie na inne sektory.

⁽¹¹⁾ Zob. także przyp. 29.

⁽¹²⁾ Umowa na mocy której, kapitał ryzyka należący do jednej ze stron może zostać zbyty na rzecz innych podmiotów, zwiększając tym samym potencjał zbywającego w zakresie udzielania kredytów MŚP. Zob. także przyp. 56.

1.3.4 Ponadto Komitet zaleca zapewnienie pełnego przestrzegania zasad gospodarności, skuteczności i przejrzystości w procedurach przetargowych i wyboru, w zarządzaniu regionalnymi funduszami holdingowymi oraz w akredytacji pośredników finansowych, którym powierzono zarządzanie projektami. Należy w szczególności zapewnić przestrzeganie właściwych przepisów wspólnotowych, również w przypadku praw wyłącznych. Należy także zapewnić możliwość nakładania kar, rezygnacji z mało wydajnych funduszy holdingowych oraz dokonania przeglądu wykazu akredytowanych pośredników finansowych.

2. Uzasadnienie

2.1 EKES wielokrotnie podkreślał znaczenie — nie tylko gospodarcze, lecz także społeczne — małych przedsiębiorstw w państwach członkowskich oraz zwracał szczególną uwagę na ten fakt w kilku opiniach, w tym w opiniach wydanych w latach 1992 ⁽¹³⁾, 1997 ⁽¹⁴⁾, 2001 ⁽¹⁵⁾ i 2003 ⁽¹⁶⁾, jak również w tych dotyczących Europejskiej karty małych przedsiębiorstw ⁽¹⁷⁾.

2.1.1 Mikro- i małe przedsiębiorstwa odgrywają bardzo istotną rolę w europejskiej gospodarce. Ich liczba wynosi ok. 25 mln, co stanowi 99 % wszystkich przedsiębiorstw, i zatrudniają blisko 95 mln osób, zapewniając 55 % wszystkich miejsc pracy w sektorze prywatnym ⁽¹⁸⁾.

2.1.2 Powyższe liczby pokazują znaczenie i rolę MŚP w realizacji strategii lizbońskiej, jak również potrzebę nawiązania ścisłego partnerstwa z przedstawicielami partnerów społecznych, co umożliwi kształtowanie nowych form współpracy ⁽¹⁹⁾. Ma to służyć wprowadzaniu w życie zasad społeczno-gospodarczych stojących u podstaw europejskiej społecznej gospodarki rynkowej ⁽²⁰⁾.

2.1.3 Najważniejsze problemy, przed którymi stają mikro- oraz małe przedsiębiorstwa na etapie startu i rozwoju, poczynając od tych najważniejszych, są następujące:

- trudności w uzyskaniu środków finansowych i kredytów,
- powolna i kosztowna biurokracja,
- kwestie związane z rynkiem pracy (określenie profili zawodowych i wzmocnienie działań mających na celu kształcenie pracowników, niezbędne dla ich zdolności adaptacyjnej i poszerzenia gamy możliwych typów działalności przedsiębiorstw oraz możliwości zatrudnienia dla pracowników).

2.1.4 Dlatego możliwość uzyskania kredytu jest warunkiem uruchomienia przedsiębiorstwa, jak również podstawowym

wymogiem dla wzrostu i rozwoju mikro- i małych przedsiębiorstw, które wyraźniej i dotkliwiej niż duże przedsiębiorstwa odczuwają ograniczenia związane z systemem kredytowym.

2.1.5 Jedynym sposobem na zapewnienie wykorzystania pozytywnych skutków kredytu jest nawiązanie bezpośredniego kontaktu z przedsiębiorstwami i poznanie ich problemów oraz zagwarantowanie, by dysponowały one wiedzą na temat możliwości oferowanych w systemie kredytowym, zwłaszcza w obszarze, w którym prowadzą działalność. Pozwoli to uniknąć nadmiernie sztywnych warunków udzielania kredytów oraz związanego z tym wzrostu ryzyka, przy uwzględnieniu m.in. zmian dotyczących umów bazylejskich. Dlatego też przedsiębiorstwa muszą znaleźć własną równowagę finansową oraz niezbędne instrumenty.

2.1.6 Istotną rolę odgrywa finansowanie ze środków własnych, mimo że instrument ten rzadko pozwala małym przedsiębiorstwom na realizację planów inwestycyjnych. W 90 % przypadków niezbędne są następujące działania:

- uruchomienie inicjatyw w zakresie udzielania informacji i doradztwa, pomagających dokonać wyboru spośród dostępnych środków finansowania (kapitał ryzyka, instrumenty dłużne lub finansowanie typu mezzanine);
- wybór narzędzi finansowych i metod do wykorzystania.

2.1.7 Z wymienionych instrumentów, najmniejszym zaufaniem wśród małych przedsiębiorstw cieszy się kapitał ryzyka. Jedynie 5-6 % spośród ogromnej rzeszy mikroprzedsiębiorstw ⁽²¹⁾ i małych przedsiębiorstw ⁽²²⁾ (z których 90 % to firmy jednoosobowe lub spółki osobowe) korzysta z kapitału ryzyka. Jeżeli instrument ten ma być stosowany na szerszą skalę niż obecnie, należy opracować nowe formy kapitału wysokiego ryzyka, dostępne także dla spółek osobowych.

2.1.8 Zaplanowane priorytetowe działania, mające zapewnić małym przedsiębiorstwom większy dostęp do finansowania, można podsumować następująco:

- zapewnienie świadczenia przez instytucje kredytowe usług wyższej jakości;
- propagowanie większego zaangażowania instytucji kredytowych w doradztwo przez cały okres funkcjonowania przedsiębiorstwa jako zachęta do zachowania przejrzystości oraz publikowania sprawozdań finansowych. Zwłaszcza małe przedsiębiorstwa potrzebują tego rodzaju pomocy w celu przekształcenia się w spółki kapitałowe lub przygotowania się na wykorzystanie kapitału wysokiego ryzyka, a w przypadku części z nich — w celu wejścia na odpowiednie segmenty giełdy ⁽²³⁾;

⁽¹³⁾ MŚP i rzemiosło (ang. SMEs and craft industries), Dz. U. C 332 z 16.12.1992.

⁽¹⁴⁾ Rzemiosło oraz małe i średnie przedsiębiorstwa (ang. Craft industries and small- and medium-sized enterprises), Dz.U. C 158 z 26.5.1997.

⁽¹⁵⁾ Dz.U. C 221 z 7.8.2001.

⁽¹⁶⁾ Znaczenie mikroprzedsiębiorstw i małych przedsiębiorstw w życiu gospodarczym oraz strukturach produkcyjnych w Europie (ang. The role of micro and small enterprises in Europe's economic life and productive fabric, Dz.U. C 220 z 16.9.2003).

⁽¹⁷⁾ Dz.U. C 48 z 21.2.2002.

⁽¹⁸⁾ Europejskie Obserwatorium MŚP (ang. Observatory of European SMEs), 2003/7, UE-25.

⁽¹⁹⁾ Por. przykładowo eksperymenty polegające na tworzeniu dwustronnych instytucji we Włoszech i innych krajach europejskich.

⁽²⁰⁾ Zob. opinia w sprawie partnerstwa na rzecz wdrażania funduszy strukturalnych (ang. Partnership for implementing the Structural Funds), Dz.U. C 10 z 14.1.2004, str. 21.

⁽²¹⁾ 23 mln w UE-25, Europejskie Obserwatorium MŚP, 2005.

⁽²²⁾ 1,8 mln, Europejskie Obserwatorium MŚP, 2005.

⁽²³⁾ We Włoszech indeks przeznaczony dla MŚP nosi nazwę STAR.

- zmniejszenie zakresu zabezpieczeń majątkowych niezbędnych do uzyskania kredytu. Wymaga to ustanowienia skuteczniejszych zachęt do korzystania z instrumentów oferowanych przez inżynierię finansową. Przykładem dobrych praktyk w tym zakresie są konsorcja kredytowe funkcjonujące w wielu krajach europejskich. Chociaż warunkiem wykorzystania tych instrumentów jest uzyskanie kredytu bankowego, należy je wspierać, do czego JEREMIE może się w znacznym stopniu przyczynić;
- zbliżenie kosztów finansowania do standardów stosowanych wobec dużych przedsiębiorstw ⁽²⁴⁾.

2.1.9 Analizy i oceny potrzeb oraz możliwości, które będą przedmiotem wstępnej fazy JEREMIE, należy przeprowadzić w poszczególnych regionach Unii przy efektywnym zaangażowaniu zainteresowanych kręgów społeczno-gospodarczych w ramach skutecznego i odpowiedzialnego partnerstwa.

2.2 Wymiar regionalny

2.2.1 Stopień trudności w uzyskaniu dostępu do kredytów opisanych powyżej zależy od poziomu rozwoju gospodarki i rynku. Regiony konwergencji ⁽²⁵⁾, gdzie instrumenty kredytowe są najbardziej potrzebne w celu zwiększenia poziomu zatrudnienia poprzez rozwój przedsiębiorczości, są równocześnie regionami, w których dostęp do takich instrumentów jest najbardziej utrudniony, a ich oprocentowanie wyższe niż w regionach lepiej rozwiniętych ⁽²⁶⁾.

2.2.2 Kredyty EBI, przyznawane na zasadzie rotacji ⁽²⁷⁾ bankom powierniczym w celu podzielenia ich między MŚP, obciążone zmiennym, ale obniżonym oprocentowaniem ⁽²⁸⁾, wykorzystywane są przede wszystkim przez banki działające w regionach rozwiniętych, w których panuje większa konkurencja w sektorze bankowym, zaś udzielanie kredytów EBI stanowi jedną z metod zachowania lojalności klientów.

2.2.3 Ponieważ w regionach mniej rozwiniętych funkcjonuje niewiele banków, szczególnie spółdzielczych lub udzielających kredytów powszechnych, mniejsza jest konkurencja w sektorze bankowym, a małe przedsiębiorstwa dysponują niewielką wiedzą na temat instrumentów kredytowych. W rezultacie w takich regionach rzadko wykorzystywane są cenne instrumenty oferowane przez EBI.

⁽²⁴⁾ Unikanie stosowania tzw. sprzedaży krzyżowej (ang. cross-selling).

⁽²⁵⁾ W UE-25 są 254 regiony na poziomie NUTS II. Spośród nich w około 100 regionach konwergencji poziom dochodów jest niższy od 75 % średniej wspólnotowej.

⁽²⁶⁾ Oprocentowanie w najmniej rozwiniętych regionach jest średnio o 3 % wyższe w porównaniu z bardziej rozwiniętymi regionami (źródło: Artigiancassi, Włochy).

⁽²⁷⁾ Zwykle w odnawialnej kwocie wynoszącej 30 lub 50 mln EUR.

⁽²⁸⁾ Na ogół wynosi ono jeden punkt procentowy powyżej indeksu Euribor za okres 6 miesięcy.

2.2.4 Krótko mówiąc, jeżeli nie zostaną podjęte działania zmierzające do zmiany tych tendencji (częściowo poprzez pośrednictwo finansowe z wykorzystaniem narzędzi, które można zaoferować w ramach JEREMIE, obok bardziej konwencjonalnych instrumentów EBI i EFI ⁽²⁹⁾), biedniejsze regiony będą jeszcze przez wiele lat skazane na ubóstwo.

2.2.5 W celu zapewnienia gwarancji kredytowych, zwłaszcza w regionach konwergencji, w ramach EFI mogłby zostać utworzony punkt ds. programu JEREMIE w celu udzielania pomocy w uzyskaniu zabezpieczeń dla kredytów bankowych w formie poręczeń udzielanych przez konsorcja kredytowe lub inne instytucje prowadzące aktywną działalność zwłaszcza w mniej uprzywilejowanych regionach.

2.3 Społeczny wymiar inżynierii kredytowej i finansowej

2.3.1 Problem dostępu mikroprzedsiębiorstw i MŚP do kredytów wyraźnie wskazuje na szereg niedociągnięć rynku:

- instytucje finansowe ponoszą odpowiedzialność za zarządzanie przed radami nadzorczymi, które, co nie jest zaskakujące, często nie są skłonne do udzielania dużych kredytów małym, nieznanym przedsiębiorstwom nieprowadzącym sprawozdań finansowych lub prowadzącym je tylko w sposób powierzchowny, a tym samym potencjalnie zagrożonym niewypłacalnością;
- pracownicy banków mają często niedostateczną wiedzę na temat „ryzyka biznesowego” i preferują udzielanie kredytów zabezpieczonych (na nieruchomościach lub przez poręczenia ze strony krewnych albo osób trzecich). Poręczenia osobiste stosowane są bardzo często — być może zbyt często — szczególnie w przypadku kredytów udzielanych kobietom prowadzącym działalność gospodarczą lub młodym przedsiębiorcom;
- dzielenie ogólnej kwoty środków przeznaczonych na kredyty pomiędzy dużą liczbą małych przedsiębiorstw wiąże się dla banku z dużo większymi kosztami osobowymi oraz administracyjnymi niż zarządzanie kredytami o znacznie większej kwocie udzielonymi niewielkiej liczbie dużych, powszechnie znanych przedsiębiorstw dysponujących dużą bazą nieruchomości;
- konkurencja między instytucjami finansowymi, sprzyjająca poszerzeniu oferty rynkowej, jest intensywna w bogatych regionach i niewielka w regionach konwergencji, czyli właśnie tam gdzie istnieje największe zapotrzebowanie na szerszy wachlarz tańszych produktów, pozwalających zaspokoić potrzeby miejscowych, często działających na niewielką skalę i mniej znaczących przedsiębiorstw.

⁽²⁹⁾ EFI (Europejski Fundusz Inwestycyjny) został ustanowiony w roku 1994 z myślą o realizacji dwóch celów: 1) wspierania sieci europejskich oraz 2) ułatwienia MŚP dostępu do kredytów. Udziały w EFI należą do EBI, Komisji Europejskiej oraz wielu banków europejskich. W ostatnich latach działalność EFI koncentrowała się przede wszystkim na wspieraniu mikro- i małych przedsiębiorstw (por. między innymi System gwarancji MŚP, który — obok programu WEP i Planu uruchamiania ETF — był wynikiem ustaleń Rady Europejskiej z Luksemburga z 1997 r.).

2.3.2 Celem jest zatem likwidacja tych niedociągnięć rynku poprzez działania, które:

- są zgodne z zasadami pomocy państwa;
- mogą zostać wykorzystane w ramach inżynierii finansowej, dzięki środkom przewidzianym w wieloletnich programach zarządzanych przez EFI⁽³⁰⁾,
- stanowią już element programu CIP,
- realizowane są w ramach funduszy strukturalnych oraz
- podlegają koordynacji w ramach programu JEREMIE.

2.3.3 Podczas Rady Europejskiej w marcu 2005 r. dokonano odnowienia strategii lizbońskiej i wezwano rządy oraz partnerów społecznych i gospodarczych do podejmowania działań skoncentrowanych na trzech celach:

- wiedza i innowacje jako siły napędowe rozwoju zrównoważonego;
- przeobrażenie UE w obszar atrakcyjny dla inwestorów i pracowników;
- wzrost zatrudnienia i ducha przedsiębiorczości w celu rozwoju spójności.

2.3.4 Państwa członkowskie ponoszą niekiedy znaczne wydatki na wspieranie zatrudnienia i tworzenie miejsc pracy. Znajdują one jednak uzasadnienie w uzyskiwanych rezultatach społecznych⁽³¹⁾. Gdyby połowa całkowitej liczby MŚP w UE-25, czyli ok. 12 mln przedsiębiorstw, uzyskała kredyt w wysokości 20 000 EUR, przypuszczalne straty związane z niewypłacalnością⁽³²⁾ nie przekroczyłyby kwoty 6,5 mld EUR, co stanowi 0,07 % PKB w UE-25. Równocześnie zaś przyznanie powszechnych kredytów umożliwiłoby większości przedsiębiorstw wzmocnić swoją pozycję oraz wprowadzić innowacje w stosowanych procesach i oferowanych produktach.

2.3.5 Gdyby kredyty udzielane były za pośrednictwem konsorcjów kredytowych, zdolnych do przejęcia 50 % strat związanych z niewypłacalnością, straty te ponosiłyby — po połowie — właściwe konsorcjum i bank.

2.3.6 Istniejące powszechne przekonanie, że kredyt służy także realizacji funkcji społecznych, umożliwia opracowanie niezbędnych instrumentów inżynierii finansowej przy wsparciu z funduszy publicznych, europejskich oraz funduszy solidarności przekazanych konsorcjom kredytowym przez same przedsiębiorstwa albo podczas rejestracji w konsorcjum, albo w formie części odsetek bankowych⁽³³⁾.

⁽³⁰⁾ EFI zarządza obecnie trzema projektami: 1) wstępna pomoc dla przedsiębiorstw na etapie uruchamiania działalności; 2) Plan uruchamiania ETF (europejskiego instrumentu technologicznego na rzecz przedsiębiorstw zaawansowanych technologicznie), zwiększanie środków przedsiębiorstw, inwestycje typu mezzanine; oraz 3) gwarancje dla MŚP (gwarancje kredytowe, mikrokredyty, środki własne, sekurytyzacja wierzytelności).

⁽³¹⁾ *Sviluppo Italia*, włoska agencja państwowa działająca na rzecz tworzenia miejsc pracy w południowych Włoszech oblicza, że średni koszt utworzenia jednego miejsca pracy wynosi 40 000 EUR.

⁽³²⁾ Średni odsetek niewypłacalnych kredytobiorców wśród mikro- i małych przedsiębiorstw nie przekracza 3 % liczby udzielonych kredytów.

⁽³³⁾ Na ogół 0,50 %.

2.4 *Zadania konsorcjów kredytowych, inżynierii finansowej oraz programu JEREMIE*

2.4.1 Warunkiem udzielania dużej liczby niewielkich kredytów, których potrzebują nowo uruchamiane przedsiębiorstwa oraz europejskie mikro- i małe przedsiębiorstwa, jest:

- możliwość uzyskania środków finansowych na rynku pieniężnym po przystępnych kosztach;
- taka organizacja instytucji kredytowych, by były one obecne na całym terytorium i posiadały biura położone w bliskiej odległości od przedsiębiorstw;
- powszechne przyjęcie zasady, że pracownicy banków powinni w większym stopniu uwzględniać potrzeby małych przedsiębiorstw;
- zapewnienie możliwości dzielenia ryzyka z innymi partnerami (inżyniera finansowa);
- zapewnienie możliwości utrzymywania kosztów zarządzania na niskim poziomie, w celu zmniejszenia oprocentowania udzielanych kredytów.

2.4.2 Odpowiedzi na niektóre z wyżej wymienionych problemów zapewniają instrumenty już istniejące, które powinny być jednak lepiej i szerzej wykorzystywane:

- fundusze EBI, tam gdzie były wykorzystywane, okazały się bardzo użytecznym narzędziem ułatwiającym mikroprzedsiębiorstwom i małym przedsiębiorstwom dostęp do kredytów. Banki, które wystąpiły o przyznanie statusu „powierników EBI”, uzyskały na zasadzie rotacji kredyty o korzystnej stopie oprocentowania⁽³⁴⁾. Ograniczony margines oprocentowania przyznany bankom (115 punktów bazowych, ang. *business points*) sprawił, że tylko banki działające w bogatych regionach, w których panuje intensywna konkurencja, stosowały tę formę finansowania, korzystną dla przedsiębiorstw, ale stosunkowo mało opłacalną dla banków. Forma ta nie była natomiast dostępna w regionach konwergencji, co stanowi potwierdzenie tezy, że w biedniejszych regionach istnieją mniejsze możliwości rozwoju w porównaniu z regionami bogatszymi.
- System banków spółdzielczych występuje bardziej powszechnie w regionach o wysokim szczeblu rozwoju gospodarczego. Jest to kolejny czynnik poważnie utrudniający dostęp do kredytów w regionach opóźnionych w rozwoju. Inicjatywa JEREMIE mogłaby przyczynić się do opracowania, wsparcia i rozpowszechnienia tych form kredytów, w których wykorzystywane są instrumenty inżynierii finansowej przy zaangażowaniu organizacji sektorowych w tych regionach, w których procesy kształcenia i system kredytowy stanowią fundament rozwoju.

⁽³⁴⁾ Średnio 15 punktów bazowych powyżej 6-miesięcznego indeksu Euribor, z obowiązkiem udzielenia przedsiębiorstwom kredytu o stopie oprocentowania średnio nieprzekraczającej 100 punktów bazowych (jeden punkt) powyżej 6-miesięcznego indeksu Euribor.

- W celu wykształcenia kultury troski o małe przedsiębiorstwa należy w szczególności wspierać działania organizacji sektorowych, zwłaszcza tych, które uczestniczą w dialogu społecznym, by mogły one przyczynić się do wykorzystania w najmniej uprzywilejowanych regionach pozytywnych doświadczeń, często wypróbowanych uprzednio w regionach bardziej zamożnych. Inicjatywa JEREMIE mogłaby również aktywnie przyczynić się do realizacji tego rodzaju działań.
- Konsorcja kredytowe — w państwach, w których działają, stanowią element o zasadniczym znaczeniu zarówno dla inżynierii finansowej, jak i dla kształtowania powszechnej świadomości na temat społecznej roli kredytów, które przyczyniają się do przekształcenia całej Europy w społeczną gospodarkę rynkową, której podstawą jest zatrudnienie⁽³⁵⁾. Gdyby dzięki inicjatywie JEREMIE udało się poszerzyć zakres i zrationalizować środki działań realizowanych obecnie przez UE za pomocą EBI i EFI, pozwoliłoby to ocalić wiele przedsiębiorstw, które w obecnych warunkach muszą być likwidowane (20 % rocznie).
- Ocena ryzyka prowadzona przez konsorcja kredytowe oraz związane z nią pokrywanie 50 % strat wynikających z niewypłacalności kredytobiorców pozwala bankom uwolnić się od części obciążeń i ogranicza zakres ponoszonego przez nie ryzyka, co pozwala im stosować umiarkowane stopy oprocentowania kredytów⁽³⁶⁾.

2.5 Znaczenie mnożników w zarządzaniu kredytem i funkcja programu JEREMIE

2.5.1 Szczególnie w ciągu ostatnich lat mnożnik był narzędziem analizowanym i używanym zarówno przez konsorcja kredytowe, jak i banki w celu zwiększenia potencjału kredytowego⁽³⁷⁾. Przeprowadzenie dokładnych analiz sytuacji w zakresie niewypłacalności, zwłaszcza w regionach konwergencji, pozwala dostosować wielkość mnożnika do warunków miejscowych. Oczywiście w najmniej uprzywilejowanych regionach poziom niewypłacalności jest wyższy, osiągając nawet 10 %, podczas gdy w regionach bardziej zamożnych kształtuje się on (w przypadku mikro- i małych przedsiębiorstw) na poziomie ok. 2,5 %.

2.5.2 Potencjał programu JEREMIE może dać się wykorzystać przede wszystkim w regionach konwergencji, zapewniając konsorcjom kredytowym indywidualne gwarancje oraz ułatwiając proces sekurytyzacji w celu zwiększenia potencjału kredytowego oraz zrekompensowania wad mnożnika.

⁽³⁵⁾ Badania przeprowadzone przez *Osservatorio imprese* (centrum monitorowania przedsiębiorstw) wykazały, że corocznie likwidowanych jest ok. 20 % przedsiębiorstw, a głównej przyczyny ich niepowodzenia można doszukiwać się w problemach związanych z kredytami (zarządzanie, przedłużenie oraz potrzeba innowacji).

⁽³⁶⁾ Ok. 2 %.

⁽³⁷⁾ Mnożnik umożliwia zwiększenie potencjału w zakresie udzielania kredytów proporcjonalnie do szacunkowego poziomu niewypłacalności na danym terytorium oraz udziału gwarancji związanych z udzielonymi kredytami. Jeżeli w przypadku danego terytorium analiza historyczna poziomu niewypłacalności związanej z kredytami wykazuje, że kształtuje się on na poziomie poniżej 5 %, istnieje możliwość udzielenia z funduszu wynoszącego 1 mln EUR kredytów wielu osobom do kwoty wynoszącej 20 mln EUR, ponieważ posiadane fundusze w kwocie 1 mln EUR wystarczają na pokrycie strat wynikających z niewypłacalności. 5 % z 20 mln wynosi bowiem 1 mln. W powyższym przypadku mnożnik wynosi 20. Jeżeli gwarancje udzielone przez konsorcjum kredytowe pokrywają 50 % ewentualnych strat, podczas gdy pozostałe 50 % obciąża bank, wskaźnik zostaje zwiększony do 40, tzn. kwota 1 mln EUR, odpowiednio podzielona, może stanowić podstawę udzielenia kredytów na kwotę 40 mln EUR.

2.6 Inicjatywa JEREMIE a program CIP

2.6.1 Program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji 2007-2013 (CIP)⁽³⁸⁾ stanowi połączenie różnych wspólnotowych środków i programów, do których należą między innymi:

- środki działania na rzecz zwiększenia konkurencyjności europejskiego przemysłu⁽³⁹⁾ oraz wieloletni program na rzecz przedsiębiorstw i przedsiębiorczości, w szczególności małych i średnich przedsiębiorstw⁽⁴⁰⁾,
- instrument finansowy na rzecz środowiska LIFE (Financial Instrument for the Environment)⁽⁴¹⁾,
- wieloletni program monitorowania planu działań e-Europa 2005⁽⁴²⁾,
- wieloletni wspólnotowy program mający na celu stymulowanie rozwoju i wykorzystania europejskich zasobów cyfrowych w sieciach globalnych⁽⁴³⁾,
- ogólne zasady przyznawania wspólnotowej pomocy finansowej w zakresie sieci transeuropejskich⁽⁴⁴⁾,
- wytyczne dla transeuropejskich sieci telekomunikacyjnych⁽⁴⁵⁾,
- wieloletni program „Inteligentna energia — Europa”⁽⁴⁶⁾.

2.6.2 Należy również dokonać analizy instrumentów finansowych przewidzianych w czwartym wieloletnim programie na lata 2000-2005 (przedłużonym do końca 2006 r.), którego budżet wynosi 531,5 mln EUR⁽⁴⁷⁾ i który ma zostać włączony do programu CIP, jak również stanowić element strategii JEREMIE.

2.6.2.1 Wieloletni program opiera się na trzech filarach:

filary pierwszy: polityka rozwoju przedsiębiorstwa;

filary drugi: sieć ośrodków Euro-Info (EIC);

filary trzeci: instrumenty finansowe.

⁽³⁸⁾ COM(2005) 121 końcowy z dnia 6 kwietnia 2005 r.

⁽³⁹⁾ Dz.U. L 167 z 6.7.1996.

⁽⁴⁰⁾ Dz.U. C 333 z 29.12.2000, zmieniony przez decyzję 593/2004/WE, Dz.U. L 268 z 16.8.2004.

⁽⁴¹⁾ Dz.U. C 192 z 28.7.2000, zmieniony przez rozporządzenie 1682/2004/WE, Dz.U. L 308 z 5.10.2004.

⁽⁴²⁾ Decyzja nr 2256/2003/WE.

⁽⁴³⁾ Decyzja nr 2001/48/WE.

⁽⁴⁴⁾ Rozporządzenie nr 2236/95.

⁽⁴⁵⁾ Dz.U. C 183 z 11.7.1997, zmienione przez decyzję nr 1376/2002/WE, Dz.U. L 200 z 30.7.2002.

⁽⁴⁶⁾ Dz.U. L 176 z 15.7.2003.

⁽⁴⁷⁾ Zob. opinia INT/261 2005, sprawozdawca: Antonello Pezzini.

2.6.2.2 Analiza funkcjonowania instrumentów finansowych realizowanych w ramach wieloletniego programu pozwala na ustalenie, które z nich przyniosły najlepsze rezultaty i w związku z tym mogą stać się elementem strategii JEREMIE. Instrumenty te pochłaniają jak dotąd najwięcej wydatków w ramach czwartego programu wieloletniego. Przykładowo w 2003 r. przeznaczono na nie 67 % całkowitego budżetu programu⁽⁴⁸⁾. Podział środków finansowych na te instrumenty finansowe wygląda następująco:

- System gwarancyjny MŚP⁽⁴⁹⁾: 90 %⁽⁵⁰⁾;
- ETF⁽⁵¹⁾: 10 %.

2.6.2.3 Powyższe instrumenty były uprzednio wykorzystywane w latach 1998-2000 w ramach programu inicjatyw na rzecz wzrostu i zatrudnienia wraz z innymi instrumentami, takimi jak:

- działanie w zakresie kapitału załączkowego (ang. SCA, Seed Capital Action), włączone w działanie pilotażowe CREA (fr. Capital-Risque pour les Entreprises en phase d'Amorçage, kapitał ryzyka dla przedsiębiorstw rozpoczynających działalność) w ramach wieloletniego programu;
- program wspólnego przedsięwzięcia europejskiego, WEP (ang. JEV, Joint European Venture), rozpoczęty w roku 1997 i zakończony 29 grudnia 2004 r.⁽⁵²⁾

2.6.2.4 Jak dotąd zarówno SCA, jak i WEP przyniosły znikome rezultaty.

2.6.2.5 Do końca 2003 r. ok. 178 000 MŚP skorzystało z instrumentu gwarancji dla MŚP⁽⁵³⁾ (136 000 w ramach programu na rzecz wzrostu i zatrudnienia, 32 000 w ramach programu gwarancji kredytowych, a pozostałe 10 000 w ramach programu mikrokredytów).

2.6.2.6 W tym samym okresie ok. 240 000 MŚP⁽⁵⁴⁾ skorzystało z Funduszu środków na uruchamianie działalności gospodarczej.

2.6.3 Dlatego JEREMIE mógłby kontynuować upowszechnianie doświadczeń uzyskanych w zakresie powyższych dwóch instrumentów finansowych, zapewniając ich szersze wykorzystywanie przez MŚP, zwłaszcza z regionów konwergencji.

2.6.4 Należy pamiętać, że jedynie 0,81 % europejskich MŚP skorzystało w tych latach z pomocy udzielanej w ramach wspólnych interwencji DG ds. Przedsiębiorstw oraz DG. ds. Gospodarczych i Finansowych.

2.6.5 Równocześnie należy jednak w ramach inicjatywy JEREMIE badać także nowe kierunki wsparcia, m.in. te przewidziane w nowych programach, w szczególności w następujących dziedzinach:

⁽⁴⁸⁾ Zob. wnioski i zalecenia, pkt 6, przyp. 15. powyżej

⁽⁴⁹⁾ SMEG, System gwarancyjny MŚP.

⁽⁵⁰⁾ Źródło: Sprawozdanie roczne EFI.

⁽⁵¹⁾ ETF – Fundusz środków na uruchamianie działalności gospodarczej (ang. European Technology Facility Start-up).

⁽⁵²⁾ Decyzja 593/2004/WE z dnia 21 lipca 2004 r.

⁽⁵³⁾ Źródło: Czwarte sprawozdanie EFI, I kwartał 2004 r.

⁽⁵⁴⁾ Tamże, dostęp do finansowania typu mezzanine.

- System gwarancyjny MŚP, mechanizm wzajemnych gwarancji omawiany już w związku z konsorcjami kredytowymi;
- kredyty typu mezzanine⁽⁵⁵⁾, dostępne w ramach gwarancji dla MŚP: mają one ogromne znaczenie dla przedsiębiorców, ponieważ nie wymagają cedowania części kapitału oraz mogą okazać się użyteczne przy przekazaniu przedsiębiorstwa;
- sekurytyzacja funduszy ryzyka⁽⁵⁶⁾ banków i konsorcjów kredytowych;
- ustanowienie programu mającego na celu tworzenie firm inwestujących w małe przedsiębiorstwa (ang. SBIC), na wzór programu SBIC (Small Business Investment Companies Programs) ustanowionego w roku 1958 w USA, w ramach którego wspomniane firmy inwestycyjne oferują udziały i długoterminowe kredyty oraz działają na zasadach komercyjnych na podstawie licencji przyznanej przez federalną agencję ds. małych przedsiębiorstw (Small Business Administration).

2.6.6 Jednakże EKES jest przekonany, że poważnym problemem, jaki napotykają powyższe rodzaje interwencji, są niedostateczne informacje i szkolenia — rozwiązaniem powinno być zaangażowanie w ich realizację instytucji finansowych oraz organizacji reprezentujących pracowników i pracodawców, zgodnie z zasadami zbiorowej odpowiedzialności społecznej oraz społecznych celów kredytów.

2.7 JEREMIE a procedury udzielania zamówień publicznych i akredytacji

2.7.1 Zdaniem Komitetu zasadnicze znaczenie dla zagwarantowania sukcesu inicjatywy JEREMIE ma przestrzeganie w pełnym zakresie wspólnotowych przepisów dotyczących zamówień publicznych na usługi.

2.7.2 Służby Komisji odpowiedzialne za JEREMIE lub EFI muszą w każdym przypadku zagwarantować, że w procedurach udzielania zamówień przestrzegane będą zasady gospodarności, skuteczności, bezstronności, równego traktowania i przejrzystości. Kryteria kwalifikowalności zawarte w dokumentacji przetargowej sporządzanej z wyprzedzeniem przez Komisję, dotyczące przedsiębiorstw lub konsorcjów pragnących uczestniczyć w przetargu, muszą obejmować w szczególności następujące warunki:

- efektywne prowadzenie właściwych rodzajów działalności przez co najmniej pięć lat;

⁽⁵⁵⁾ Kredyt typu mezzanine opiera się w większym stopniu na zakładanych przepływach pieniężnych w korzystających z niego przedsiębiorstwach niż na realnych gwarancjach. Może on być realizowany w dwóch formach: 1) wierzytelności podporządkowane (kredyty o oprocentowaniu stałym lub indeksowane); 2) equity kicker (kredytodawcy/inwestorowi przysługuje procentowy udział w kwocie, o jaką zwiększyła się wartość majątku, w związku z którym udzielono kredytu). Termin spłaty tego typu wierzytelności wynosi od czterech do ośmiu lat.

⁽⁵⁶⁾ Sekurytyzacja wierzytelności polega na scedowaniu części kwoty stanowiącej wierzytelność wobec konsorcjum kredytowego (lub banku) na rzecz specjalistycznej instytucji finansowej, co umożliwia, w szczególności konsorcjom kredytowym, zwiększenie zakresu gwarancji, których udzielić mogą przedsiębiorstwom.

- świadczenie usług zgodnie ze standardami technicznymi CEN;
- dysponowanie odpowiednim potencjałem technicznym i zawodowym oraz gospodarczo-finansowym, ocenianym w świetle celów oraz niedyskryminujących kryteriów.

2.7.2.1 W przypadku porozumień zawieranych z funduszem holdingowym w ramach programu operacyjnego na lata 2007-2015 należy wprowadzić możliwość nakładania kar umownych lub przystąpienia do odwołania i wykluczenia funduszu holdingowego ze względu na nieskuteczność, nieprawidłowości lub poważne uchybienia względem zobowiązań. Ich zarządzanie powinno być monitorowane w odstępach dwuletnich, przy współpracy regionalnych partnerów gospodarczych i społecznych, z zastosowaniem przejrzystych procedur publikacji sprawozdań, które powinny być przekazywane centralnym władzom krajowym, Parlamentowi Europejskiemu, EKES-owi oraz Komitetowi Regionów.

Bruksela, dn. 15 marca 2006 r.

2.7.3 Jednostkom finansowym i konsorcjom mającym siedzibę w innym państwie członkowskim lub w jednym z państw, które podpisały umowę o zamówieniach publicznych określoną w załączniku do umowy WTO, należy zapewnić możliwość udziału w przetargu na takich samych warunkach jak uczestnikom krajowym, na podstawie dokumentów zgodnych z przepisami danego państwa, jeżeli dowodzą one, że wszystkie warunki kwalifikowalności zostały spełnione.

2.7.4 Rozwiązania takie powinny obowiązywać także w przypadku procedur akredytacji pośredniczących instytucji kredytowych — należy z nimi zawierać umowy dotyczące systematycznego monitorowania wyników ich działalności, których treść zostanie ustalona przy współpracy przedstawicieli właściwych partnerów gospodarczych i społecznych, jak również dotyczące okresowego przeglądu akredytacyjnego. W każdym przypadku należy zapewnić wymianę części akredytowanych elementów co trzy lata.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Projekt rozporządzenia Komisji (WE, Euratom) zmieniającego rozporządzenie (WE, Euratom) nr 2342/2002, ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich”

SEC (2005) 1240 końcowy

(2006/C 110/09)

Dnia 12 października 2005 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 24 lutego 2006 r. Sprawozdawcą był **Umberto BURANI**.

Na 425. sesji plenarnej w dniu 15 marca 2006 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 146 do 1, przy 1 głosie wstrzymującym się, przyjął następującą opinię:

1. Wnioski

1.1 EKES gratuluje Komisji wykonania złożonej i drobiazgowej pracy mającej na celu uproszczenie procedur administracyjnych, niemniej wskazuje na pewną **rozbieżność pomiędzy stwierdzeniem** zawartym na początku „Uzasadnienia”, tj. „w poniższym projekcie... zawarto zmiany *techniczne*, które można wprowadzić do obecnego rozporządzenia finansowego” a **rzeczywistym zakresem wielu przepisów**.

1.1.1 Wiele zmian „technicznych” dotyczących stosunków z przedsiębiorstwami i obywatelami posiada znaczenie i zasięg o charakterze „politycznym”: większa przejrzystość, usprawnienie procedur, szybsze udzielanie odpowiedzi, większe zaufanie do partnerów społecznych są oznakami przeobrażeń w

zarządzaniu sprawami publicznymi, z których można jedynie wyrazić zadowolenie.

1.2 Z drugiej strony EKES podkreśla **konieczność zachowania ostrożności**. W dążeniu do przyniesienia korzyści partnerom społecznym należy uwzględnić fakt, że wobec zarządzających finansami publicznymi powinno istnieć ograniczenie co do elastyczności; tzn. *potencjalne straty* należy zestawić z *rzeczywistymi oszczędnościami* w ramach tego trudnego, niemniej koniecznego działania, jakim jest **oszacowanie ryzyka**. Działanie to może spotkać się z brakiem poparcia ze strony zarządzających, jednak wydaje się być jedynym racjonalnym środkiem, jaki można zastosować.

2. Wprowadzenie

2.1 Omawiany dokument ustanawia **zasady wykonania** aktualnie obowiązującego rozporządzenia finansowego nr 1605/2002. Celem skrócenia terminów wdrażania, uwzględnia on również szereg zmian o charakterze technicznym wprowadzonych przez nowy wniosek dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie zarządzania finansowego⁽¹⁾, który jest w trakcie zatwierdzania. Ten ostatni dokument był już przedmiotem opinii EKES-u⁽²⁾.

2.2 Zgodnie z podejściem przyjętym w poprzedniej opinii, EKES powstrzymuje się od formułowania uwag dotyczących aspektów czysto techniczno-księgowych, którymi bardziej skutecznie mogą się zająć organy UE posiadające techniczne kompetencje i bezpośrednie doświadczenie w tej dziedzinie. Skupi się natomiast, podobnie jak wcześniej, na przepisach, które mogą mieć wpływ na strony trzecie (organizacje społeczeństwa obywatelskiego) utrzymujące stosunki z instytucjami europejskimi.

2.3 Trzy zasady o charakterze techniczno-księgowym: zasada jedności, jednoroczności oraz zasada jednostki rozliczeniowej, zasadniczo nie zmieniają się, są jedynie zmodyfikowane lub doprecyzowane. Jeżeli chodzi o czwartą zasadę, a mianowicie **należytego zarządzania finansami**, omawiany wniosek wzoruje się na już stosowanych kryteriach, lecz lepiej precyzuje treść oceny *ex-ante* i daje bardziej dokładne wytyczne co do zakresu oceny *ex-ante*, oceny pośredniej i *ex-post*, przy uwzględnieniu zasady proporcjonalności. EKES zauważa wyraźny zamiar Komisji „reorganizacji” priorytetów oceny, „celem skupienia się na propozycjach, które w rzeczywisty sposób oddziałują na działalność gospodarczą i obywateli”. Jest to deklaracja, którą EKES przyjmuje do wiadomości z dużym zadowoleniem.

2.4 Okazując tę samą wrażliwość na oczekiwania przedsiębiorstw i obywateli, jednak zwracając maksymalną uwagę na racjonalne wydatkowanie pieniędzy publicznych, Komisja podkreśla, że projekty pilotażowe oraz działania przygotowane wcześniej powinny być poddawane ocenie, jeżeli mają być kontynuowane w formie programu. Niemniej celem uproszczenia procedur ocena taka nie powinna być powtarzana, kiedy projekty lub działania zostały już poddane ocenie, jak w przypadku działań realizowanych wspólnie przez Komisję i państwa członkowskie.

3. Uwagi ogólne

3.1 Uwagi sformułowane przez EKES we wspomnianej już opinii w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia mają zastosowanie naturalnie również do przepisów wykonawczych. Choć z zadowoleniem można odnieść się do uproszczeń przyjętych w zakresie procedur, tudzież do większej elastyczności co do kryteriów stosowania przepisów, nie do zaakceptowania byłoby uznanie za normę traktowania jako „nieistotne” kwot poniżej ustalonego progu. Innymi słowy EKES zgadza się, by podnieść progi, poniżej których mają być stosowane uproszczone procedury, jednak nie powinno to oznaczać możliwości przyjęcia bardziej elastycznego podejścia bądź też

obniżenia poziomu kontroli wydatków pod pretekstem, że ewentualna materialna szkoda nie miałaby w praktyce wpływu na całkowity budżet.

3.2 Bez odwoływania się do nadużywanych i zbyt często przywoływanych zasad moralności publicznej, EKES chce zwrócić uwagę na niebezpieczeństwo obniżenia czujności w odniesieniu do prawidłowości operacji dotyczących wydatków, których kwoty uważane są za „niskie”, zwłaszcza w przypadku przetargów i dotacji. Społeczeństwo nie powinno odnieść wrażenia, że z powodu usprawnienia procedur możliwe będzie znalezienie nielegalnych sposobów uzyskania finansowania z środków publicznych. Takie wyobrażenie odbiłoby się negatywnie na wizerunku Europy.

3.3 Zdaniem EKES-u dokładna analiza raportów OLAF-u przez organy księgowe Komisji pokazałaby, czy obecne lub mające zostać wprowadzone uproszczenia są racjonalne, oraz gdzie znajdują się ewentualne „słabe punkty”: informacje dotyczące wykrytych nadużyć mogłyby zawierać cenne wskazówki.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Nowy art. 85a dotyczy **odwoływania się przez strony trzecie od decyzji Komisji** w związku z nałożeniem przez nią grzywny, ograniczenia lub kary: celem ochrony interesów Wspólnoty księgowy powinien zażądać od strony wnoszącej odwołanie złożenia tymczasowego depozytu równego odnośnej kwocie lub dostarczenia **gwarancji finansowej** (technicznie mówiąc poręczenia). Gwarancja musi stwierdzać, że w przypadku odrzucenia odwołania gwarant zapłaci kwotę wymaganą przez administrację niezwłocznie, bezwarunkowo i bez konieczności wcześniejszego wszczynania dochodzenia sądowego wobec dłużnika. Z technicznego punktu widzenia chodzi tu o *poręczenie na pierwsze żądanie*, zgodne z zasadą „*estoppel*” stosowaną przez wiele organów podatkowych i celnych w przypadku przetargów.

4.1.1 EKES nie ma szczególnych zastrzeżeń do tego rodzaju gwarancji. Zauważa jedynie, że poręczenie na pierwsze żądanie jest bardziej kłopotliwe niż zwykłe poręczenie, a prowizje są proporcjonalne do terminu ważności gwarancji. Biorąc pod uwagę obciążenie po stronie wnoszącego odwołanie, **procedury rozpatrywania odwołań** powinny być w rozsądny sposób sprawniejsze niż ma to miejsce obecnie. Mimo że aspekt ten, na który uskarżają się niektórzy partnerzy społeczni, bezpośrednio nie dotyczy rozporządzenia finansowego czy też jego przepisów wykonawczych, wymaga on dokładnej analizy w kontekście stosunków organów administracyjnych ze stronami trzecimi.

4.2 Nowy art. 90 stanowi między innymi, że w przypadku **zamówień publicznych** oraz **dotacji związanych z programami sektorowymi**, przyjęcie rocznego planu uznaje się za **decyzję w sprawie finansowania** konieczną do uwzględnienia wydatków w budżecie Wspólnoty. Choć jest to środek z zakresu księgowości wewnętrznej, może on jednak przyspieszyć procedury alokacji środków, zatem EKES uważa, że jako taki mógłby być korzystny dla wierzycieli lub beneficjentów.

⁽¹⁾ COM(2005) 181 wersja ostateczna.

⁽²⁾ Dz.U. C 28 z 3.2.2006 r., str. 83.

4.3 Art. 129 ma na celu uproszczenie **zarządzania zamówieniami** o wartościach poniżej określonych kwot. Zatem w przypadku, gdy odnośne kwoty są stosunkowo niskie, administracja jest upoważniona do zastosowania „**procedury negocjacyjnej**” (lub też ściślej mówiąc — umowy prywatnej), po skonsultowaniu się z pewną liczbą kandydatów, a mianowicie:

- w odniesieniu do zamówień o wartości niższej lub równej 60 000 EUR — z pięcioma kandydatami;
- w odniesieniu do zamówień o wartości niższej lub równej 25 000 EUR — z trzema kandydatami;
- zamówienia o wartości mniejszej lub równej 3 500 EUR mogą być przyznawane na podstawie jednej oferty.

W praktyce ten nowy przepis nie wprowadza żadnych nowych elementów, jedynie podwyższa progi ustalone zgodnie ze wcześniejszymi zasadami.

4.3.1 Art. 130 i 134 wprowadzają **szereg uproszczeń**. Art. 130 stwierdza, że w przypadku zamówień o wartości mniejszej niż 60 000 EUR instytucja zamawiająca może **ograniczyć do „niezbędnego minimum” treść dokumentów związanych z zaproszeniem do składania ofert** (oczywiście według swoich kryteriów i na swoją odpowiedzialność). Art. 134 przewiduje, że zamiast dokumentów poświadczających spełnienie niezbędnych warunków dopuszczających do uczestniczenia w przetargu można przedłożyć **honorowe oświadczenie**, bez uszczerbku dla prawa instytucji do żądania w późniejszym terminie dowodu potwierdzającego początkowe oświadczenie.

4.3.2 Kolejnym uproszczeniem wprowadzonym przepisami art. 134 jest **zwolnienie z obowiązku składania dokumentacji**, jeżeli dowody takie zostały już wcześniej złożone w innych celach tej lub innej instytucji zamawiającej nie wcześniej niż sześć miesięcy wstecz. Również i w tym przypadku taką dokumentację zastępuje honorowe oświadczenie.

4.3.3 Dalsze ułatwienia przewidziane są art. 135 i dotyczą dokumentacji potwierdzającej **możliwości finansowe, gospodarcze, techniczne i zawodowe** kandydatów. Artykuł stanowi w istocie, że instytucja, na podstawie własnej oceny ryzyka może **zrezygnować z wymogu przedstawiania takiego dowodu**. Niemniej możliwość taka ograniczona jest do zamówień o wartości równej lub mniejszej niż 60 000 EUR, przy czym beneficjentem takiego zamówienia jest sama instytucja, bądź do zamówień o różnych wartościach (w zależności od przypadku), których beneficjentem jest strona trzecia. Dalsze ograniczenie zawiera się w stwierdzeniu, że w przypadku podjęcia decyzji o rezygnacji wymogu udokumentowania, nie dokonuje się płatności finansowania z góry ani nie realizuje płatności okresowych. Dla instytucji stanowi to gwarancję, natomiast warunek dla drugiej strony, która może i tak zdecydować się na przedłożenie dokumentacji celem uniknięcia potencjalnie znacznych wydatków.

4.3.4 EKES popiera całość tych przepisów, mających na celu odciążenie mechanizmów udzielania zamówień publicznych, które są kosztowne zarówno dla kandydatów jak i administracji, w przypadku *stosunkowo* skromnych kwot. Niemniej

wskazuje na potrzebę zachowania dużej czujności, aby uniknąć ewentualnych nadużyć. Im bardziej elastyczne są procedury, tym większa pokusa ich nadużywania.

4.4 Przepisy wykonawcze dotyczące **dotacji** wydają się otwarte na interesy partnerów społecznych, przy uwzględnieniu — na ile można wywnioskować z całości przepisów — szczególnego charakteru beneficjentów. Jako wstępny środek, art. 164 przewiduje, że w przypadku dotacji o wartości mniejszej lub równej 25 000 EUR intendencja może żądać **bardzo uproszczonej dokumentacji**. EKES przychylnie ustosunkowuje się do tej procedury, niemniej zwraca uwagę zarówno na dużą odpowiedzialność spadającą na intendenta, jak i niebezpieczeństwo, że w pewnych przypadkach korzyści płynące z uproszczonych zasad będą zniwelowane przez — co jest zrozumiałe — niechęć brania na siebie takiej odpowiedzialności.

4.5 Różne pozostałe przepisy **ułatwiają lub zapewniają dostęp do środków wspólnotowych** różnego rodzaju instytucjom. W tym celu, w odniesieniu do **organów, które mają monopol z mocy prawa lub faktycznie**, art. 168 wymaga zaledwie przeprowadzenia nieformalnego badania, w wyniku którego ma powstać uzasadnione oświadczenie intendenta. Art. 162, który przewidywał dotacje na działania operacyjne — nie ulegające zmniejszeniu w momencie odnawiania — dla organizacji realizujących cele w ogólnym interesie europejskim poszerza listę możliwych beneficjentów o organizacje działające w dziedzinie badań, innowacji i promocji obywatelstwa. Art. 172 umożliwia intendencjom uwzględnianie **współfinansowania w naturze** (np. w postaci wolontariatu) jako wkładu finansowanej instytucji.

4.5.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje wszystkie te przepisy, jednak ponownie zwraca uwagę na fakt, że bardziej elastyczne zasady wiązać się będą z większym ryzykiem dla budżetu Wspólnoty i większą odpowiedzialnością dla intendencji, a także koniecznością przeprowadzania wzmocnionych kontroli.

4.6 W dokumencie zawartych jest szereg innych przepisów mających na celu **uproszczenie procedur**. Wszystkie placówki edukacyjne będą zwolnione z weryfikacji zdolności finansowej (art. 176), podczas gdy w przeszłości jedynie szkoły średnie i wyższe korzystały z tego przepisu. W przypadku dotacji poniżej 25 000 EUR, intendencja może sporządzić umowę zawierającą ograniczoną liczbę elementów (art. 164). Ponadto zgodnie z art. 173, **obowiązek przedłożenia sprawozdania z kontroli zewnętrznej** nie będzie się stosować do umów o dotacje o wartości poniżej 750 000 EUR, umów dotyczących działania o wartości poniżej 100 000 EUR oraz umów z kilkoma beneficjentami, którzy w drodze podpisania dokumentu przyjęli na siebie solidarną i łączną odpowiedzialność.

4.6.1 EKES rozumie, dlaczego Komisja chce maksymalnie uprościć procedury i w zasadzie się z tym zgadza. Niemniej zastanawia się, czy nie posuwa się to za daleko. Jedną rzeczą jest zwolnienie stron z obowiązku składania kosztownych i czasami zbędnych dokumentów, całkiem inną natomiast jest

zwolnienie otrzymujących dotacje z obowiązku deklarowania stanu swoich finansów, kiedy ustalone progi — zwłaszcza w przypadkach, o których mowa w art. 173 — są zbyt wysokie. Wiodącym kryterium powinno być zawsze osiągnięcie właściwej równowagi pomiędzy **spodziewanymi korzyściami** (oszczędności czasu i pieniędzy zarówno dla Komisji jak i społeczeństwa) a **potencjalnymi kosztami** (strata pieniędzy publicznych, obliczona jako prawdopodobieństwo i wielkość ryzyka).

4.7 Kryterium **ostrożności i szacowania ryzyka**, wspomniane w **pkt. 4.6.1** zostało już ponadto przyjęte w odniesieniu do **prefinansowania: gwarancja** (poręczenie lub inna forma gwarancji) wymagana jest w zasadzie dla *jakiegokolwiek* prefinansowania *równego* kwocie dotacji, oraz dla każdego prefinansowania powyżej 80 % kwoty dotacji i przekraczającego 60 000 EUR.

4.7.1 EKES uważa, że powyższy przepis oparty jest o zdrowe kryteria ostrożnościowe, o których mowa w pkt 4.6.1. Niemniej zastanawia się, czy te same kryteria nie mogłyby zostać zastosowane wobec prawdziwych dotacji (np. w przypadkach przywołanych w pkt. 4.6), biorąc pod uwagę fakt, że

pod względem rzeczywistego ryzyka różnica między prefinansowaniem a dotacją jest bardzo często — z kilkoma, czasem znaczącymi wyjątkami — bardziej administracyjna niż realna.

4.8 Art. 165 wprowadza kryterium, które jest w pełni akceptowalne, ale które w przeszłości nie zawsze było stosowane: w przypadku, gdy beneficjenci dotacji są **podmiotami realizującymi cele w ogólnym interesie europejskim**, Komisja ma **prawo do odzyskania określonego odsetka rocznych zysków** odpowiadającego jej wkładowi do budżetu danych podmiotów. Przepis ten stosuje się jedynie w przypadkach, w których pozostała część budżetu danego podmiotu jest finansowana przez **władze państw członkowskich**, które same zobowiązane są do odzyskania swojej części zysków.

4.8.1 EKES w pełni zgadza się z tym przepisem, jednak trudno mu uwierzyć, że tekst w sposób w jaki jest zredagowany ma sugerować, że Komisja nie powinna także mieć prawa do odzyskania zysków w przypadkach, w których pozostała kwota budżetu jest finansowana nie przez władze publiczne, ale podmioty prywatne.

Bruksela, dnia 15 marca 2006 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie surowców odnawialnych — perspektyw rozwoju wykorzystania materiałowego i energetycznego

(2006/C 110/10)

Dnia 14 lipca 2005 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, działając na podstawie art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, postanowił sporządzić opinię w sprawie *surowców odnawialnych — perspektyw rozwoju wykorzystania materiałowego i energetycznego*.

Sekcja ds. Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 27 lutego 2006 r. Sprawozdawcą był **Bernd VOSS**.

Na 425. sesji plenarnej w dniach 15-16 marca 2006 r. (posiedzenie z dnia 15 marca 2006 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 95 do 19, przy 15 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Wraz z ponownym ożywieniem **strategii lizbońskiej** kryteria zachowania długotrwałej równowagi stały się priorytetami towarzyszącymi celom polityki UE. Zdaniem EKES-u, niniejsza opinia z inicjatywy własnej w sprawie surowców odnawialnych może stanowić impuls w ważnych dziedzinach, takich jak:

— zrównoważona, przyjazna środowisku baza surowcowa, zapewniająca miejsca pracy w regionach Europy;

— Europa jako dynamiczny obszar gospodarczy, tworzony w oparciu o wiedzę, który charakteryzują przyszłościowe technologie o wzrastającym popycie na całym świecie;

— wzrastające wymogi w zakresie polityki bezpieczeństwa i rozwoju w odniesieniu do zrównoważonych rozwiązań;

— dostępność i zróżnicowanie surowców w Europie;

— zmiana podejścia do eksploatacji surowców jako strategia ochrony klimatu przy jednoczesnej dbałości o różnorodność biologiczną.

1.1.1 Nawet przy coraz większym wykorzystaniu surowców odnawialnych i tak głównym wyzwaniem dla przyszłego rozwoju jest oszczędna i efektywna eksploatacja surowców naturalnych we wszystkich dziedzinach.

1.1.2 Komitet zwraca uwagę na istotny dodatni wpływ branży surowców odnawialnych na wzrost zatrudnienia w regionach i dostrzega potrzebę rozwinięcia odpowiedniej polityki dotyczącej szkolenia i podnoszenia kwalifikacji wśród pracowników i użytkowników ze wszystkich dziedzin związanych z produkcją lub zastosowaniem surowców odnawialnych.

1.2 Komitet dostrzega zaangażowanie bardzo dużej liczby różnych organów Komisji w to zagadnienie, co wynika z ich zakresu obowiązków. Jednakże w ramach UE brakuje jasno określonej **jednostki koordynującej** lub grupy zadaniowej dla tej dziedziny. Z tego względu Komitet wzywa Komisję, aby poprzez ustanowienie odpowiedniej nowej struktury zapewniła właściwy kierunek polityki, uwzględniający surowce odnawialne.

1.3 Ważnymi zagadnieniami, sprzyjającymi powszechniejszej produkcji w Europie, są **rozdział** płatności bezpośrednich w ramach reformy polityki rolnej UE z Luksemburga z 2003 r., rozporządzenie EFRROW (Europejski Fundusz Rolny Rozwoju Obszarów Wiejskich) oraz przyszłe uznanie buraka cukrowego za odnawialny surowiec roślinny.

1.3.1 Przegląd systemów premiowych za uprawy energetyczne w roku 2006 powinien objąć następujące zmiany:

- możliwość zaproponowania premii w nowych państwach członkowskich, wraz z procedurą uproszczoną WPR;
- szczególna możliwość uzyskania premii w strefach, którym nie przysługuje do niej prawo wskutek procesu transformacji;
- uproszczenie administracji;
- oraz wysokość premii.

1.4 Komitet oczekuje zaplanowania rozwoju tej gałęzi gospodarki poprzez przyznanie odpowiednio wysokich udziałów w trakcie rozdziału **środków z funduszy strukturalnych**.

1.5 W szóstym ramowym programie badań znacznie zaniedbano **badania i rozwój** technologii surowców odnawialnych. Komitet wzywa więc, by w ramach siódmego programu ramowego przewidziano konkretne działania na rzecz rozwoju surowców odnawialnych i zastosowań przemysłowych, oprócz środków na wytwarzanie energii z biomasy. Wymaga to znacznie wyższych nakładów finansowych.

1.6 Komitet stwierdza, że obecnie czynnikiem hamującym **nie jest bynajmniej ilościowa podaż** wyprodukowanych już czy możliwych do wytworzenia surowców odnawialnych, ale

brak rozwiniętych technologii ich przetwarzania na potencjalne produkty rynkowe.

1.7 Komitet z zadowoleniem przyjmuje **plan działania UE w dziedzinie biomasy**. Ubolewa jednak, że nie przewidziano w nim jakiegokolwiek materiałowego wykorzystania biomasy, a jedynie wytwarzanie z niej energii i oczekuje oceny planu działań i stworzenia impulsów dla krajowych i regionalnych planów działań.

1.7.1 Z powodu niedostatecznych ram prawnych w większości krajów europejskich dotyczących odnawialnych źródeł energii, a zwłaszcza biomasy, ich potencjał pozostaje niewykorzystany. EKES wzywa więc Komisję i Radę do przedstawienia skutecznych działań w tym zakresie.

1.8 Komitet zdecydowanie opowiada się za **określeniem przez UE celów** w odniesieniu do wielkości udziału odnawialnych źródeł surowców. Komitet proponuje cel 4x25 do 2020 roku, tzn. wykorzystanie po 25 % energii elektrycznej, energii cieplnej, paliw i nowych materiałów, np. kompozytów, tworzyw sztucznych wzmocnionych włóknami naturalnymi lub innych produktów oleochemii.

1.9 Komitet podkreśla, że decydujące znaczenie ma opracowanie i realizacja skutecznych **sposobów wprowadzenia na rynek** dla wszystkich zakresów wykorzystania (energii elektrycznej, energii cieplnej, paliw oraz wykorzystania materiałowego). Dobrym przykładem mogą być ustawy o wykorzystaniu energii, z powodzeniem wprowadzone przez niektóre państwa członkowskie. Istotna jest elastyczność, zachęcająca i dająca inwestorom w nowe technologie bezpieczeństwo oraz uwzględniająca np. etapy rozwoju różnych technologii i wynikające z tego zmniejszenie kosztów.

1.10 W kolejnych punktach opinii zostaną określone występujące **w polityce zachęty i bariery**: prawodawstwo w zakresie emisji i odpadów, rozporządzenia w sprawie opakowań i pojazdów wycofanych z eksploatacji, prawo podatkowe, standaryzacja i organizacja rynku roślin włókniстых. Rozporządzenie REACH w zakresie prawa w dziedzinie chemikaliów stworzyło nowe perspektywy dla procesów opartych na biomasie. Przeszkody natury politycznej i administracyjnej w 25 państwach członkowskich są bardzo złożone ze względu na różne systemy polityczne i sposoby realizowania polityki. Komitet wzywa Komisję do rozpoznania przeszkód politycznych i przedstawienia propozycji rozwiązań.

1.11 W zakresie uprawy Komitet definiuje wymagania odnoszące się do **konkurencji** wykorzystania powierzchni z roślinami wykorzystywanymi do celów produkcji żywności, uwzględniające bilans energetyczny i ekologiczny, jak również ochronę przyrody, środowiska i krajobrazu. EKES proponuje wprowadzenie systemu akredytacyjnego, określającego pochodzenie i sposób przetworzenia produktu.

1.12 W wymiarze międzynarodowym niniejsza opinia podkreśla szanse UE w zakresie eksportu technologii. EKES wzywa do uwzględnienia zasad WTO w międzynarodowym handlu biologicznymi nośnikami energii. Zasady te powinny w szczególności dotyczyć niezależności produkcji żywności oraz standardów ekologicznych i społecznych.

1.13 Komitet w osobnej opinii przedstawi swoje stanowisko w sprawie wspólnotowego planu działań w zakresie biomasy.

2. Uzasadnienie sytuacji wyjściowej i opis sytuacji w zakresie bazy surowców odnawialnych

2.1 **Cele polityki UE:** Mimo ożywienia strategii lizbońskiej i kryteriów zachowania długotrwałej równowagi brak impulsów wskazujących kierunek przyszłego rozwoju w następujących ważnych dziedzinach:

- zrównoważona, przyjazna środowisku baza surowcowa, zapewniająca miejsca pracy w regionach Europy;
- Europa jako dynamiczny obszar gospodarczy, tworzony w oparciu o wiedzę, który charakteryzują przyszłościowe technologie o wzrastającym popycie na całym świecie;
- wzrastające wymogi w zakresie polityki bezpieczeństwa i rozwoju w odniesieniu do zrównoważonych rozwiązań;
- dostępność i zróżnicowanie surowców w Europie jako klucz do większej niezależności gospodarczej;
- zmiana podejścia do eksploatacji surowców jako strategia ochrony klimatu przy jednoczesnej dbałości o różnorodność biologiczną.

Niniejsza opinia z inicjatywy własnej ma na celu wyznaczenie istotnych podstaw z punktu widzenia europejskiego społeczeństwa obywatelskiego.

2.2 **Definicja:** mianem surowców odnawialnych określa się produkty gospodarki rolnej, leśnej i rybołówstwa, które są przetwarzane dla celów innych niż spożywcze lub paszowe. W ten sposób do tej dziedziny zalicza się wszystkie produkty fotosyntezy i wynikających z niej procesów życiowych. Jest to zmagazynowana energia słoneczna. Biomasa może być wykozystana jako materiał lub nośnik energii.

2.3 **Historia:** Pozyskiwanie surowców odnawialnych należy, obok produkcji żywności i pasz, do najważniejszych zadań gospodarki rolnej. Wypieranie tych produktów rolnych rozpoczęło się wraz z rewolucją przemysłową. Dopiero od połowy XX wieku produkty petrochemiczne stopniowo zastępowały produkty oparte na biomase. Tymczasem obecnie, w oparciu o tradycyjną wiedzę oraz nowe technologie i innowacyjne badania, pojawiają się zróżnicowane nowe sposoby wykorzystania biomasy w zakresie produkcji energii, farmacji, chemii, budownictwa i transportu.

2.4 **Globalne ramy polityki zasobów:** Gospodarki państw UE są skrajnie uzależnione od importu nośników energii i surowców z całego świata. Wzrastające zużycie i uzależnienie od surowców kopalnych, na przykład ropy naftowej, gazu ziemnego, ale również węgla, napotyka ograniczenia i powoduje liczne negatywne konsekwencje.

2.4.1 Brak innowacyjnych inwestycji w zmianę podejścia do eksploatacji surowców w państwach uprzemysłowionych jest wynikiem jednostronnego ukierunkowania polityki. Uboczne efekty uzależnienia od surowców kopalnych, poza szkodami wyrządzonymi środowisku naturalnemu i globalną zmianą klimatu, to także niepokojące ryzyko w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

2.4.2 Niewłaściwy rozwój, powodujący m. in. ubóstwo w krajach rozwijających się, przejawia się także w zmianie klimatu na świecie, wzroście cen energii i braku skutecznych alternatyw.

2.4.3 **Dramatyczne zmiany klimatu,** występujące na całym świecie trudności z realizacją protokołu z Kioto, jak również duże oczekiwania i niewielkie efekty konferencji w sprawie ochrony klimatu, która odbyła się w Montrealu, zostały obszernie omówione w dokumentach EKES-u. Każdego dnia słysząc apele o nowe rozwiązania na poziomie europejskim i międzynarodowym.

2.5 **Surowce odnawialne są** niewyczerpanym źródłem surowców i energii. W związku z dodatnim bilansem ekologicznym mogą one ograniczyć zanieczyszczenie środowiska, w szczególności emisję dwutlenku węgla. Są szansą dla regionalnych gospodarek i łańcuchów tworzenia wartości. Przyczyniają się do tworzenia i utrzymania miejsc pracy na obszarach wiejskich oraz napędzają tam gospodarkę nie tylko w rolnictwie i leśnictwie, ale i w powiązanych z nimi dziedzinach. Mogą ułatwiać stosowanie płodozmianu w rolnictwie i tym samym przyczynić się do różnorodności biologicznej. Dzięki potencjałowi innowacyjnemu mają one wszechstronne zastosowanie i stanowią szeroką bazę surowcową dla produktów chemicznych.

2.6 Polityki krajowe państw UE reagują na zmieniającą się sytuację surowcową.

Wiele państw europejskich wprowadziło ustawy w dziedzinie energetyki dotyczące zakupu energii elektrycznej produkowanej ze źródeł odnawialnych. Przewidują one wyższą stałą cenę zakupu, określoną na podstawie różnych kryteriów technologicznych i gospodarczych. Rezultatem tego jest zwiększona produkcja i wprowadzenie nowych technologii na rynek, obniżenie kosztów dzięki bogatym doświadczeniom produkcyjnym oraz dopracowanie technologii. Jednakże jak wynika m.in. z komunikatów Komisji (COM 2005) 627 i 628, w wielu państwach europejskich istnieją znaczne możliwości podjęcia działań na rzecz stworzenia skutecznych zachęt dla ich rozwoju i wprowadzenia na rynek.

2.7 Działania globalne: w różnych kulturach i państwach, szczególnie w regionach rolniczych, surowce odnawialne odgrywają coraz ważniejszą rolę. Jako przykład podejmowanych inicjatyw politycznych i gospodarczych można wymienić program etanolowy w Brazylii oraz doświadczenia z orzechami jatrofy (roślina oleista) na suchych obszarach Indii i Afryki. Jednak istnieją również niepokojące tendencje, np. w Azji Południowo-Wschodniej i Ameryce Południowej wycina się lasy, by wobec globalnego wzrostu popytu na olej napędowy zwiększyć podaż. Przy tym nie tylko bilans klimatyczny jest zdecydowanie negatywny. Stany Zjednoczone planują przeorientowanie swej polityki energetycznej, które już dawno powinno nastąpić. Do 2030 roku planuje się wytwarzanie 20 % paliw i 25 % chemikaliów w oparciu o biomasę. Za pomocą ustawy o bezpieczeństwie energetycznym prezydent i Kongres Stanów Zjednoczonych chcą uczynić gospodarkę opartą na biomasie filarem gospodarki amerykańskiej.

2.8 Surowce odnawialne w pracach UE: w ramach Komisji Europejskiej różnymi aspektami tego zagadnienia zajmuje się ponad dziesięć różnych dyrekcji generalnych. Punkt ciężkości leży głównie w DG ds. Rolnictwa oraz DG ds. Energii i Transportu, jednakże prace w tej dziedzinie prowadzą również dyrekcje ds. przedsiębiorstw, przemysłu, rozwoju, badań, polityki regionalnej, handlu, konkurencji oraz podatków. Swoją wkład ma również Europejska Agencja Ochrony Środowiska w Kopenhadze.

2.8.1 Istnieją następujące inicjatywy UE na rzecz rozwoju surowców odnawialnych:

- dyrektywa 2001/77/WE w sprawie wspierania produkcji na rynku wewnętrznym energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł odnawialnych;
- dyrektywa 2003/30/WE w sprawie wspierania użycia w transporcie biopaliw lub innych paliw odnawialnych;
- dyrektywa 2003/96/WE w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej;
- dyrektywa 98/70/WE odnosząca się do jakości benzyny i olejów napędowych;
- Biała księga Komisji UE wzywająca do podwojenia udziału odnawialnej energii do 2010 roku;
- reforma rynku roślin włókniastych;
- odlogowanie ziemi w UE od 1992 r. z uprawą surowców do celów innych niż spożywcze;
- reforma polityki rolnej z Luksemburga z 2003 r.: pozostaje odlogowanie ziemi z możliwością uprawy, rozdzielenie umożliwia zasadniczo dowolny wybór uprawy bez utraty dopłat bezpośrednich, nowym elementem jest powiązane wspieranie upraw energetycznych na 1,5 mln ha w UE;

— rozporządzenie EFRROW w sprawie rozwoju obszarów wiejskich również przewiduje wspieranie tego obszaru polityki;

— fundusze strukturalne;

— szósty ramowy program badań.

W ostatnim okresie Komisja opublikowała w dniu 7 grudnia 2005 r.:

— Plan działania w sprawie biomasy COM(2005)628;

— Komunikat Komisji — Wsparcie dla wytwarzania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych COM (2005)627.

Obecnie w toku są następujące procesy decyzyjne gremiów europejskich:

— strategiczne wytyczne UE w sprawie rozwoju obszarów wiejskich;

— uznanie buraka cukrowego m.in. za roślinę energetyczną, zgodnie z nową reformą rynku cukru;

— siódmy ramowy program badań;

— komunikat Komisji w sprawie biopaliw (oczekiwany w 2006 r.);

— rozporządzenie REACH w sprawie chemikaliów (z nowymi perspektywami w zakresie zastosowania surowców odnawialnych, zwłaszcza w wypadku substytucji).

3. Uwagi ogólne

3.1 EKES podkreśla jednak zasadnicze znaczenie gospodarki surowcami odnawialnymi dla zapewnienia zrównoważonego charakteru gospodarki. Zauważa również, że dla ważniejszych produktów rolnych wartość energetyczna jest dziś wyższa niż ich wartość odżywcza jako artykułów spożywczych czy pasz. Nawet jeśli nie wywoła to szerszej debaty na temat wspomnianych wartości, warto stwierdzić, że cena energii często osiąga dziś na rynku poziom, w porównaniu z którym ceny produktów rolnych sytuują się na poziomie minimalnym. Z tego względu w zakresie wykorzystania materiałowego i energetycznego powstają nowe możliwości oraz potrzeby rozwinięcia i rozpowszechnienia nowych technik.

3.2 Zintegrowane wykorzystanie powierzchni: Komitet generalnie dostrzega konkurencję między różnymi roszczeniami do wykorzystania powierzchni na cele produkcji żywności, zachowania różnorodności biologicznej, ochrony przyrody i środowiska, produkcji pasz oraz produkcji surowców innych niż spożywcze. Konkurencja ta różni się i będzie się odmiennie rozwijać w zależności od regionu. Bardzo zróżnicowana jest także wielkość powierzchni dostępnych dla tego rodzaju upraw.

3.2.1 Ze względu na **wzrost produktywności** i malejące spożycie żywności w UE oczekuje się, że w średniej perspektywie czasowej dostępnych będzie dalszych 13,7 mln ze 104 mln ha powierzchni uprawnej. Do tego należy jeszcze doliczyć obszary, które obecnie w ramach WPR przeznaczono na ugór. Jednocześnie przy obecnej strukturze konsumpcji produktów pochodzenia zwierzęcego duża część powierzchni uprawnych wykorzystywana jest do produkcji pasz.

3.2.2 Jednak także z europejskiego punktu widzenia powierzchnia rolna i leśna jest niewielka. Europa jest największym na świecie importem żywności i pasz. Komitet z zaniepokojeniem obserwuje **zmniejszanie się powierzchni uprawnych** w skali globalnej. Powierzchnie wykorzystywane do celów rolniczych maleją o około 7 mln ha rocznie. Za zagrożone uznaje się 25 % wszystkich wykorzystywanych gleb. W 1970 roku dostępne było 0,18 ha powierzchni uprawnej na mieszkańca, obecnie jest to zaledwie 0,11 ha. Po za tym trzeba wziąć pod uwagę dużą niepewność związaną z coraz mniejszymi plonami lub z wręcz ich brakiem wskutek zmian klimatu.

3.2.3 Komitet dochodzi do wniosku, że obok wzrostu plonów należy w szczególności zwrócić uwagę na efektywne wykorzystanie roślin zawierających lignocelulozę, np. traw i drzew oraz rolniczych produktów pochodnych, np. słomy. Ponadto trzeba wykorzystywać energetycznie produkty uboczne recyklingu i pozostałości po nim, jak np. gnojówkę w przypadku instalacji do pozyskiwania biogazu. Jednocześnie konieczne jest stawianie wysokich wymogów wobec rozwoju efektywnych technologii produkcyjnych i przetwórczych. Stanowi to jedno z największych obecnie wyzwań, które powinno się uznać za integralną część europejskiej polityki badań i rozwoju.

3.2.4 Komitet stwierdza, że **nowe państwa członkowskie z Europy Środkowej i Wschodniej** charakteryzują się znacznym udziałem powierzchni rolnych. Jednocześnie do tych krajów kierowana jest duża część funduszy strukturalnych. Dzięki temu istnieją dobre warunki dla stworzenia przez działania krajowe i unijne zachęt inwestycyjnych i innowacyjnych w odniesieniu do surowców odnawialnych. Komitet zdecydowanie wzywa UE, a zwłaszcza państwa członkowskie do tego, by zadbały o wykorzystanie, dzięki odpowiedniemu kształtowaniu prawa i planowaniu, znacznych środków z funduszy strukturalnych w dziedzinie surowców odnawialnych.

3.2.4.1 Wskutek procesu transformacji w niektórych państwach członkowskich duże powierzchnie rolne nie są zagospodarowywane. Ponieważ w odniesieniu do takich powierzchni z reguły nie istnieją żadne prawa do płatności z tytułu WPR, Komitet zwraca uwagę na gorszą pozycję konkurencyjną przy zagospodarowywaniu tych powierzchni. EKES sygnalizuje Komisji, Radzie oraz państwom członkowskim, że konieczne jest sprawdzenie możliwości ukierunkowanego wykorzystania funduszy strukturalnych do uzyskania odpowiedniej struktury zagospodarowania tych powierzchni w regionach oraz do tworzenia miejsc pracy.

3.2.4.2 Przegląd systemów premiowych za uprawy energetyczne (45 EUR/ha) dla 1,5 miliona hektarów nastąpi już pod koniec 2006 r., zgodnie z postanowieniami końcowymi w sprawie reformy polityki rolnej UE, przyjętymi w Luksemburgu w 2003 r. EKES wzywa Komisję do zastanowienia się, czy wysokość premii jest wystarczająca. Komitet uważa dotychczasowe procedury za nadmiernie biurokratyczne, proponuje więc jak najszybsze zmiany administracyjne. Obecnie nowe państwa członkowskie, które wybrały procedurę uproszczoną WPR (8 z 10 nowych państw), nie mogą ubiegać się o premię za uprawy energetyczne. Komitet wzywa do umożliwienia tym krajom, w ramach procesu dopasowywania, dostępu do płatności obszarowych od końca 2006 r. Jeśli chodzi o wysokość premii, powinno się przeanalizować szczególne dopasowanie dla stref, które wskutek procesu transformacji nie otrzymały prawa do wypłat.

3.3 Tworzenie wartości w regionie — nowe miejsca pracy

3.3.1 Komitet uważa, że dla wzmocnienia gospodarki regionalnej na obszarach wiejskich konieczne jest pozostawienie w regionie, w miarę możliwości, szczególnie pierwszych etapów procesu przetwórstwa. Technologie zdecentralizowane mają pod tym względem duży potencjał dla rozwoju i wzmocnienia regionów, zapewniając z jednej strony zmniejszenie kosztów transportu surowców biologicznych, a z drugiej strony — zwiększenie możliwości tworzenia wartości w regionie w drodze regionalnego uszlachetniania i przetwarzania. Dzięki takim regionalnym układom gospodarczym zarówno zachowuje się miejsca pracy w sektorze rolnym, jak również tworzy się nowe miejsca pracy w sektorach powiązanych z rolnictwem.

3.3.1.1 Zwiększenie udziału odnawialnych nośników energii o 5 % do 2010 roku spowodowałoby powstanie w samym tylko sektorze biomasy 250-300 tysięcy nowych miejsc pracy, głównie na obszarach wiejskich, pod warunkiem, że 70-90 % biomasy byłoby produkowane w Europie. Nakład siły roboczej w odniesieniu do biopaliw jest o 50-100 razy większy niż w przypadku paliw kopalnych. Produkcja energii elektrycznej z biomasy wymaga 10-20 razy, zaś produkcja energii cieplnej — 2 razy większego zatrudnienia. Do tego należy dodać jeszcze liczne miejsca pracy związane z przestawieniem i produkcją systemów ciepłowniczych, przez co w wielu regionach w branży ciepłowniczej można oczekiwać największych efektów. W sprawozdaniu MITRE Syntesis Report z 2003 r. przewidziano, że przy ambitnej strategii w zakresie surowców odnawialnych, wyłącznie dzięki odnawialnym źródłom energii, do 2020 r. przyrost netto miejsc pracy w UE wyniesie 2,5 mln. Z tego ok. 2/3 mają przypadać na sektor biomasy. EKES podkreśla więc duży potencjał zatrudnienia w tym sektorze, wymagający wszakże odpowiedniej polityki zachęt, zważywszy na przewidywalne wyższe koszty. Niezbędne jest ustanowienie dynamicznie rozwijających się, lecz niezawodnych warunków ramowych.

3.3.1.2 Te optymistyczne perspektywy zatrudnienia pomogą szczególnie regionom wiejskim. Z jednej strony w dziedzinie badań i rozwoju potrzebna będzie wysoko wykwalifikowana kadra, licząca ok. 400 tys. pracowników, ale jednocześnie niezbędni będą także pracownicy z niewielkimi kwalifikacjami. W sumie niezbędne będą rozpowszechnione działania edukacyjne i szkoleniowe we wszystkich dziedzinach, zarówno dla producentów, jak i użytkowników.

3.3.1.3 Jednocześnie jednak EKES stwierdza, że konieczne jest zwiększenie oferty edukacyjnej i szkoleniowej w takich obszarach jak: badania, szkolnictwo wyższe, przemysł, rzemiosło, rolnictwo, administracja, media i konsumenci.

3.3.2 Uwzględniając zmiany strukturalne w regionach wiejskich, np. w ramach obecnej reformy rynku cukru, Komitet zdecydowanie wzywa do wykorzystania istniejącego potencjału gospodarczego i przemysłowego i ukierunkowania go również na przetwarzanie surowców odnawialnych. Właściwymi instrumentami dla budowania nowej struktury są fundusze restrukturyzacyjne, zaś dla tworzenia nowych lokalizacji — fundusze strukturalne UE. EKES ubolewa, że wykorzystanie środków z funduszy przeznaczonych na restrukturyzację nie jest związane z innowacyjnymi lokalizacjami, efektywnymi pod względem tworzenia miejsc pracy.

3.4 Wykorzystanie surowców odnawialnych w sposób kaskadowy

Surowce odnawialne można wykorzystywać dla celów materiałowych i energetycznych. Alternatywne sposoby wykorzystania powinny zostać uszeregowane zgodnie z zasadą kaskady. Z tego względu wykorzystanie materiałowe powinno się sprawdzić przed wykorzystaniem energetycznym. Obecnie w procesach przetwórczych wykorzystuje się 80 % oleju i 59 % biomasy. Jak w przypadku kaskad, należy określić następujące wymogi w odniesieniu do kolejności wykorzystania: wykorzystanie spożywcze, wykorzystanie materiałowe w zależności od wartości, drugorzędne wykorzystanie materiałowe lub jako surowiec energetyczny lub wykorzystanie na paszę (makuchy), wykorzystanie surowców o niskim potencjale energetycznym z zawartością lignocelulozy, wykorzystanie jako nawóz.

3.4.1 Materiałowe wykorzystanie surowców odnawialnych

EKES dostrzega wiele możliwości materiałowego zastosowania surowców odnawialnych. W niemieckiej branży samochodowej wykorzystanie włókien naturalnych w latach od 1996 do 2003 wzrosło z 10 tys. do 45 tys. ton. Drewno i włókna naturalne są stosowane jako materiały budowlane, co pozwala na oszczędność energii i budownictwo biologiczne. Ulegające rozkładowi smary na bazie olei roślinnych zmniejszają szkody w środo-

wisku naturalnym. Z surowców odnawialnych pochodzą składniki środków czyszczących i piorących, laków i tekstyliów. Wykorzystanie drewna i włókien naturalnych poprawia właściwości recyklingowe w konstrukcji samochodów, umożliwiając redukcję wagi zastosowanych materiałów. Wykorzystanie długo- i krótkotrwałych tworzyw sztucznych na bazie surowców odnawialnych otwiera całkowicie nowe perspektywy również w dziedzinie odzyskiwania odpadów, ponieważ tak zwane substancje biodegradowalne mogą być kompostowane i, co bardziej rozsądne z energetycznego punktu widzenia, wykorzystywane termicznie, lub też termicznie i elektrycznie poprzez instalacje do pozyskiwania biogazu. Surowcami dla materiałów biodegradowalnych są przede wszystkim rośliny skrobiowe, oraz cukier, oleje i lignoceluloza. Na całym świecie ich udział wzrósł od 1995 r. do 350 tys. ton, co jest niemal wyłącznie zasługą surowców odnawialnych.

3.4.1.1 Wedle oceny Komitetu należy pracować nad licznymi nowymi sposobami wykorzystania drewna w dziedzinie budownictwa. Należy to również uwzględnić w ramach planowania gospodarki leśnej. Chociaż w omówionych dziedzinach zastosowań wiele produktów zostało już dopracowanych na tyle, że można wprowadzić je na rynek, należy rozwinąć technologię procesów przetwórczych, niezbędną do tego celu.

3.4.1.2 Komitet dostrzega, że w trakcie realizacji rozporządzenia w sprawie chemikaliów rozwijać należy wiele nowych zagadnień z zakresu chemii opartej na biomase, która jest dopiero w powijkach, a zatem wymaga intensywnych badań. W ramach procesu REACH trzeba opracować alternatywy dla ograniczonych substancji, co może być obiecującym obszarem badań dla surowców odnawialnych. Na przykład w Niemczech udział substancji odnawialnych w przemyśle chemicznym wzrósł już z 8 % w 1991 r. do 10,4 % w 2005 r. (Wzrost ten odnosi się wyłącznie do przemysłu chemiczno-farmaceutycznego, a więc nie uwzględnia przemysłu papierniczego i branży przetwarzania włókien naturalnych).

3.4.1.3 W rozwoju linii produktów w oparciu o biomasę Komitet podkreśla następujące cele:

- oszczędne gospodarowanie materiałami i energią;
- zastąpienie surowców kopalnych i innych surowców nieodnawialnych;
- zapobieganie szkodom w środowisku naturalnym;
- wykorzystanie biodegradowalności;
- zmniejszenie wagi dzięki lekkiej budowie;
- wykorzystanie zalet budownictwa biologicznego; oraz
- ochrona pracy.

3.4.1.4 Obecnie w różnych liniach produktów barierą stanowi często nieosiągnięta minimalizacja kosztów. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest niewystarczające wsparcie produktu i działań wprowadzających go na rynek, jak również ograniczone wydatki na badania i rozwój. Ponadto w niektórych krajach takie surowce podlegają również zwiększonemu opodatkowaniu. Dlatego Komitet proponuje wprowadzić przepisy analogiczne do tych dotyczących zakupu energii elektrycznej, aby poprzez wprowadzone preferencje przyspieszyć zdolność surowców do utrzymania się na rynku i ich konkurencyjność.

3.4.2 Rynek energii cieplnej

Zdaniem Komitetu udostępnienie energii cieplnej ze źródeł odnawialnych odgrywa ważną rolę w odniesieniu do polityki klimatycznej. Około 60 % końcowego wykorzystania energii przypada na ten sektor. Konieczna jest jedynie cecha niskiego zużycia energii, zarówno w odniesieniu do produktu, jak i do surowca. Komitet wyraża zaniepokojenie faktem, iż 35 % drewna przyrastającego w ciągu roku w lasach UE, włączając także niezbędny udział odpadów drewnianych, pozostaje niewykorzystane (z wyłączeniem obszarów sieci Natura 2000). Istotne są także dodatkowe aspekty — zmniejszenie ryzyka pożaru lasów przy zmniejszeniu odpadów drzewnych oraz impulsy dla gospodarek regionalnych, wynikające z intensywniejszego wykorzystania zasobów leśnych. Substytucja ropy naftowej i gazu ziemnego na rynku energii cieplnej jest zaawansowana technicznie i o wiele łatwiejsza z ekonomicznego punktu widzenia niż w innych sektorach. Stanowi tym samym konieczność z punktu widzenia polityki ekologicznej i gospodarczej. Mimo to wykorzystanie biomasy do produkcji energii cieplnej rośnie bardzo powoli.

3.4.2.1 W przeciwieństwie do energii elektrycznej i paliw, w sektorze energetyki cieplnej brakuje przepisów prawnych umożliwiających wykorzystanie energii odnawialnej. W celu wspierania produkcji energii cieplnej z biomasy na poziomie europejskim Komitet postuluje dalsze inicjatywy legislacyjne w sprawie produkcji i wykorzystania energii cieplnej ze źródeł odnawialnych. Komitet uważa, że uregulowania analogiczne do ustawy o zakupie energii mogłyby odpowiednio przyspieszyć realizację.

3.4.2.2 Obecnie 56 mln obywateli UE korzysta z sieci przesyłu ciepła na odległość, z czego 61 % to obywatele nowych państw członkowskich. Komitet wzywa do ukierunkowanego wykorzystania funduszy strukturalnych dla rozbudowy i modernizacji tych systemów w oparciu o surowce odnawialne. Należy wspierać w szczególności skojarzoną produkcję energii cieplnej i elektrycznej.

3.4.2.3 Ponieważ inwestycje w zakresie techniki grzewczej, techniki skojarzonej, przesyłu ciepła na odległość oraz systemów zaopatrzenia są inwestycjami długoterminowymi, Komitet dostrzega zdecydowanie większe potrzeby działania w najbliższym czasie, także w starych państwach członkowskich UE. Konieczne są zwłaszcza, poza informacjami, odpowiednie dostosowanie administracyjne.

3.4.2.4 Zróżnicowana sytuacja w zakresie prawa leśnego oraz prawa własności w poszczególnych państwach członkowskich powoduje, że gospodarstwa domowe mają problem z dostępem do odpadów drzewnych z lasów. W tym zakresie konieczne jest opracowanie nowych, niebiurokratycznych reguł, w szczególności z uwagi na nową sytuację po stronie popytu.

3.4.3 Rynek paliw

3.4.3.1 Około 30 % zużycia energii w UE przypada na transport. Dostępne są alternatywy dla oleju napędowego w postaci olei roślinnych, biodiesla, etanolu oraz paliw syntetycznych produkowanych z biomasy. EKES zdaje sobie sprawę z powolnych postępów w realizacji dyrektywy o biopaliwach. Do 2010 roku założono cel 5,75 % udziału w rynku, a na rok 2005 — 2 %. Jednak ta wartość referencyjna nie została osiągnięta, ponieważ udział biomasy w 2005 r. wyniósł niecałe 1,4 %. Komitet zdecydowanie popiera cele, określone w programie „Inteligentna Energia — Europa (EIE)”, w decyzji 1230/2003/WE:

- prawodawstwo, opodatkowanie oraz normy/standardy dla paliw;
- poprawa łańcucha dostaw;
- popyt rynkowy na pojazdy napędzane paliwami alternatywnymi;
- środki towarzyszące.

3.4.3.2 Obecnie, w ramach negocjacji w WTO, w dziedzinie rozbudowy produkcji etanolu w Europie, pojawia się żądanie wprowadzenia kontyngentów na import etanolu. Tylko w ten sposób ta młoda gałąź gospodarki może się rozwinąć w UE i przyczynić się do zastąpienia paliwa (benzyny).

3.4.3.3 Zarówno Komisja Europejska, jak i państwa członkowskie planują przy wsparciu wprowadzania paliw odnawialnych zastąpienie ulg podatkowych stałymi procentowymi wartościami domieszek. EKES z troską zauważa, że zagrażałoby to wielu dopiero co dokonanym inwestycjom w tej młodej gałęzi gospodarki, przeto domaga się tu większej politycznej spójności. Podkreśla dalej, że w pierwszej kolejności to właśnie mechanizm ulg podatkowych umożliwia w sektorze biopaliw inwestycje dostosowane do potrzeb regionu.

3.4.3.4 Zgodnie z optymistycznymi prognozami najwyżej 35 % obecnego zużycia paliwa może być kiedyś zastąpione przez rośliny. Paliwa BTL drugiej generacji nie są jeszcze dostatecznie rozwinięte ani technologicznie, ani pod względem wprowadzenia na rynek. Przy tego typu prognozach należy także pamiętać, że określony obszar tylko raz można przeznaczyć na dany cel. Komitet podkreśla zatem, że głównymi celami powinny pozostać bardziej efektywna polityka transportowa oraz zdecydowanie niższe zużycie paliwa, aby naszym gospodarcom narodowym zapewnić przyszłość.

3.4.4 Rynek energii elektrycznej

3.4.4.1 W okresie najbliższych trzech dekad konieczne będzie zastąpienie potencjału produkcji energii elektrycznej w wysokości 200 000 MW. Wiąże się to z inwestycjami w wysokości co najmniej 200 mld euro i z ukierunkowaniem przyszłej bazy energetycznej. Zdaniem Komitetu oznacza to również szansę na zwiększone przejście na systemy skojarzonej produkcji energii elektrycznej i ciepłej dzięki właściwie dobranym wielkościom elektrowni. W ten sposób można znacznie podnieść efektywność energetyczną.

3.4.4.2 Dotychczas w sektorze energii elektrycznej jako biomasę wykorzystywano przede wszystkim drewno odpadowe, gnojowicę, odpady biologiczne oraz inne odpady pochodzenia zwierzęcego i roślinnego. Udział biomasy w produkcji energii rośnie, ale wolno. Osiągnięcie celów dyrektywy w sprawie wspierania produkcji na rynku wewnętrznym energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł odnawialnych (2001/77/WE) nie będzie możliwe bez zwiększonego wykorzystania biomasy.

3.4.4.3 Ponieważ w dziedzinie produkcji energii elektrycznej „wąskim gardłem” jest system dystrybucji energii elektrycznej, stałe warunki zakupu energii mogą działać w sposób efektywny. EKES następujące punkty w procesie organizacji uznaje za ważne: pewność dla inwestycji innowacyjnych, ceny zakupu zróżnicowane w zależności od kosztów produkcji i z uwzględnieniem dostępnych technologii, ocena pięcioletnia dla dostosowania cen zakupu w odniesieniu do nowych inwestycji stosujących bardziej efektywne technologie, system premiiowy dla nowych technologii, wykorzystanie energii ciepłej, jednostki mniejsze, bardziej regionalne. Również system premiiowy w zależności od wykorzystanego surowca wydaje się być rozsądny. Komitet dostrzega konieczność wynagradzania za pomocą systemu premiiowego wykorzystania użytków zielonych i międzyplonów, produktów pochodnych takich jak słoma, ale również wykorzystania produktów pochodnych, na przykład makuchów i odpadów warzelniowych.

3.4.5 Cele

Istnieją cele określone przez UE dla takich dziedzin, jak produkcja biopaliw i energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii. Powinny one być aktualizowane z uwzględnieniem zmian cen na rynkach kopalnych nośników energii. Komitet uważa, iż w ramach Unii Europejskiej powinny zostać określone wspólne cele i ramy działania w zakresie wykorzystania materiałowego i ciepłownictwa.

3.4.5.1 W odniesieniu do **określenia celów** Komitet uważa, że należy wyznaczyć cel **4 x 25 do 2020 roku**. W odniesieniu do przyszłego wykorzystania biomasy oznacza to, że 25 % energii elektrycznej, 25 % energii ciepłej, 25 % paliw oraz 25 % materiałnych produktów z ropy naftowej, na przykład tworzyw sztucznych, powinno zostać wyprodukowane za pomocą surowców odnawialnych i odnawialnych źródeł energii. Podstawą jest dzisiejsze wykorzystanie surowców kopalnych. Jednak nawet mimo przedstawienia się na surowce

odnawialne, ukierunkowanego na osiągnięcie tych celów, decydujące znaczenie dla rozwoju gospodarki ma efektywne wykorzystanie wszystkich zasobów. Oznacza to, że w UE niezbędna jest powszechna wyraźna poprawa efektywności materiałowej i energetycznej.

3.5 Rozpoznanie barier politycznych hamujących rozwój linii produktów!

Przeszkody natury politycznej i administracyjnej w 25 państwach członkowskich są bardzo złożone ze względu na różne systemy polityczne i prawne warunki ramowe. Poniżej omawia się zatem istotne dziedziny, które zarówno UE, jak i państwa członkowskie powinny zbadać ze względu na to, jakie nieusprawiedliwione czynniki hamują w ich wypadku postęp w wykorzystaniu surowców odnawialnych.

3.5.1 Rośliny włókniste

Dla inwestorów barierą w prowadzeniu inwestycji są kontyngenty krajowe w zakresie włókiennictwa w odniesieniu do włókien krótkich i długich. W związku z wprowadzeniem dotacji do przetwórstwa włókien krótkich Komitet popiera opinie wyrażone w badaniu rynku konopi i lnu, przeprowadzonym przez Ernst&Young na zlecenie Komisji UE. W badaniu proponuje się utrzymanie dotacji dla włókien krótkich i przekształcenie ich w dotację dla wszystkich włókien. W celu osiągnięcia dynamicznego rozwoju przemysłu włókien naturalnych w UE Komitet wzywa do zapewnienia bezpieczeństwa planowania w tym obszarze rynku.

3.5.2 Materiały budowlane

Należy w taki sposób dostosować proces udzielania zezwoleń w ramach prawa budowlanego, aby premiować wykorzystanie surowców odnawialnych jako materiałów budowlanych ze względu na ich dodatnie cechy produktowe i łatwość recyklingu. W szczególności Komitet wzywa Komisję do zbadania, w jakim stopniu ramy prawne wykluczają ich wykorzystanie w sektorze budownictwa i do przedstawienia propozycji zmian w tym zakresie.

3.5.3 Prawo w zakresie emisji i odpadów

Uregulowania w zakresie emisji, w szczególności w odniesieniu do małych instalacji spalania oraz uregulowania w zakresie odpadów odnoszące się do produkcji energii elektrycznej z biomasy i w dziedzinie materiałów biodegradowalnych często uniemożliwiają wykorzystanie potencjału surowców odnawialnych. Dlatego Komitet wzywa do stworzenia takich ram w zakresie ochrony środowiska, które umożliwią dynamiczne wprowadzenia tych produktów na rynek lub zwiększone wykorzystanie biomasy bez uszczerbku dla środowiska naturalnego. Odnosi się to także do dyrektywy w sprawie czystości powietrza. Komitet wzywa ponadto do dostosowania dyrektywy o pojazdach wycofanych z eksploatacji, co umożliwi lepsze wykorzystanie odpadów oraz do zanalizowania w tym sektorze zwłaszcza efektywności energetycznej pod kątem nowych materiałów, lekkiej budowy i możliwości recyklingu.

3.5.4 Prawo podatkowe

Uwzględniając ujednolicenie systemów podatkowych w Europie, Komitet wzywa do stworzenia systemu podatkowego, który byłby nastawiony na ochronę środowiska i wykorzystanie surowców. W związku z tym należy także dążyć do likwidacji ulg podatkowych z tytułu wykorzystania surowców kopalnych. Należy zbadać możliwość zmniejszenia podatku obrotowego, przykładowo w zakresie włókien naturalnych. Jako inny przykład można podać zmniejszenie stopy podatku obrotowego przy wykorzystaniu surowców odnawialnych w ciepłownictwie.

3.5.5 Standaryzacja europejska

Nawet jeśli standardy przetwarzania zostały prawnie uregulowane, to i tak systemy standaryzacyjne z uwzględnieniem nowych materiałów i technologii w dziedzinie biomasy należy na bieżąco kontrolować i dostosowywać. Poprzez standaryzację procesu trzeba zapewnić zwłaszcza dodatni bilans pochodzenia. Konieczny jest przy tym wymóg akredytacji. Dla przykładu, wycięcie lasu tropikalnego dla wyprodukowania oleju palmowego oznacza ujemny bilans węgla przez okres 30 lat. Poza tym w kontekście europejskim należy uzupełnić standaryzację o pozytywne cechy produktowe i możliwości recyklingu.

3.6 Inicjatywy polityczne na rzecz zwiększonego wykorzystania surowców odnawialnych w UE

Komitet z troską zauważa, że obecnie nie ma żadnych postępów, jeśli chodzi o skuteczniejszą europejską politykę energetyczną i surowcową.

Komitet krytycznie ocenia fakt, że wiele organów Komisji zupełnie niezależnie od siebie zajmuje się surowcami odnawialnymi. Ponieważ zagadnienie to ma zasadnicze znaczenie, Komitet wzywa do utworzenia jednostki koordynującej lub grupy zadaniowej w Komisji. Jak określono w punkcie 3.4.5.1, nieodzowne jest ambitne określenie celów.

3.6.1 Plan działania w sprawie biomasy

3.6.1.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje opracowanie przez Komisję wspólnotowego planu działania w sprawie biomasy. Na jego podstawie powinny zostać opracowane krajowe/regionalne plany działań. Konieczne jest również monitorowanie osiągania celów. Komitet z zadowoleniem przyjmuje fakt, że w planie działań w znacznym zakresie podjęte zostało zagadnienie niewykorzystanego potencjału w zakresie ciepłownictwa. Komitet ubolewa jednak, że plan działania w sprawie biomasy obejmuje wyłącznie wykorzystanie biomasy do celów produkcji energii. Komitet wzywa zatem do uzupełnienia planu działania o zagadnienie materiałowego wykorzystania biomasy, do wspierania badań nad nowymi zastosowaniami oraz podejmowania działań informacyjnych, publicznych i doradczych. W zakresie polityki gospodarczej konieczne jest rozpoczęcie inicjatywy założycielskiej w dziedzinie surowców odnawialnych, celem wzmocnienia w szczególności MŚP, zwrócić pod uwagę trudności z przyciągnięciem kapitału wysokiego ryzyka. Komitet żąda,

że w planie działań nie zaproponowano wystarczająco dostosowanych warunków dostępu do rynku, by uwzględnić problemy w zakresie handlu międzynarodowego.

3.6.1.2 W komunikacie Komisji w sprawie wsparcia dla wytwarzania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych (COM(2005) 627) z dnia 7 grudnia 2005 r. stwierdza się, że wskutek niedostatecznych ram prawnych w większości krajów europejskich potencjał szczególnie w dziedzinie biomasy i biogazu pozostaje niewykorzystany. Systemy zakupu, w których cena określana jest na podstawie kosztów, okazały się bardzo skuteczne we wprowadzeniu energii produkowanej ze źródeł odnawialnych na rynek. EKES oczekuje, że Komisja przedstawi dalsze inicjatywy, będące konsekwencją tego sprawozdania.

3.6.2 Badania i rozwój

3.6.2.1 Komitet nie dostrzega, aby zagadnieniu wykorzystania biomasy poświęcono znaczną uwagę w siódmym ramowym programie badań. Bardziej obszerne programy badawcze są potrzebne zarówno w dziedzinie energetycznej, jak i materiałowego wykorzystania surowców odnawialnych. EKES przypomina o koniecznych powiązaniach z innymi dziedzinami badań, takimi jak badania w zakresie materiałoznawstwa, chemii i nanotechnologii. Zdaniem Komitetu przyjęcie rozporządzenia REACH stanowi dodatkowe uzasadnienie dla zwiększenia działalności badawczej w zakresie chemii opartej na biomase.

3.6.2.2 Jednakże bez zasadniczej, postulowanej przez Komitet, zmiany paradygmatów w nowym ramowym programie badań w UE nie uda się osiągnąć koniecznego przełomu w dziedzinie surowców. Obecnie czynnikiem hamującym nie jest bynajmniej ilościowa podaż surowców odnawialnych, jeśli chodzi o obszar. Znacznie większym problemem jest technologicznie niezaawansowana technika przetwarzania lub brak rozwiniętych technologii przetwarzania na potencjalne produkty rynkowe. W tej dziedzinie należy zintensyfikować działania badawcze.

3.6.3 Fundusze strukturalne

Komitet oczekuje przyznania inwestycjom w zakresie surowców odnawialnych minimalnego udziału w wykorzystaniu środków funduszy strukturalnych w kolejnym okresie finansowym.

3.7 Ochrona środowiska, przyrody i krajobrazu — zapewnienie różnorodności gatunkowej

Komitet wyraża przekonanie, że zwiększenie wykorzystania surowców odnawialnych nie może odbyć się kosztem innych celów ochrony środowiska. Z tego względu zaleca uwzględnienie następujących zasad:

— w odniesieniu do upraw surowców odnawialnych obowiązują te same zasady dobrej praktyki zawodowej, jak w przypadku produktów żywnościowych;

- powierzchnie także po uprawie roślin w celach innych niż spożywcze muszą być zdadne do uprawy roślin w celach spożywczych, zgodnie z procedurami wskazanymi w punktach 3.2-3.2.3;
- produkcja surowców odnawialnych powinna odbywać się na powierzchniach obecnie wykorzystywanych do produkcji rolnej lub powierzchniach odłogowanych. Należą do nich również te powierzchnie, które nie są przejściowo zagospodarowane np. wskutek transformacji. Nie może to prowadzić do zmniejszenia powierzchni trwałych użytków zielonych;
- w celu zmniejszenia kosztów transportu, który jak wiadomo szkodzi środowisku, należy wspierać produkcję w ramach gospodarki regionalnej lub lokalnej;
- należy zapewnić przeznaczenie powierzchni o dużej wartości ekologicznej do celów ochrony przyrody i zagospodarować je w ramach takich celów;
- należy wspierać i produkować w szczególności te surowce odnawialne, które charakteryzują się dobrym bilansem ekologicznym.

Te zasady powinny być podstawą także dla krajowych i międzynarodowych standardów akredytacyjnych.

Poprzez wdrożenie tych zasad pozyskiwanie surowców odnawialnych może stanowić rozwiązanie korzystne dla wszystkich stron — dla rozwoju gospodarczego i dla środowiska, zgodnie z hasłem: „zbieżne cele osiąga się za jednym zamachem”.

3.8 Międzynarodowy wymiar rozwoju surowców odnawialnych

Wobec możliwych konfliktów o surowce takie jak ropa naftowa, rozwój surowców odnawialnych w Unii Europejskiej ma również znaczenie w zakresie polityki zewnętrznej, polityki rozwojowej oraz wspierania pokoju.

3.8.1 Zaopatrzenie wszystkich grup ludności w żywność powinno być najwyższym priorytetem we wszystkich krajach. Z tego względu Komitet, uwzględniając handel międzynarodowy, uważa, że produkcja i eksport biologicznych nośników energii w żadnym przypadku nie może zagrażać **zaopatrzeniu danego kraju w żywność**. W tym aspekcie należy również uwzględnić **reguły WTO**. Rządy powinny móc ustanowić niezbędne ramy polityczne, zapewniające bezpieczeństwo żywnościowe swoich krajów. EKES podkreśla też konieczność ujęcia standardów pracy oraz norm ekologicznych w pozataryfowych układach Światowej Organizacji Handlu w zakresie międzynarodowego handlu surowcami odnawialnymi. Komitet popiera utworzenie Międzynarodowej Agencji do spraw Energii Odnawialnej (IRENA) i wzywa do większej przejrzystości w międzynarodowej gospodarce surowcami.

3.8.2 EKES podkreśla, że gospodarka UE uzależniona jest od **rozwój i eksportu innowacyjnych technologii** ⁽¹⁾. Nowoczesne procesy i produkty oparte na surowcach odnawialnych stanowią podstawę do uzyskania przewodniej roli w światowym handlu w zakresie technologii przyszłości. Ramy polityczne rozwoju surowców odnawialnych odgrywają zatem decydującą rolę w rozwoju gospodarczym w Unii Europejskiej.

Bruksela, 15 marca 2006 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁾ Opinia EKES-u, Dz.U. C 241 z 28.9.04, str. 44-48.

ZAŁĄCZNIK

do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

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

Punkt 1.8 — Skreślić:

~~Komitet zdecydowanie opowiada się za określeniem przez UE celów w odniesieniu do wielkości udziału odnawialnych źródeł surowców. Komitet proponuje cel 4x25 do 2020 roku, tzn. wykorzystanie po 25 % energii elektrycznej, energii cieplnej, paliw i nowych materiałów, np. kompozytów, tworzyw sztucznych wzmocnionych włóknami naturalnymi lub innych produktów oleochemii.~~

Uzasadnienie

Zaproponowany cel 4x25 do 2020 r. jest zbyt ambitny i uwzględnia interesy tylko energochłonnych gałęzi przemysłu, takich jak np. przemysł papierniczy czy chemiczny.

Wynik głosowania:

Za: 43

Przeciw: 66

Wstrzymało się: 14

Punkt 3.4.5.1 — Zmienić brzmienie:

~~W odniesieniu do określenia celów Komitet uważa, że należy wyznaczyć cel 4 x 25 do 2020 roku. W odniesieniu do przyszłego wykorzystania biomasy oznacza to, że 25 % energii elektrycznej, 25 % energii cieplnej, 25 % paliw oraz 25 % materialnych produktów z ropy naftowej, na przykład tworzyw sztucznych, powinno zostać wyprodukowane za pomocą surowców odnawialnych i odnawialnych źródeł energii. Podstawą jest dzisiejsze wykorzystanie surowców kopalnych. Jednak nawet mimo przestawienia się na surowce odnawialne, ukierunkowanego na osiągnięcie tych celów, d~~Decydujące znaczenie dla rozwoju gospodarki ma efektywne wykorzystanie wszystkich zasobów. Oznacza to, że w UE niezbędna jest powszechna wyraźna poprawa efektywności materiałowej i energetycznej.

Uzasadnienie

Proponowany cel 4 x 25 do 2020 roku jest zbyt ambitny i nie uwzględnia interesów energochłonnych gałęzi produkcji, jak np. przemysł papierniczy bądź chemiczny.

Wynik głosowania:

Za: 44

Przeciw: 70

Wstrzymało się: 12

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie drewna jako źródła energii w poszerzającej się Europie

(2006/C 110/11)

Dnia 11 lipca 2005 r. Komisja Europejska, w imieniu komisarzy Olliego Rehna, Mariann Fischer Boel oraz Andrisa Piebalgsa, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Unię Europejską, zwróciła się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii w sprawie *drewna jako źródła energii w poszerzającej się Europie*.

Sekcja ds. Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 27 lutego 2006 r. Sprawozdawcą był **Seppo KALLIO**.

Na 425. sesji plenarnej w dniach 15-16 marca 2006 r. (posiedzenie z dnia 15 marca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 130 głosami za, przy 6 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Wnioski

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) jest zdania, że wykorzystanie paliwa drzewnego to przede wszystkim kwestia eksploataowania niewykorzystanego potencjału odnawialnej energii⁽¹⁾ w Europie przy jednoczesnym obniżeniu emisji gazu cieplarnianego, jakim jest dwutlenek węgla. Należy także pamiętać o roli lasów w ochronie interesu publicznego (funkcje ochronne i bioróżnorodność). Zwiększone stosowanie drewna jako paliwa sprawia także, że nieeksploatowane surowce stają się dostępne dla przetwórstwa przemysłowego. Wykorzystanie energii z drewna przyczyni się do przeciwdziałania zmianom klimatycznym, poprawi niski poziom samowystarczalności energetycznej UE oraz zwiększy bezpieczeństwo dostaw — wszystko to są cele polityki energetycznej UE. Drewno może jednak przyczynić się jedynie do częściowego rozwiązania problemu energii. Należy rozwinąć pozostałe źródła energii oraz zwiększyć oszczędności energii, włączając w to izolację cieplną budynków. Drewno wiąże dwutlenek węgla podczas wzrostu: jeden metr sześcienny drzewa absorbuje przeciętnie 800 kg dwutlenku węgla. Zasadniczo, duże pokłady drewna mają więc istotne znaczenie dla odkładania się węgla w lesie w dłuższej perspektywie. Dobra gospodarka leśna oraz zapewnienie wzrostu zasobów leśnych pomagają zwiększyć pokłady dwutlenku węgla. Zwiększenie wykorzystania energii drzewnej zastąpiłoby nieodnawialne źródła energii, jednocześnie zmniejszając emisję paliw kopalnych. Wykorzystanie drewna dla celów energetycznych prowadzi do efektywniejszej gospodarki leśnej oraz zapewnienia większych pokładów drewna w perspektywie długoterminowej.

1.2 EKES uważa także, że zwiększone stosowanie drewna jako paliwa wymaga długoterminowej strategii opartej na zniesieniu przepisów prawnych zapobiegających i ograniczających jego szersze stosowanie. Należy stworzyć równe warunki konkurencji dla wykorzystania energii pochodzącej z drewna poprzez zniesienie udogodnień podatkowych i dotacji, które sprzyjają paliwom kopalnym. Opublikowano normę europejską CEN/14961 dotyczącą specyfikacji i klasyfikacji jakości biopaliwa stałego.

1.3 EKES uważa za ważne, by w każdym państwie wzrosło zrównoważone wykorzystanie drewna oraz by rynek paliwowy został otwarty dla produktów ubocznych przemysłu, dla drewna uzyskanego z lasów w celu produkcji energii oraz przetworzonego paliwa drzewnego. Produkcja paliwa jest często ściśle powiązana z leśnictwem i przemysłem drzewnym. Pojawił się także międzynarodowy rynek dla nowych typów paliwa drzewnego w formie pelet, brykietów czy biopaliwa płynnego. Stworzenie rynku paliwa drzewnego wymaga zastosowania instrumentów gospodarczych, które umożliwiają wejście na rynek także nowym operatorom. Instrumenty gospodarcze mogą również pomóc w zwiększeniu popytu na drewno i jego podaży. Podatek nakładany na paliwa kopalne ze względu na emisję dwutlenku węgla oraz niska stawka podatku VAT dla paliwa drzewnego zwiększyłyby popyt na energię drzewną. Pomoc inwestycyjna może być wykorzystywana do zwiększania popytu producentów energii na paliwo drzewne. Ponadto należy poczynić większe wysiłki w zakresie wsparcia promowania paliwa drzewnego, szkoleń, badań oraz działań rozwojowych. Środki gospodarcze powinny dotyczyć przede wszystkim działalności spoza sektora objętego handlem przydziałami emisji. Transfer technologii oraz dobrych praktyk, a także tworzenie strategii komunikacyjnej mogłyby stać się szczególnie ważnymi formami wsparcia w nowych państwach członkowskich.

1.4 EKES jest zdania, że wykorzystywanie i zmobilizowanie tego nieeksploatowanego zasobu wymaga istnienia podmiotów gospodarczych, które poradzą sobie finansowo na właściwie funkcjonującym rynku. W państwach, gdzie rynek jest nierozwinięty, możliwa musi być pomoc dla przetrwania przedsiębiorstw poprzez zapewnienie im tymczasowego wsparcia, np. z Funduszu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Niezbędne jest wspieranie organizacji właścicieli lasów, lokalnych przedsiębiorców i drobnego przemysłu.

1.5 EKES oczekuje podejmowania wysiłków mających na celu zwiększenie zapotrzebowania na paliwo drzewne przy pomocy proekologicznych instrumentów gospodarczych, które jednakowo traktują różnych użytkowników i zachęcają do wykorzystywania paliwa drzewnego we wszystkich segmentach rynku: do ogrzewania gospodarstw domowych paliwem

⁽¹⁾ Dyrektywa 2001/77/EC, Dz. U. L 283 z 27.10.2001 r., s. 35, art. 2(b)

drzewnym oraz przetworzonym paliwem drzewnym, do ogrzewania dużych budynków, w zakładach produkujących ciepło lub elektryczność dla wsi, gmin i miast oraz oczywiście w przemyśle leśnym, a także w innych zakładach przemysłowych wykorzystujących ciepło i elektryczność, które mają w najbliższej okolicy lub regionie dostęp do paliwa drzewnego. Wykorzystanie większych ilości drewna jako paliwa może mieć miejsce dopiero wtedy, gdy wykorzystane zostaną wszystkie możliwości izolacji cieplnej i jeśli powstanie koncepcja ogrzewania przy wykorzystaniu alternatywnych źródeł energii (np. energii słonecznej).

1.6 EKES uważa, że specjalne inicjatywy mające na celu rozpoczęcie działalności gospodarczej obejmującej produkcję paliwa drzewnego, ogrzewanie paliwem drzewnym oraz elektryczność potrzebne są w prawie wszystkich państwach członkowskich, ale w szczególności w nowych państwach członkowskich, a zwłaszcza w krajach przystępujących, gdzie przedsiębiorstwa leśne są małe, poziom zorganizowania pośród prywatnych właścicieli lasów jest niski oraz w małym stopniu wykorzystuje się zasoby leśne. Bariery dla wejścia na rynek są często zbyt wysokie. Obniżenie ich zwiększy działalność gospodarczą i będzie stymulować tworzenie i rozwój nowych rynków. Fundusze strukturalne UE powinny być aktywnie wykorzystywane do inicjowania działalności gospodarczej oraz tworzenia rynku lokalnego i regionalnego.

1.7 EKES uważa, że wszelkie paliwa biomasowe powinny być równo traktowane. Konkurencyjności drewna wśród paliw pochodzących z biomasy nie mogą zagrażać instrumenty stosowane w innych dziedzinach polityki UE. Dzięki obecnej technologii biomasę drzewną można wykorzystywać do produkcji wszystkich rodzajów energii, a także jako surowiec do produkcji paliwa dla transportu.

1.8 EKES jest zdania, że należy znieść porozumienia i przepisy, które ograniczają swobodny przepływ oraz inne przeszkody w handlu paliwem opartym na drewnie w ramach Unii Europejskiej. Drewno może odegrać ważną rolę w stymulowaniu konkurencji w sektorze energetycznym. W szczególności może ono konkurować z innymi źródłami energii na poziomie lokalnym i regionalnym.

1.9 EKES zauważa brak świadomości co do potencjału i zastosowań zasobów paliwa drzewnego w Unii Europejskiej. Należy poprawić ocenę sytuacji w zakresie zasobów energii drzewnej we wszystkich obecnych i przyszłych państwach członkowskich, ponieważ informacje takie stanowią podstawę zrównoważonego rozwoju. Nie można jednak postępować tylko według jednego modelu. Na dużych przestrzeniach lasów liściastych w Europie Środkowej trzeba pozostawić wystarczający potencjał drzewa, aby zapewnić różnorodność gatunkową w lasach. Brak wystarczających informacji o zasobach leśnych, które nie mogą zostać wykorzystane przez przemysł ze względu na ich lokalizację. Dlatego też zasoby te powinny zostać wyraźnie określone, sklasyfikowane i znormali-

zowane aby uniknąć zniekształceń w handlu drewnem w ramach UE. Konieczne są krajowe oceny potencjału paliwa drzewnego i monitoring jego wykorzystania, a możliwości, jakie ono oferuje, powinny zostać szczegółowo i w jednolity sposób przeanalizowane. Umożliwiłoby to ustanowienie celów operacyjnych i ocenę wyników przynoszonych przez poszczególne instrumenty.

1.10 EKES jest zdania, że zwiększone wykorzystanie drewna jako paliwa jest ważne w kontroli pożarów lasów spowodowanych przez człowieka w hodowlanych monokulturach drzew iglastych. Bardziej intensywne jego wykorzystanie — zwłaszcza do produkcji energii — prawdopodobnie może pomóc w zmniejszeniu ryzyka i częstotliwości występowania pożarów lasów.

1.11 Do programu wykorzystania drewna jako surowca energetycznego trzeba włączyć badania dotyczące selekcji efektywnych gatunków i ekotypów, intensywnych metod uprawy, skrócenia cyklu produkcji. Rozwinąć należy kierunek gospodarki leśnej — leśnictwo plantacyjne. Poszukiwanie efektywnych metod pozyskiwania drewna energetycznego nie powinno pociągać za sobą negatywnych skutków w zachowaniu bioróżnorodności i wywoływać problemów w lokalnej i regionalnej gospodarce wodnej. EKES uważa za konieczny rozwój technologii spalania oraz technologii i logistyki potrzebnych do wykorzystania paliwa drzewnego z lasów. Trwałe rezultaty można uzyskać poprzez wspieranie badań i rozwoju, rozpowszechnianie informacji oraz transfer technologii. Należy stworzyć wspólne europejskie normy dla małych kotłowni na paliwo stałe, tak by nie powstawały zakłócenia konkurencji.

1.12 EKES jest przekonany, że należy zapewnić więcej informacji o potencjalnych możliwościach wykorzystywania paliwa drzewnego. Dotyczy to całego sektora, od wykorzystania pelet w prywatnych gospodarstwach domowych po duże zakłady przemysłowe i gminne, gdzie wykorzystywane są wióry drzewne oraz uboczne produkty drewniane. W wielu nowoczesnych elektrociepłowniach możliwe jest równoczesne spalanie drewna oraz innych paliw stałych.

1.13 Wykorzystanie paliw opartych na drewnie, produktów ubocznych przemysłu leśnego oraz pozostałości po wyrębie (koron, gałęzi, pniaków oraz drewna niskiej jakości pochodzącego z przecinki) zwiększyłoby rentowność zrównoważonego leśnictwa oraz konkurencyjność sektora leśnego, nie zagrażając w znacznym stopniu dostawom surowca dla przemysłu leśnego, ani też zatrudnieniu w sektorze leśnym lub w przemyśle drzewnym. Zwiększone wykorzystanie energii drzewnej przyczyniłoby się także do poprawy zdolności sektora leśnego w zakresie spełnienia celów strategii lizbońskiej.

1.14 Na potrzeby pozyskiwania drewna jako źródła energii powinno się także wykorzystać obszary, które zostały wyłączone z użytku rolnego (zalesianie w celu tworzenia lasów energetycznych).

2. Uwagi ogólne

2.1 Unia Europejska nie posiada wspólnej polityki energetycznej. W ostatnich latach podjęte zostały decyzje dotyczące rynku energii elektrycznej (96/92/WE⁽²⁾) oraz gazu ziemnego (98/30/WE⁽³⁾), bezpieczeństwa dostaw, większego wykorzystania odnawialnych form energii oraz zagadnień ekologicznych związanych z produkcją energii. Nie udało się osiągnąć jednolitego poziomu opodatkowania emisji dwutlenku węgla z paliw kopalnych, który by w znacznym stopniu zachęcał do stosowania energii odnawialnej.

2.2 Biała księga z 1997 roku⁽⁴⁾ ustala cel wykorzystania energii odnawialnej na 45 Mtoe w roku 1995 i 135 Mtoe w roku 2010. Cel ten został ustalony dla UE 15 i odpowiada wzrostowi udziału energii odnawialnej z 5,2 % do 12 % do roku 2010. W 2001 roku jej udział wynosił 6 %. W najlepszym wypadku może osiągnąć 10 %, ale w najgorszym 8 %. Pokazuje to, że podjęte środki nie są wystarczające dla skierowania rozwoju energetycznego na właściwe tory i z właściwą prędkością. Komunikat Komisji⁽⁵⁾ zawiera podobną ocenę.

2.3 Zielona księga z 2000 roku „W kierunku europejskiej strategii bezpieczeństwa dostaw energii”⁽⁶⁾ wyraziła silne pragnienie zmniejszenia zapotrzebowania Europy na import energii oraz zwiększenia samowystarczalności. Samowystarczalność pod tym względem wynosi obecnie niewiele ponad 50 % i jest — ze strategicznego punktu widzenia — zbyt niska.

2.4 Dyrektywa 2001/77/WE⁽⁷⁾ w sprawie wspierania energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł odnawialnych ustanawia cel dla energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych na rynku wewnętrznym na 22 % do roku 2010. Ocena podjętych działań oraz monitoring wyników pokazuje, że do tego czasu uda się osiągnąć jedynie 18-19 %. Wyraźnie zwiększył się udział energii elektrycznej produkowanej z biomasy. Występuje jednakże znaczne zróżnicowanie pomiędzy poszczególnymi państwami.

2.5 Dyrektywa 2003/30/WE⁽⁸⁾ w sprawie wspierania użycia biopaliw ustanawia cel ich proporcji na 5,75 % udziału w całości stosowanych paliw do 2010 r. Cel pośredni ustalono na 2 % w 2005 r., natomiast uzyskano zaledwie wynik na poziomie 1,4 %.

2.6 Dyrektywa w sprawie opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej (2003/96/WE⁽⁹⁾) umożliwia państwom członkowskim wyłączenie paliwa drzewnego spod

podatku lub zastosowanie niższej stopy opodatkowania. Dzięki temu możliwe jest całkowite lub częściowe zwolnienie z podatku biopaliw, a ogólna wysokość podatku może być nawet niższa niż deklarowany poziom minimalny. Zwolnienia podatkowe mogą być przyznawane jednorazowo na okres do sześciu lat. Ulgi podatkowe nie mogą być przyznawane po 31 grudnia 2012 r. i zgodnie z tą dyrektywą przestają one obowiązywać w roku 2018.

2.7 Dyrektywa ustanawiająca system handlu przydziałami emisji w UE (2003/87/WE⁽¹⁰⁾) została przyjęta jesienią 2003 roku. Tak zwana dyrektywa łącząca (2004/101/WE⁽¹¹⁾) została przyjęta we wrześniu 2004 roku i umożliwia handel prawami do emisji w programach rozwojowych realizowanych poza Unią Europejską (mechanizm czystego rozwoju — CDM) czy pomiędzy państwami uprzemysłowionymi (wspólne wdrażanie — JI).

2.8 W grudniu 2005 r. Komisja wydała komunikat dotyczący planu działania na rzecz wykorzystania biomasy *Biomass Action Plan*⁽¹²⁾, który ma na celu przyspieszenie i wzmocnienie wykorzystania bioenergii w państwach członkowskich.

2.9 Większość biomasy wykorzystywanej do produkcji energii służy produkcji ciepła. Powinna zostać sporządzona dyrektywa promująca wykorzystanie biomasy do produkcji ciepła.

2.10 Najlepszym sposobem osiągnięcia efektywności energetycznej jest jednoczesne produkowanie energii elektrycznej i ciepłej w tym samym zakładzie. Kogeneracja odgrywa szczególnie istotną rolę w wytwarzaniu ciepła na potrzeby ogrzewania miast i w wysiłkach na rzecz zwiększania zastosowania biomasy jako paliwa. Dyrektywa 2004/8/WE⁽¹³⁾ w sprawie wspierania kogeneracji jest szczególnie ważna dla wspierania skojarzonego wytwarzania ciepła i elektryczności.

2.11 Przygotowywany jest obecnie siódmy program ramowy Unii Europejskiej na rzecz badań (2007-2013). Europejski sektor leśny utworzył „platformę technologiczną sektora leśnego”, której program badawczy także stanowi ważną inwestycję w badania i rozwój w sektorze energii uzyskiwanej z drewna.

2.12 Konkurencyjność na rynku energii rozwija się na bardzo różne sposoby w różnych częściach Europy. Dotyczy to zarówno produkcji, jak i dystrybucji, zwłaszcza w sektorze energii elektrycznej, ale w wielu przypadkach odnosi się także do sprzedaży paliw kopalnych. Konkurencja na rynku energetycznym jest niezadowalająca. Jako paliwo lokalne i regionalne drewno może przyczynić się do zwiększenia konkurencji na rynku.

⁽²⁾ Dyrektywa 96/92/WE, Dz.U. L 27 z 30.1.1997 r., ss. 20-29.

⁽³⁾ Dyrektywa 98/30/WE, Dz.U. L 204 z 21.7.1998 r., ss. 1-2.

⁽⁴⁾ COM(97) 599 wersja ostateczna, z 26.11.1997 r.

⁽⁵⁾ COM(2004) 366 wersja ostateczna, z 26.5.2004 r.

⁽⁶⁾ COM(2000) 769 wersja ostateczna, z 1.12.2000 r.

⁽⁷⁾ Dyrektywa 2001/77/WE, Dz.U. L 283 z 27.10.2001 r., ss. 33-40.

⁽⁸⁾ Dyrektywa 2003/30/WE, Dz.U. L 123 z 17.5.2003 r., ss. 42-46.

⁽⁹⁾ Dyrektywa 2003/96/WE, Dz.U. L 283 z 31.10.2003 r., ss. 51-70.

⁽¹⁰⁾ Dyrektywa 2003/87/WE, Dz.U. L 275 z 25.10.2003 r., ss. 32-46.

⁽¹¹⁾ Dyrektywa 2004/101/WE, Dz.U. L 338 z 13.11.2004 r., ss. 18-23.

⁽¹²⁾ COM(2005) 628 wersja ostateczna, z 7.12.2005 r.

⁽¹³⁾ Dyrektywa 2004/8/WE, Dz.U. L 52 z 21.2.2004 r., ss. 50-66.

2.13 Nowym podmiotom w sektorze energetycznym, a w szczególności małym operatorom, którzy pragną dostarczać energię elektryczną do sieci energetycznej na tych samych warunkach co inni, trudno jest sprostać konkurencji. Sytuacja znacznie się różni w poszczególnych państwach członkowskich.

2.14 Dnia 30 września 2005 roku Parlament Europejski przyjął rezolucję ustanawiającą cel udziału energii odnawialnej na 20 % w roku 2020. Rezolucja ta dostrzega fakt, że energia odnawialna nie ma swobodnego dostępu do rynku. Zniesione powinny zostać różnorodne środki administracyjne, które hamują jej wzrost. Zewnętrzne koszty wykorzystywania paliw kopalnych powinny zostać uwzględnione w cenie energii, wsparcie dla szkodliwych tradycyjnych form energii powinno być stopniowo wycofywane, a podatki, które obciążają energię odnawialną, powinny zostać zniesione.

2.15 Organizacje obywatelskie w Europie aktywnie koordynują swoje stanowiska wobec energii odnawialnej poprzez etykietę ekologiczną dla energii elektrycznej. Drewno, które jest odnawialnym zasobem naturalnym, spełnia wymagania dla zrównoważonej produkcji energii. Wykorzystywanie energii pochodzącej z drewna poprawia podstawy dla zrównoważonego leśnictwa. Z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju ważne jest, by wyręb nie przekraczał wzrostu. Zrównoważone leśnictwo opiera się na i jest gwarantowane przez decyzje podjęte na konferencji ministrów MCPFE (Konferencji Ministerialnej na temat Ochrony Lasów w Europie), w sprawie zrównoważonego leśnictwa w Europie. Zrównoważone leśnictwo zapewniają także systemy certyfikacji lasów. Zgodnie z kryteriami zrównoważonego leśnictwa przyjętymi na posiedzeniu ministrów leśnictwa w Lizbonie, pozyskiwanie biomasy z obszarów leśnych dla celów energetycznych musi odbywać się w sposób zapewniający ochronę zawartości węgla w glebie oraz cykle przemian chemicznych. Należy w ten sposób zagwarantować zachodzenie procesów ewolucji gleby, dostarczania jej substancji odżywczych oraz utrzymanie warunków fizykochemicznych. Na tym etapie konieczne jest koncentrowanie się na zrównoważonym zwiększaniu wykorzystania i produkcji drewna. Jednocześnie należy podjąć wysiłki mające na celu opracowanie dobrych metod pozyskiwania energii drzewnej. W wielu państwach UE istnieją także dobre przykłady systemów oznakowania dla energii drzewnej, które gwarantują, że produkcja energii jest kontrolowana i informują konsumentów o spełnianiu kryteriów środowiskowych.

2.16 Zasoby drzewne (objętość drewna w metrach sześciennych bez pozostałości) w Europie wzrosły o około 30 % wraz z przystąpieniem do UE 10 nowych państw członkowskich w 2004 roku. Całkowita powierzchnia obszarów leśnych i zadrzewionych UE wynosi obecnie 140 mln hektarów, a w państwach przystępujących ok. 22 mln hektarów. Wykorzystywana gospodarczo powierzchnia terenów leśnych w państwach członkowskich UE (lasy dostępne dla pozyskiwania drewna — obszary leśne, gdzie ograniczenia związane z ochroną prawną, gospodarczą i środowiskową nie wpływają w znacznym stopniu na produkcję drewna) wynosi 117 mln hektarów, a

dalsze 19 mln hektarów znajduje się w państwach przystępujących. Przyrost roczny netto rosnącego drzewostanu (przyrost brutto minus naturalne straty w drzewach) w UE wynosi 560 mln m³. W 2002 roku dokonano wyrębu 350 mln m³, z czego 41 mln m³ stanowił tradycyjny wyręb w celu pozyskania drewna na opał. Przywóz netto drewna okrągłego do UE wynosi ok. 25 mln m³. Przemysł i gospodarstwa domowe zużywają razem 62 % rocznego przyrostu, z czego ponad 7 % stanowi drewno opałowe wykorzystywane w paleniskach domowych. Ponad 10 % całkowitego przyrostu znajduje się w lasach chronionych lub z innych powodów poza gospodarczo wykorzystywanymi terenami.

2.16.1 Oznacza to, że 30 % przyrostu pozostaje niewykorzystywane a zatem zasoby leśne UE stale rosną w tym samym tempie, w jakim rosły przez ostatnie 50 lat. Część tego niewykorzystywanego drewna (170 mln m³) to drewno niskiej jakości, które może znaleźć zastosowanie wyłącznie w produkcji energii. Z tego 30 mln m³ można wykorzystać jako drewno energetyczne, oprócz innych zastosowań jako surowca. Każdego roku 173 mln m³ pozostałości po wyrębie i innego drewna z wycinki, nadającego się do produkcji energii, pozostaje w lasach. Przy uwzględnieniu ograniczeń technicznych, gospodarczych i ekologicznych z tej ilości drewna można wykorzystać ok. 70 mln m³, w postaci pozostałości po wyrębie i pniaków.

2.16.2 Produkty uboczne przemysłu leśnego (ług czarny, kora, trociny etc.) oraz odzyskane drewno oferują ogromny potencjał i już są skutecznie wykorzystywane w wielu krajach, zwłaszcza w kontekście zintegrowanego przemysłu leśnego. Wykorzystanie produktów ubocznych i odzyskanego drewna dla celów produkcji energii może odpowiadać w 30-50 % wykorzystaniu drewna okrągłego (co odpowiada 100-167 mln m³ drewna okrągłego).

2.16.3 Oznacza to, że potencjał lasów UE w zakresie zrównoważonej produkcji energii wynosi ok. 267 mln m³. Wykorzystuje się już część produktów ubocznych przemysłu wliczonych w tą wielkość. Ta ilość drewna jest równoznaczna 50 Mtoe energii. Tym samym lasy UE posiadają niewykorzystany potencjał w zakresie produkcji energii wynoszący co najmniej 100 mln m³. Ilość produktów ubocznych rośnie wraz z rosnącym wykorzystaniem drewna okrągłego w przemyśle leśnym. Niewielkie ilości drewna energetycznego można także uzyskać w połączeniu z zarządzaniem terenami zielonymi. Komitet Drzewny FAO/UNECE opracowuje obecnie rozwiązania dla śledzenia wykorzystania paliwa drzewnego oraz testuje w dziesięciu państwach system zbierania danych.

2.16.4 W 2001 roku jedynie 101,3 Mtoe z całości 1 668 Mtoe energii zużytej w UE (UE 25) pochodziło z odnawialnych źródeł energii. W większości państw — wszystkich z wyjątkiem czterech — biomasa stanowiła największe źródło energii odnawialnej. W jedenastu państwach jej udział wynosił ponad 75 %. W nowych państwach członkowskich, z wyjątkiem Malty i Cypru, jej udział był szczególnie wysoki.

3. Gazy cieplarniane i wykorzystanie drewna jako substytutu

3.1 Głównym kosztem pośrednim wykorzystywania kopalnych źródeł energii jest zmiana klimatu. Dwutlenek węgla to najważniejszy gaz cieplarniany. Niektóre państwa próbowały zaradzić problemowi emisji dwutlenku węgla poprzez nałożenie podatku od CO₂. Emisje siarki, tlenu azotu i pyłów także powodują koszty zewnętrzne. Drewno jest neutralne pod względem dwutlenku węgla, tzn. nie zwiększa jego emisji netto do atmosfery. Drewno zawiera niewielkie ilości siarki i azotu w porównaniu z innymi paliwami, a głównym źródłem emisji pyłów jest zazwyczaj jego tradycyjne spalanie na małą skalę.

3.2 Dobrobyt całej planety budowany jest dziś prawie wyłącznie na wykorzystaniu ograniczonych zasobów naturalnych. Jest tak zwłaszcza w przypadku produkcji i wykorzystania energii, która jest wytwarzana przede wszystkim z paliw kopalnych, takich jak węgiel brunatny, węgiel kamienny, ropa, łupki ropoponośne i gaz ziemny.

3.3 Produkcja energii jest główną przyczyną (59 %) emisji gazów cieplarnianych na świecie. Zużycie energii powoduje emisję przede wszystkim dwutlenku węgla, którego poziom stężenia w atmosferze rośnie już od kilku dziesięcioleci.

3.4 Stosowanie paliw kopalnych powoduje także emisję innych substancji, które szkodzą środowisku, np. dwutlenku siarki, tlenków azotu czy cząstek stałych różnej wielkości. Zastosowanie drewna jako paliwa zastępczego prowadzi do zmniejszenia tych emisji. Paliwo drzewne zastępuje produkcję energii opartą na paliwach kopalnych, której szkodliwy wpływ na środowisko jest znacznie większy.

3.5 Wykorzystanie drewna w różnych produktach jest skutecznym sposobem zmniejszania emisji CO₂, ponieważ przygotowanie produktów drewnianych wymaga zazwyczaj o wiele mniejszego zużycia energii niż w przypadku konkurujących z drewnem materiałów. Drewno jako materiał stanowi także substytut dla innych nieodnawialnych surowców naturalnych. Konkurencyjność produktów drewnianych w stosunku do produktów wymagających dużego zużycia energii, jak stal czy beton, poprawia się w wyniku handlu przydziałami emisji.

3.6 Wykorzystanie energii odnawialnej zamiast paliw kopalnych może obniżyć emisję gazów cieplarnianych. Skala tej redukcji zależy od paliwa i metod produkcji zastępowanych energią odnawialną. Różne paliwa kopalne mają różne współczynniki emisji CO₂. Z punktu widzenia obniżenia emisji szczególnie ważne jest wykorzystywanie metod produkcji energii, przy których koszt jednostkowy emisji jest niski.

3.7 Wytwarzanie energii z paliw kopalnych to słabe rozwiązanie pod względem środowiskowym. Wiele procesów przemysłowych posiada znaczne wymagania pod względem ciepła, ciśnienia i elektryczności, zatem szczególnie właściwe jest

produkowanie elektryczności w połączeniu z procesami przemysłowymi.

3.8 Mechaniczny i chemiczny przemysł leśny wykorzystuje drewno przede wszystkim do wytwarzania produktów drewnianych i papierowych. Proces ten powoduje powstanie różnorodnych produktów ubocznych, które w dużym stopniu nadają się do produkcji energii. Nowoczesny przemysł chemiczny i tartaczny są na ogół producentami energii netto, tzn. mogą wytworzyć więcej energii niż same zużywają. Produkty uboczne, które nie są potrzebne do produkcji energii w ramach tych gałęzi przemysłu, można sprzedać na rynku paliwa biomasowego.

3.9 Najważniejszym produktem ubocznym pochodzącym z celulozowni jest zawierający ligninę ług czarny, który może zostać wykorzystany do produkcji elektryczności i ciepła. Jest prawdopodobne, że ług czarny będzie w przyszłości wykorzystywany jako surowiec do produkcji paliwa do pojazdów mechanicznych. Będzie to wymagać dalszych działań badawczo-rozwojowych. Uzyskiwanie etanolu z lignocelulozy, a także gazyfikacja oraz produkcja syntetycznego oleju napędowego to inne możliwe źródła energii.

3.10 Nowe państwa członkowskie posiadają znaczny potencjał dla rozbudowy przemysłu leśnego i wykorzystania drewna jako surowca do wytwarzania produktów i energii w oparciu o drewno.

3.11 Rynki paliwa biomasowego są zazwyczaj rynkami lokalnymi lub regionalnymi, ze względu choćby na koszty transportu. Przetwarzanie na przykład produktów ubocznych przemysłu meblarskiego i tartaczego, aby otrzymać pelety lub brykiety, albo uzyskiwanie biooleju metodą pyrolizy, może spowodować otwarcie się nowych, szerszych rynków. Należy w związku z tym rozwijać sieci dystrybucji i zapewniać ich funkcjonowanie w celu ułatwienia konsumentom korzystania z tych produktów. Nowa klasyfikacja CEN ułatwia dystrybucję i handel.

3.12 Pożary lasów stanowią problem zwłaszcza w krajach obszaru śródziemnomorskiego, takich jak Portugalia, Hiszpania, Francja, Włochy i Grecja. W znacznie mniejszej skali są one także problemem w Europie północnej. Zarządzanie tymi obszarami i zbieranie surowców, które zwiększają ryzyko pożarów lasów, zmniejsza straty gospodarcze. Przyczyn pożarów lasów jest wiele, jednakże trzy spośród nich są szczególnie istotne i należy je wymienić. Są to: stan lasów — pozostałości po wyrębie muszą być usuwane, aby zmniejszyć ryzyko wystąpienia pożaru; zachowanie ludzi; brak systemów nadzoru i gaszenia pożarów. Pożary lasów to wielkie katastrofy naturalne, stąd też trzeba podjąć wszelkie wysiłki na rzecz zapobiegania nim i walki z nimi zarówno w państwach członkowskich, jak i w całej UE.

4. Międzynarodowa polityka i rozwój

4.1 W 2005 r. rynek energii odczuwał trudności ze względu na wyższe ceny ropy oraz niewystarczające zdolności przetwarzania produktów ropopochodnych. Jednocześnie doszło do ogólnego wzrostu cen elektryczności. Jedną z przyczyn jest handel przydziałami emisji, którego ogólnego wpływu nie da się jak na razie zmierzyć. Ponadto, nie dokonano zbyt wielkich postępów w deregulacji rynku energii elektrycznej.

4.2 Międzynarodowy klimat polityczny jest kluczowym czynnikiem, jeżeli chodzi o zwiększenie wykorzystania odnawialnych form energii. Unia Europejska, zgodnie z protokołem z Kioto (wszedł w życie 18 lutego 2005 r.), podjęła zobowiązanie zmniejszenia emisji CO₂ o 8 % w porównaniu do poziomu z 1992 roku. Zostało to rozłożone pomiędzy państwa członkowskie odpowiednio do zdolności każdego państwa do obniżenia emisji. System handlu przydziałami emisji UE jest częścią strategii Unii Europejskiej w zakresie klimatu i tylko częściowo wiąże się z protokołem z Kioto.

4.3 Handel przydziałami emisji w Unii Europejskiej rozpoczął się 1 stycznia 2005 r. Okres początkowy obejmuje lata 2005-2007 i ma zastosowanie wyłącznie do CO₂. Dystrybucja wewnętrzna zależy od powodzenia UE-15 jako całości w obniżeniu emisji. Jeżeli się to nie uda, tak samo jak inne kraje, każde państwo członkowskie UE-15 będzie musiało zapewnić, że osiągnie redukcję o 8 %. Niektóre państwa członkowskie posiadają nawet bardziej ambitne wymagania co do okresu 2008-2012. Nie jest jasne, jaka będzie sytuacja międzynarodowa po roku 2012. Niektóre pojedyncze państwa członkowskie ogłosiły różne cele indywidualne i dla Unii Europejskiej jako całości.

4.4 Unia Europejska nie posiada wspólnej polityki leśnej a państwa członkowskie kierują się własnymi programami i politykami w odniesieniu do lasów krajowych. Rada Ministrów UE przyjęła strategię leśną UE w 1998 r. Strategia leśna opiera się na zasadzie pomocniczości, zgodnie z którą polityka leśna leży zasadniczo w gestii państw członkowskich. W marcu tego roku Komisja wydała komunikat dotyczący realizacji strategii leśnej⁽¹⁴⁾, podkreślający, że promowanie energii drzewnej wnosi wartość dodaną w politykę rozwoju zrównoważonego UE. EKES w październiku 2005 r. wydał opinię⁽¹⁵⁾ wyrażającą aprobatę dla komunikatu Komisji. Obecnie Komisja pracuje nad planem działania na rzecz zrównoważonego leśnictwa w Unii Europejskiej, który ma zostać ukończony w 2006 r.

4.5 Od 1998 r. obszar lasów Unii Europejskiej zwiększył się o 20 %, a liczba prywatnych właścicieli lasów wzrosła z 12 do 16 mln. W większości nowych państw członkowskich państwo

nadal jest jednym z największych właścicieli lasów. Konieczna jest poprawa zdolności produkcyjnych prywatnego przemysłu leśnego w nowych i przyszłych państwach członkowskich. W wielu państwach słabo rozwinięty jest rynek drewna. Działalność gospodarcza powiązana z leśnictwem w tych państwach nadal znajduje się na wczesnym etapie rozwoju, ale szanse na poprawę leśnictwa są dobre, o ile sformułują one skuteczną i sprawną politykę leśną. Ponadto należy poczynić wysiłki w celu zwiększenia zainteresowania wytwarzaniem drewna energetycznego. Produkcja drewna energetycznego wymaga szerokiej mobilizacji całego sektora leśnego, zwłaszcza na początku łańcucha produkcji.

4.6 W UE istnieje wiele małych gospodarstw leśnych. Należy podjąć działania w celu promowania organizowania się właścicieli małych gospodarstw leśnych oraz współpracy pomiędzy nimi, tak by wspierać leśnictwo i wydajną produkcję energii drzewnej. UE może się do tego przyczynić poprzez pomoc organizacjom sektora leśnego w podnoszeniu umiejętności i zdolności produkcyjnych.

4.7 Rozwój konkurencyjnych form energii często odbywa się w warunkach monopolu, gdzie bardzo trudno jest stworzyć właściwie funkcjonujące lokalne i regionalne rynki paliwa drzewnego.

4.8 Rynek paliwa jest rynkiem globalnym, a duże ilości energii elektrycznej można także transportować ponad granicami. Mimo tego Europa nie jest — i nie może stać się — w pełni samowystarczalna w zakresie produkcji energii. Aby poprawić zaopatrzenie Unii Europejskiej w energię, konieczne będzie skupienie się w większym stopniu na celu zwiększenia udziału energii produkowanej w ramach UE i zmniejszenia uzależnienia od importu.

5. Paliwo drzewne i jego promocja

5.1 Drewno odgrywa ważną rolę w zaopatrzeniu w energię w państwach, gdzie istnieją znaczne połacie lasów. Ponieważ jedynie niewiele ponad 50 % potencjału leśnego jest wykorzystywanych przez przemysł, konieczne będzie podjęcie wysiłków mających na celu spożytkowanie produktów ubocznych wyrębu i sięgnięcie do tego nieeksploatowanego źródła dla produkcji energii. Z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju odnawialna energia drzewna jest zawsze bardziej pożądana niż produkcja oparta na surowcach kopalnych. Jej wykorzystanie wspomaga także dobre praktyki w zakresie zrównoważonej gospodarki leśnej, zwłaszcza gdy chodzi o regenerację lasu i czyszczenie młodnika.

⁽¹⁴⁾ COM(2005) 84 końcowy, z 10.3.2005 r.

⁽¹⁵⁾ CES 1252/2005 Dz. U. C 28 z 3.2.2006 r., ss. 57-65.

5.2 Drewno jest surowcem odnawialnym, a produkty drewniane działają także jako rezerwuary węgla. Stale zwiększa się recykling produktów drewnianych.

5.3 Produkty drzewne pod koniec różnych procesów ich recyklingu można wykorzystać do wyprodukowania energii. Podobnie wszystkie produkty uboczne leśnictwa i przemysłu drzewnego można wykorzystać jako surowiec do produkcji energii. Zatem połączenie przemysłu leśnego i produkcji energii to połączenie przyjazne dla środowiska i o ogromnym potencjale.

5.4 Drewno stanowi dobre paliwo dla potrzeb produkcji energii w domach jednorodzinnych, blokach mieszkalnych, lokalnych systemach grzewczych oraz w przemyśle. Energię elektryczną najbardziej wydajnie wytwarza się w połączeniu z wytwarzaniem ciepła dla lokalnych systemów grzewczych lub z produkcją ciepła i pary dla przemysłu (system kogeneracji ciepła i energii — CHP).

5.5 Obciążenie podatkiem emisji dwutlenku węgla byłoby dobrym sposobem uczynienia energii drzewnej bardziej konkurencyjną na rynku energii. Ponadto można zwiększyć wykorzystanie energii drzewnej poprzez wsparcie dla produkcji paliwa, na przykład poprzez przyznawanie właścicielom lasów pomocy w zakresie kosztów wyrębu związanych z projektami, które nie konkurują z zaopatrzeniem przemysłu w surowce. Podatek taki nie może jednakże prowadzić do zmniejszenia się zasobów leśnych, ponieważ w przeciwnym razie wpłynęłoby to niekorzystnie na rolę, jaką lasy odgrywają w wiązaniu CO₂. Jako uzupełnienie właściciele lasów uzyskać powinni ulgi podatkowe z tytułu zwiększania zasobów leśnych, a w rezultacie zdolności do wiązania CO₂.

5.6 Instrumenty, które promują wykorzystanie drewna jako paliwa, zwiększają popyt na surowiec drzewny, który może być także przetwarzany do produkcji opartych na drewnie płyt dla przemysłu budowlanego. Ciepło wytwarza się lokalnie, tam gdzie powstaje zapotrzebowanie na energię cieplną, a zatem leśny przemysł chemiczny, który także może wykorzystywać drewno odzyskane, powinien się rozwijać w sposób zintegrowany z produkcją energii.

5.7 Przemysł leśny posiada stałą przewagę, ponieważ zakłady produkcyjne posiadają już zasoby logistyczne, które można wykorzystać także dla celów pozyskiwania i wykorzystania paliwa drzewnego.

5.8 Konkurencyjność energii drzewnej można także osiągnąć poprzez ulgi podatkowe, np. poprzez obniżenie podatku VAT od pelet drzewnianych, drewna opałowego w sprzedaży detalicznej czy energii elektrycznej wytwarzanej z drewna.

5.9 Aby zapewnić szybkie rozpowszechnienie się, na przykład produkcji energii elektrycznej przy pomocy paliwa drzewnego, jedną z możliwości jest płacenie konkurencyjnych

cen producentom energii elektrycznej. Zakładom planującym wykorzystywanie drewna jako paliwa należy dać szansę oceny dostępności odnawialnych zasobów drewna oraz rentowności inwestycji w wytwarzanie energii elektrycznej.

5.10 W celu zwiększenia wykorzystania odnawialnych źródeł energii na rynku energii elektrycznej niektóre państwa członkowskie wprowadziły systemy oparte na kwotach i taryfach (sztywne ceny w przypadku energii ze źródeł odnawialnych). W pewnych krajach systemy te są niezbędne jako zachęta do korzystania z energii drzewnej. Eko-etykiety dla odnawialnej energii elektrycznej oraz w szczególności dla energii elektrycznej wytwarzanej z drewna mogłyby promować wykorzystanie energii drzewnej.

5.11 Na wstępnym etapie zakładom produkującym energię należy zapewnić pomoc inwestycyjną oraz w zakresie maszyn i innego sprzętu technicznego potrzebnego do produkcji, z uwagi na wysoki koszt utworzenia takiego zakładu.

5.12 Pomoc potrzebna jest także w odniesieniu do działalności badawczo-rozwojowej. Dotyczy to w szczególności gospodarki leśnej, produkcji energii oraz wykorzystania paliwa drzewnego. W gospodarce leśnej należy stworzyć scenariusze i prognozy, które zapewnią wszechstronny zrównoważony rozwój lasów również w odniesieniu do ich funkcji związanej z różnorodnością biologiczną. Istnieje także potrzeba badań nad zastosowaniem produktów ubocznych przemysłu celulozowego w produkcji bardziej przetworzonych paliw płynnych, takich jak paliwa wykorzystywane w pojazdach mechanicznych.

5.13 Stosowanie paliwa drzewnego można także zwiększyć poprzez ustanowienie surowszych ograniczeń, na przykład dla emisji siarki. Podobnie jego stosowanie można promować poprzez opodatkowanie emisji, popiołów lub innych odpadów powstających w wyniku stosowania innych paliw.

5.14 Rynek paliwa drzewnego, a zwłaszcza drewna opałowego, to rynek lokalny, ale zwiększenie wykorzystania energii drzewnej w UE spowodowałoby powstanie miejsc pracy na rynku maszyn i sprzętu, ponieważ sprzęt potrzebny do mechanicznego pozyskiwania drewna z lasów jest podobny we wszystkich krajach. Specjalne maszyny i sprzęt potrzebne są także do produkcji pelet, brykietów i innego rodzaju przetworzonego paliwa drzewnego. Produkcja energii wymaga dużej ilości kotłów i innego kosztownego sprzętu, co stwarza znaczny potencjał wzrostu. Zwiększone wykorzystanie energii drzewnej otworzyłoby także znaczne możliwości eksportu technologii do innych części świata.

5.15 W celu transferu technologii i rozpowszechnienia wiedzy pomiędzy państwami UE potrzeba kompleksowych kampanii informacyjnych. Mogłyby je przeprowadzać różne niezależne organizacje. Kampanie te byłyby finansowane w całości lub częściowo ze środków publicznych.

5.16 Optymalne wykorzystanie instrumentów gospodarczych najłatwiej osiągnąć poprzez decyzje na szczeblu krajowym, przy czym Unia Europejska odgrywałaby rolę koordynatora.

6. Zatrudnienie i rozwój obszarów wiejskich

6.1 Drewno jest ważnym odnawialnym zasobem naturalnym, który zaprzęga się do promowania rozwoju obszarów wiejskich oraz tworzenia miejsc pracy. Bezpośredni wpływ netto na zatrudnienie szacuje się na ponad 1 000 osobołat zatrudnienia na 1 mln metrów sześciennych drewna, a całkowity wpływ, włącznie z efektem mnożnikowym, na 1 500-2 000 osobołat zatrudnienia.⁽¹⁶⁾ Liczby te nie obejmują drewna opałowego wykorzystywanego w gospodarstwach domowych.

6.2 Kiedy paliwo importowane zastępuje się paliwem drzewnym, koszt paliwa składający się z kapitału zagranicznego zastępuje się pracą lokalną i innego rodzaju wkładem lokalnym czy regionalnym. Ogólny wpływ będzie zależał od stopnia, w jakim importowane paliwo można zastąpić paliwem drzewnym produkowanym w danej okolicy czy w danym regionie.

6.3 Zastąpienie paliwa importowanego paliwem drzewnym zapewnia zatrudnienie przede wszystkim dla lokalnej ludności wiejskiej. Przedsiębiorstwa są małe i mogą się rozwijać jedynie, jeśli ulepszane będą umiejętności i zapewnione zostanie wsparcie dla inwestycji. Rozwój przedsiębiorstw zajmujących się wyrębem lasów oraz modeli biznesowych ma decydujące znaczenie dla zwiększenia wykorzystania drewna oraz energii drzewnej.

6.4 Wykorzystanie drewna opałowego w gospodarstwach domowych jest nadal stosunkowo ważne na obszarach wiejskich w nowych państwach członkowskich o znacznych zasobach drzewnych oraz tam, gdzie wykorzystanie drewna dla potrzeb przemysłu jest stosunkowo niewielkie. Wykorzystanie energii drzewnej to także przydatne uzupełnienie dla wykorzystania produktów ubocznych z niewielkich przedsiębiorstw przemysłu tartaczego.

6.5 Aby umożliwić milionom właścicieli małych gospodarstw leśnych w Europie aktywne uczestniczenie w światowym rynku energii, konieczne jest promowanie zorientowanej na rynek współpracy, np. poprzez stowarzyszenia i wspólne przedsięwzięcia. Powszechnie uważa się to za klucz do wykorzystania „uśpionego” potencjału drewna. Pomocna byłaby także lepsza współpraca, zwłaszcza na początku łańcucha produkcji oraz pomiędzy poszczególnymi podmiotami gospodarczymi. W szczególności w wielu nowych państwach członkowskich i w państwach przystępujących zbyt słabo rozwinięte są organizacje właścicieli lasów. W wielu spośród państw członkowskich dawnej piętnastki organizacje właścicieli lasów i inne organizacje okazały się być najskuteczniejszym sposobem szkolenia właścicieli lasów i motywowania ich do wprowadzania na rynek drewna odnawialnej energii drzewnej. Efektywna współpraca może przynieść znaczne oszczędności kosztów w nabywaniu surowca, jakim jest drewno.

6.6 Znaczną ilość miejsc pracy można także stworzyć w przemyśle maszynowym i narzędziowym, jeżeli wzrośnie wykorzystanie paliwa drzewnego i przetwarzanie drewna.

Bruksela, 15 marca 2006 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁶⁾ Zob. lista źródeł podanych w załączniku.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: Stosunki UE — Chiny: rola społeczeństwa obywatelskiego

(2006/C 110/12)

Pismem z dnia 7 lutego 2005 r. prezydencja brytyjska, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zwróciła się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii w sprawie: *Stosunki UE-Chiny: rola społeczeństwa obywatelskiego*.

Sekcja ds. Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 20 lutego 2006 r. Sprawozdawcą był Sukhdev SHARMA, współsprawozdawcą — Thomas ETTY.

Na 425. sesji plenarnej w dniach 15 — 16 marca 2006 r. (posiedzenie z dnia 15 marca 2006 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 93 do 2 przy 3 głosach wstrzymujących się przyjął następującą opinię:

1. Informacje ogólne

1.1 Niniejsza opinia rozpoznawcza przygotowana jest na wniosek Zjednoczonego Królestwa, sprawującego przewodnictwo UE. Rozwinięcie strategicznego partnerstwa z Chinami jest jednym z priorytetów przewodnictwa brytyjskiego. Komisarz Peter Mandelson położył nacisk na konieczność zbudowania stosunków z Chinami w oparciu o poszanowanie praw człowieka i koncept bardziej rozwiniętego, pluralistycznego społeczeństwa obywatelskiego.

1.2 U podstaw UE leżą wspólne wartości państw członkowskich, które ona potwierdza i propaguje w swych stosunkach z resztą świata. Wartości te to poszanowanie godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawa i praw człowieka. W oparciu o te wartości UE dąży do nawiązywania stosunków partnerskich z krajami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi, regionalnymi i światowymi, które podzielają zasady uniwersalności i nierozdzielności praw człowieka od podstawowych swobód.

1.3 Europa jest zainteresowana politycznie i ekonomicznie, by pomóc Chinom stać się krajem stabilnym, zamożnym i otwartym, który w pełni przestrzega zasad demokracji, wolnego rynku i praworządności.

1.4 Chiny doznały nadzwyczaj szybkiego wzrostu gospodarczego oraz przemian społecznych, które przyczyniły się do podniesienia się dochodów pewnych części populacji. Towarzystwo jednak temu narastanie różnic standardu życia, poziomu zdrowia, warunków pracy i warunków ekologicznych, a najsłabsze grupy społeczne pozostawiono samym sobie. Brak kanałów, poprzez które pokrzywdzeni mogą prawomocnie i skutecznie wyrażać swe dążenia i domagać się swych praw, doprowadził do fali społecznych niepokojów, które grożą zniweczeniem podzielanych w pełni przez UE nadziei rządu chińskiego na stworzenie zamożnego i harmonijnego społeczeństwa.

1.5 Komitet wyrażał już wcześniej przekonanie, że silne i niezależne społeczeństwo obywatelskie wnosi cenny wkład w dobre zarządzanie sprawami publicznymi i w stabilność polityczną, gospodarczą i społeczną. Jego kontakty ze społeczeństwem obywatelskim spoza UE zarówno w krajach rozwinię-

tych, jak i rozwijających się, potwierdzają to przekonanie. Wobec powyższego Komitet opowiada się za rozwijaniem wolnych, niezależnych i przedstawicielskich pozarządowych organizacji pracowników, robotników, rolników, konsumentów, działaczy na rzecz środowiska naturalnego, spółdzielców itp. Wzywa do ustanowienia prawa zapewniającego tym organizacjom swobody oraz do ratyfikowania i wdrożenia — zarówno w prawie, jak i w praktyce — międzynarodowych aktów dotyczących tych swobód. Te podstawowe postulaty świadczą o głębokim zainteresowaniu Komitetu współpracą ze społeczeństwem obywatelskim Chin, zarówno już zorganizowanym, jak i dopiero się wyłaniającym. Komitet będzie próbował skłonić do zaangażowania się w to europejskie federacje organizacji reprezentowanych w jego składzie.

1.6 Celem niniejszej opinii jest zanalizowanie charakteru, zadań i ram dla działalności chińskich organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz przedstawienie zaleceń umożliwiających UE i chińskiemu społeczeństwu obywatelskiemu przyczynienie się do poprawy stosunków pomiędzy UE a Chinami. Zanim pokrótce omówimy te zagadnienia, Komitet pragnie oznajmić, że uwagi swe przedstawia w duchu wzajemnego poszanowania. Jednak naruszanie norm międzynarodowych, do przestrzegania których zarówno państwa członkowskie UE, jak i Chiny są zobowiązane, nie może zostać uznane za sprawę wewnętrzną danego kraju. W takich wypadkach za poszanowanie norm w prawie i praktyce odpowiada cała wspólnota międzynarodowa.

2. Uwagi ogólne

2.1 Organizacje pozarządowe

2.1.1 Miejsce organizacji pozarządowych w Chinach

2.1.1.1 Organizacje pozarządowe rozwinęły się w Chinach dopiero po wprowadzeniu reform w roku 1978. Do końca roku 2004 w Chinach zarejestrowano 289 476 organizacji pozarządowych. Nie wiadomo, ile spośród nich jest na tyle silnych, by mogły one stać się partnerami dla organów UE. Ocenia się ponadto, że obecnie w Chinach działa od 3 000 do 6 500 zagranicznych organizacji pozarządowych.

2.1.1.2 Definicja organizacji pozarządowej w Chinach obejmuje organizacje zajmujące się zarówno zagadnieniami społecznymi, jak i gospodarczymi. Komitet uważa, że federacje pracodawców i związki zawodowe są ważną częścią zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, choć nie są one, w ścisłym znaczeniu, organizacjami pozarządowymi.

2.1.1.3 Chińskie organizacje pozarządowe są podzielone na „organizacje społeczne” oparte na zasadzie członkostwa i „jednostki prywatne nie mające charakteru przedsiębiorstw”, które nie działają na zasadzie stowarzyszenia i świadczą niedochodowe usługi socjalne; są to np. prywatne szkoły i szpitale.

2.1.1.4 W Chinach istnieje osiem wielkich, ogólnokrajowych organizacji społecznych, które często określa się jako „organizacje ludowe” albo „organizacje masowe”. Organizacje te, takie jak np. Ogólnochińska Federacja Związków Zawodowych (All-China Federation of Trade Unions, ACFTU), Chiński Związek Młodzieży Komunistycznej (Communist Youth League, CYL) i Ogólnochińska Federacja Kobiet (All-China Women's Federation, ACWF) w rzeczywistości zostały utworzone przez państwo i z jego ramienia wykonują m.in. pewne zadania administracyjne. Organizacje ACFTU, CYL i ACWF stanowią wydziały związkowy, młodzieżowy i kobiecy oddział Partii Komunistycznej, wobec tego nazywanie tego typu podmiotów organizacjami pozarządowymi jest mylące.

2.1.1.5 By prowadzić legalną działalność, chińskie organizacje pozarządowe muszą zostać zatwierdzone i zarejestrowane przez Ministerstwo Spraw Cywilnych lub jego przedstawicielstwo lokalne. Rejestracja organizacji pozarządowych podlega trzem rozporządzeniom:

- Rozporządzenie w sprawie rejestracji i kierowania organizacjami społecznymi (z 1998 r.)
- Tymczasowe rozporządzenie w sprawie rejestracji i kierowania jednostkami prywatnymi nie mającymi charakteru przedsiębiorstw (z 1998 r.)
- Rozporządzenie w sprawie kierowania fundacjami (2004 r.)

2.1.1.6 Obecne przepisy utrudniają niektórym organizacjom pozarządowym zarejestrowanie się. Wynika to z dwóch przyczyn:

- Wymaga się od nich, by znalazły dla siebie „zawodową jednostkę zarządzania”, mającą pełnić funkcję agencji je nadzorującej. Dopiero po zatwierdzeniu przez swą agencję nadzorującą może taka organizacja zgłosić się do rejestracji w jednostce Ministerstwa Spraw Cywilnych. Agencja nadzorująca musi być organem państwowym bądź organizacją upoważnioną przez taki organ. Musi ona w pewien sposób „mieć do czynienia” z działalnością, której podejmuje się organizacja pozarządowa, tzn. zakres obowiązków i kompetencji agencji musi obejmować dziedzinę, którą zajmuje się nadzorowana organizacja. Na przykład towarzystwo literackie powinno podlegać Biuru ds. Kultury, a nie Komisji Edukacji. Z drugiej strony organy państwowe nie są zobowiązane do przychylnego ustosunkowania się do próśb o sponsorowanie. Na przykład Biuro ds. Kultury może

odmówić sponsorowania ubiegającego się o rejestrację towarzystwa literackiego.

- Organizacje pozarządowe o podobnym zakresie działalności nie mogą współistnieć na tym samym obszarze geograficznym. Na przykład, jeśli w Pekinie istnieje już stowarzyszenie na rzecz osób niepełnosprawnych, to nie może tam zostać zarejestrowane żadne inne stowarzyszenie tego rodzaju.

2.1.1.7 W wyniku stosowania tych zasad wiele organizacji pozarządowych działających na podstawowym poziomie nie może zostać zarejestrowanych, gdyż nie udaje im się znaleźć agencji rządowych, które zgodziłyby się stać ich zawodową jednostką zarządzania, bądź też dlatego, że na terenie, gdzie chciały one działać, zostały już zarejestrowane organizacje o podobnych celach. Chcąc zaistnieć legalnie, niektóre organizacje pozarządowe rejestrują się w Biurach Przemysłowo-Handlowych jako przedsiębiorstwa, choć prowadzą działalność użyteczności publicznej i nie są dochodowe.

2.1.1.8 Niektóre organizacje pozarządowe postanawiają się nie rejestrować. Choć niezarejestrowanie się kwalifikuje je jako organizacje nielegalne, wiele spośród nich jest tolerowanych przez rząd, głównie dlatego, że uznaje on ich działalność za niegroźną. Jednak brak statusu organizacji legalnej oznacza, że są one szczególnie narażone na podejmowane okresowe przez rząd działania „porządkująco-naprawcze” w sektorze organizacji pozarządowych. Istnieją liczne dowody na to, że ostatnimi laty władze chińskie dość aktywnie starały się nadzorować i kontrolować działalność takich organizacji pozarządowych, uważając, że niezatwierdzone organizacje pozarządowe w rzeczywistości bądź potencjalnie są organizacjami antyrządowymi i mogą się okazać siłą destabilizującą.

2.1.1.9 Na ile Komitetowi wiadomo, obecnie przygotowuje się nowe rozporządzenie w sprawie organizacji pozarządowych. Po raz pierwszy będzie ono również wymagało rejestracji wszystkich zagranicznych organizacji pozarządowych.

2.1.1.10 W Chinach często odróżnia się organizacje pozarządowe „zorganizowane przez rząd” od „samorządnych” organizacji tego typu. Te pierwsze (GONGOs) powstają w wyniku interwencji rządu i są przezeń dofinansowywane. Ich pracownicy często są na listach płac rządu, a stanowiska kierownicze tych organizacji są zajmowane przez emerytowanych urzędników państwowych. W odróżnieniu od nich, spontaniczne organizacje pozarządowe powstają z indywidualnej inicjatywy obywateli i nie otrzymują pomocy finansowej państwa. Ich pracownicy nie są zatrudnieni przez rząd a urzędnicy nie zajmują w nich głównych stanowisk kierowniczych.

2.1.1.11 Sponsorowane przez rząd organizacje pozarządowe (GONGO) czasem mają łatwiejsze kontakty z rządem. Dzięki takim powiązaniom rząd może mieć większe zaufanie do tych organizacji i przyjmować wobec nich postawę mniej ingerującą, zezwalając im tym samym na większą niezależność. Organizacje te mają ułatwiony dostęp do rządu i więcej możliwości uczestniczenia w procesie decyzyjnym.

2.1.1.12 Większość samorządnych organizacji pozarządowych dąży raczej do współpracy z rządem, a nie do uzyskania niezależności. Po ponad dwudziestu latach reform rynkowych rząd chiński zmniejszył bezpośrednią kontrolę nad działalnością gospodarczą i społeczną, lecz nadal ma znaczny wpływ na te dziedziny. Bez pewnego poparcia i pomocy ze strony agencji rządowych i ich urzędników żadna organizacja pozarządowa nie może sprawnie działać. Uzyskanie kontaktów w sferach rządowych jest jedynym sposobem na skuteczne działanie organizacji pozarządowej. Stąd też chińskie organizacje pozarządowe zazwyczaj bardziej sobie cenią dojścia do sfer rządowych i wpływy, niż niezależność od nich. Wiedzą jednak, że i tak rząd może je kontrolować i uczyni to, jeśli przekroczą one pewne granice.

2.1.1.13 W swych stosunkach z organizacjami pozarządowymi rząd chiński jest rozdarty pomiędzy sprzecznymi celami. Z jednej strony zachęca on do tworzenia organizacji pozarządowych w nadziei, że uda mu się powierzyć im pewne zadania, z których sam musiał się wywiązywać w ramach modelu gospodarki planowanej. Na przykład ma nadzieję, że organizacje pozarządowe będą mogły razem z nim ponosić ciężar zapewnienia opieki społecznej, czy pomóc w uzyskaniu finansowania społecznego na uzupełnienie rządowych wydatków socjalnych. Z drugiej strony rząd jest nieufny wobec działalności organizacji pozarządowych, która przeradza się w ruch społeczny mogący zagrażać mu politycznie i pociągnąć za sobą destabilizację. W tych okolicznościach przez ostatnie dwadzieścia lat rząd przeprowadził kilka kampanii „porządkująco-naprawczych” mających na celu umocnienie nadzoru nad działalnością organizacji pozarządowych, ilekroć uznawał, że sytuacja wymyka mu się spod kontroli. Pomimo tych okresowych kampanii rozwój i powiększanie się inicjatyw społeczeństwa obywatelskiego nie zostały zahamowane, jak na to wskazuje stale rosnąca liczba organizacji pozarządowych.

2.1.1.14 W oficjalnych publikacjach rząd stwierdza, że ułatwia pracę setkom zagranicznych organizacji pozarządowych działających w Chinach w ponad dwudziestu różnych dziedzinach, przyznając im status prawny.

Jednocześnie jednak wykazuje zaniepokojenie działalnością zagranicznych organizacji pozarządowych oraz ich partnerskich organizacji w Chinach. Liczne chińskie organizacje pozarządowe donoszą, że były przedmiotem wzmożonego nadzoru. Zwracają też uwagę na fakt, że zagadnienia równości płci i ochrona środowiska są uznawane przez władze za kwestie „delikatne”.

2.1.1.15 Rząd usprawiedliwia się głównie tym, że spokój społeczny i stworzenie „harmonijnego społeczeństwa” są absolutnymi priorytetami. Te same powody podawane są w przypadku aresztowań dysydentów oraz cenzury internetu. Komitet zauważa, że zachodnie firmy sprzedają Chinom aplikacje zabezpieczające i programy typu firewall, służące kontrolowaniu i ograniczaniu wolności słowa i swobodnego przepływu informacji. Niektóre z tych przedsięwzięć posunęły się nawet do tego, by podpisać zobowiązania do „samodyscypliny”, obiecując, że będą się stosowały do przepisów chińskiej cenzury.

2.1.1.16 Uderzające jest, że choć korupcja jest powszechna i stanowi główny temat aktualności w Chinach, lokalne organizacje pozarządowe do tej pory nie zajęły się tym zagadnieniem.

2.1.1.17 Dla organizacji pozarządowych — zarówno chińskich, jak i zagranicznych — naukowcy stanowią ważne ogniwo kontaktów. Zagraniczne organizacje pozarządowe, lecz również Komisja Europejska, często z nimi współpracują i wspomagają ich działalność badawczą.

2.1.1.18 W Hongkongu nadal rozwija się sieć organizacji pozarządowych, które angażują się w wiele zagadnień i służą pomocą. Utrzymują one w tym zakresie kontakty z organizacjami pozarządowymi sąsiednich terenów Chin kontynentalnych.

2.2 Obecna rola społeczeństwa obywatelskiego w stosunkach UE — Chin

2.2.1 Zarówno UE, jak i Chiny zadeklarowały wolę wspierania obopólnych kontaktów pomiędzy ich organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. Publikacja chińska z roku 2003 „Polityka wobec UE” głosi, że „należy zachęcać do bezpośrednich kontaktów zarówno pomiędzy ludnością, jak i organizacjami pozarządowymi Chin i UE”.

2.2.2 Choć nawiązano kontakty pomiędzy organizacjami społeczeństwa obywatelskiego UE i Chin, nie wywarły one jeszcze znacznego wpływu na stosunki dwustronne. W opracowanej w roku 2003 opinii EKES-u w sprawie stosunków UE — Chiny przedstawiono kilka zaleceń dotyczących umocnienia dialogu ze społeczeństwem obywatelskim. Np. w punkcie 4.7 sugerowano, że UE powinna popierać dialog zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, różnych grup interesów społecznych i gospodarczych w Chinach i UE oraz zachęcać, by dotyczył on tematów takich jak sprawiedliwość społeczna (zmniejszanie ubóstwa, równouprawnienie płci, większy udział społeczeństwa, ochrona środowiska itp.). Powinien on obejmować zagadnienia praw człowieka, dobrego sprawowania rządów oraz polityki wobec mniejszości.

2.2.3 W punkcie 4.14 proponuje się, żeby przyszłe wizyty Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego nie służyły jedynie zacieśnieniu kontaktów z Chińską Radą Społeczno-Gospodarczą, lecz również poszerzeniu kontaktów z organizacjami pozarządowymi w Chinach prowadzącymi działalność w zakresie ochrony zdrowia i środowiska naturalnego (zwłaszcza z tymi spośród nich, które są niezależne i wolne), tak jak to miało miejsce w lipcu 2002 roku.

2.2.4 Do tej pory dokonano niewielkiego postępu w tym zakresie. Podczas wizyty w Chinach w październiku 2005 r. przewodniczący EKES-u i Chińskiej Rady Społeczno-Gospodarczej podpisali aneks do Wspólnej deklaracji przewodniczących z 2002 r. Proponuje się w nim wprowadzenie dorocznych spotkań mających na celu intensyfikację kontaktów pomiędzy społeczeństwem obywatelskim UE i Chin. W aneksie wysuwa się propozycję na następny szczyt UE — Chiny, by zażądano na nim powołania okrągłego stołu społeczeństwa obywatelskiego UE i Chin.

2.2.5 Propozycje te to konkretne kroki mające na celu zacieśnienie więzi społeczeństwa obywatelskiego UE i Chin. Stwarzają one społeczeństwu obywatelskiemu możliwość odgrywania większej roli w stosunkach UE — Chiny, włącznie ze Specjalnymi Regionami Administracyjnymi Hongkongu i Makau.

2.2.6 Pracownicy i prawa związkowe, system trójstronny i stosunki pracy

2.2.7 W Chinach ustawodawstwo dotyczące pracowników i związków zawodowych jest dużo bardziej restrykcyjne niż przepisy dotyczące organizacji pozarządowych. Komisja Europejska, Parlament Europejski i Komitet stale zwracają uwagę na te ograniczenia, które naruszają międzynarodowe normy pracy, mające charakter wiążący zarówno dla Chin, jak i dla państw członkowskich UE. Chiny systematycznie łamią w szczególności przepisy międzynarodowe, Konwencję MOP nr 87 i nr 98 dotyczące wolności związkowych i rokowań zbiorowych.

2.2.8 Rząd chiński twierdzi, że prawa pracownicze i związkowe są w pełni uregulowane prawem, tym niemniej przepaść dzieli normy prawne od szeroko stosowanej praktyki. Niedawno rząd chiński uznał zasadność tego zarzutu. Komisja Ogólnochińskiego Zgromadzenia Przedstawicieli Ludowych przeanalizowała sytuację 200 przedsiębiorstw i stwierdziła, że w 80 % spośród nich dochodzi do ciężkich naruszeń ustawowych praw pracowniczych. Problemy te występują w najpoważniejszej formie w przemyśle lekkim, budownictwie oraz górnictwie.

2.2.9 Zdaniem Komitetu pełna dyskusja nad rolą społeczeństwa obywatelskiego w stosunkach UE — Chiny musi również obejmować te trudne zagadnienia. Jest rzeczą ważną, by Komitet wyraził swe stanowisko w tej sprawie i przedłożył propozycje w zakresie współpracy UE — Chiny w tej dziedzinie, które powinny przyczynić się do jej poprawy. Propozycje te powinny zostać zanalizowane i przedyskutowane w ramach współpracy EKES-u i Chińskiej Rady Społeczno-Gospodarczej.

2.2.10 Jako członek MOP Chiny muszą przestrzegać zasad ustanowionych w Konwencjach nr 87 i 98. Prawa te zawarte są w Deklaracji filadelfijskiej, która jest częścią konstytucji MOP. Naruszanie tych praw przez państwa członkowskie, które jeszcze nie ratyfikowały Konwencji nr 87 i 98, podlega dyskusji w ramach systemu nadzorczego MOP, a ściślej przez Komitet ds. Wolności Związkowych Rady Administracyjnej. Podstawą do takiej oceny ze strony Komitetu jest obszerne orzecznictwo w sprawie wolności związkowych i rokowań zbiorowych, które powstało w okresie kilku dziesięcioleci i które są powszechnie uznane za wynik obiektywnej, bezstronnej i niezależnej analizy prawnej.

2.2.11 W ciągu ostatnich kilku lat Chiny były wielokrotnie krytykowane, czasem nawet ostro, za gwałcenie praw ustanowionych w Konwencjach nr 87 i 98. Głównym punktem, który różni prawodawstwo związkowe Chin od Konwencji nr 87 jest monopol związkowy Ogólnochińskiej Federacji Związków Zawodowych. Konwencja nie wyklucza możliwości istnienia jednego związku zawodowego reprezentującego interesy

wszystkich pracowników. Jeśli taka jest ich wola, jest to w pełni zgodne z postanowieniami MOP. Niezgodne natomiast z Konwencją jest prawne ustanowienie monopolu jednego związku zawodowego, co stawia poza marginesem prawa wysiłki pracowników, którzy pragną założyć organizację alternatywną poza ramami Ogólnochińskiej Federacji Związków Zawodowych.

2.2.12 Prawo związkowe również określa kierunek polityczny jednego związku zawodowego, stanowiąc między innymi, że powinien on stać na straży przywództwa Partii Komunistycznej Chin. Ponadto ustanawia ono zasadę „centralizmu demokratycznego”, która w formie, w jakiej jest stosowana w Chinach, wroga jest jakiegokolwiek organizacji demokratycznej.

2.2.13 W Chinach nie istnieje prawo rokowań zbiorowych. Istnieją przepisy dotyczące umów zbiorowych, które raczej przybierają charakter konsultacji niż negocjacji. „Konsultacje zbiorowe” uważane są za właściwy sposób godzenia różnych interesów pracowników i pracodawców. Nic w tych przepisach nie odzwierciedla kluczowych postanowień Konwencji nr 98 MOP w sprawie zasad organizowania się i rokowań zbiorowych jak np., by rząd zachęcał do podejmowania zbiorowych rokowań oraz by strony podejmujące rokowania nie ingerowały w wewnętrzne sprawy drugiej strony.

2.2.14 Jeśli chodzi o praktyczną stronę stosowania prawa zrzeszania się, to w Chinach nie zezwala się na istnienie niezależnych związków zawodowych, a wszelkie próby ich założenia są surowo tępię. Autorzy tego typu inicjatyw podejmują ryzyko, że zostaną aresztowani, często zaś uwięzieni lub czasem poddani „reedukacji przez pracę” tzn. skazani na pobyt w obozie bądź w szpitalu psychiatrycznym. Pomimo tego typu akcji represyjnych daje się zaobserwować jednoznaczna tendencja do podejmowania działań zbiorowych poza ramami Ogólnochińskiej Federacji Związków Zawodowych, w tym również zakładanie organizacji. Niezależni działacze oraz organizacje pozarządowe udzielające pomocy pracownikom pragnącym bronić swych ustawowych praw znacznie przyczynili się do postępu państwa prawa w Chinach, jednak w roku 2005 stali się oni przedmiotem narastających nacisków administracyjnych i policyjnych.

We wspomnianym wcześniej sprawozdaniu Komisji Ogólnochińskiego Zgromadzenia Przedstawicieli Ludowych w odniesieniu do praktycznego stosowania prawa umów zbiorowych z 1995 roku zauważono, że w 80 % przedsiębiorstw sektora prywatnego nie zawarto umowy o pracę, jak wymaga tego prawo. Jeśli podpisano umowę o pracę, to zazwyczaj jej czas trwania nie przekraczał roku. Umowy zawierają więcej postanowień w sprawie obowiązków pracowników niż ich praw. Jak stwierdza raport, sytuacja jest trochę lepsza w przedsiębiorstwach państwowych.

2.2.15 Bezpieczeństwo i higiena pracy to zagadnienie z zakresu praw pracowniczych, którym związki zawodowe się zupełnie nie zajmują, jak na to często wskazują publikacje na temat warunków pracy. Doskonale znanym przykładem jest tu przemysł górniczy.

2.2.16 Jest to interesujący temat do dyskusji i pole do współpracy przy okazji analizowania roli, jaką społeczeństwo obywatelskie może odegrać w stosunkach UE — Chiny. Zagadnienie higieny i bezpieczeństwa pracy ma oczywiście inny charakter niż podstawowe prawa pracownicze i prawa związkowe. Chiny nie ratyfikowały odpowiednich konwencji MOP i wiele spośród nich nie zostało nawet ratyfikowanych przez państwa członkowskie UE. Oczywiście prawo do zrzeszania się jest ważne z punktu widzenia wdrażania postanowień dotyczących polityki bezpieczeństwa i higieny pracy.

2.2.17 W tym kontekście Komitet z zadowoleniem przyjmuje decyzję rządu chińskiego, by wyznaczyć 100 000 przedstawicieli ds. bezpieczeństwa pracy w 24 000 kopalniach węgla oraz jego zamiar udzielenia pomocy przy ich szkoleniu.

2.2.18 Jeśli chodzi o prawa pracownicze i związkowe, Rada Społeczno-Gospodarcza Narodów Zjednoczonych w reakcji na pierwsze sprawozdanie Chin z wdrażania Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych wyłoniła, poza zakazem stowarzyszania się i niebezpiecznymi warunkami pracy, następujące główne zagrożenia, dające powód do zaniepokojenia:

- dyskryminacja w zakresie wykonywania pracy i zatrudniania,
- korzystanie z pracy przymusowej jako środka karnego bez wydawania wyroku, przeprowadzenia postępowania sądowego czy możliwości odwołania się;
- praca dzieci w niebezpiecznych warunkach;
- naruszanie praw pracowników migrujących na wewnętrznym rynku pracy;
- płace niewystarczające, by zapewnić godne warunki życia, zwłaszcza na obszarach wiejskich, oraz powracające problemy opóźnienia w wypłacaniu wynagrodzeń za pracę, szczególnie w budownictwie.

2.3 Organizacje obrony praw pracodawców

2.3.1 Konwencje nr 87 i 98 MOP chronią nie tylko prawa pracowników, lecz również pracodawców. Od późnych lat dziewięćdziesiątych Chińska Konfederacja Pracodawców usiłuje wypełniać niektóre podstawowe funkcje przedstawicielskiej organizacji pracodawców. Do tej pory postępy są niewielkie, choć nie jest to wynikiem ingerencji państwa. Główną przyczyną bardzo ograniczonej roli Konfederacji jest przede wszystkim brak odpowiednich finansów, dominująca rola wielkich przedsiębiorstw państwowych oraz brak ustroju zbiorowych stosunków pracy, w którym mogłaby ona mieć prawo głosu. Oddziały koncernów wielonarodowych nie odgrywają żadnej roli w Konfederacji.

2.3.2 Chińska Konfederacja Pracodawców nie zdaje się skłonna do pełnego zaangażowania się jako przedstawiciel interesów swych członków. Uznaje ona, że partia jest zdolna do reprezentowania wszystkich grup interesów w Chinach, nie stając jednocześnie przed dylematem sprzeczności, wobec czego skromnie określa swą rolę: polegać ma ona na udzielaniu członkom wskazówek, jak stosować rządowe przepisy na poziomie mikro- i makroekonomicznym, udzielaniu pomocy przy rozwiązywaniu konkretnych problemów i, w razie potrzeby, domaganiu się właściwego traktowania. Druga

główna organizacja pracodawców — Ogólnochińska Federacja Przemysłu i Handlu — reprezentuje takie same poglądy.

Warto jednak zauważyć, że wiele nowych organizacji, np. Ogólnochińska Federacja Właścicieli Przedsiębiorstw, reprezentuje interesy „nowych kapitalistów”. Istnieją też liczne organizacje społeczno-zawodowe reprezentujące naukowców i wolne zawody, które zapewniają ścisłe kontakty pomiędzy osobami wykonującymi ten sam zawód i są dla nich forum spotkań i dyskusji, wymiany myśli i doświadczeń.

2.4 Zbiorowe stosunki pracy i stosunki trójstronne

2.4.1 Na tym tle Komitet musi potwierdzić swoje zaniepokojenie wciąż przejawiającym się i wzrastającym niezadowoleniem i niepokojami społecznymi. Według oficjalnych szacunków w roku 2004 zanotowano 74 000 poważnych protestów pracowniczych, w których wzięło udział ponad 3,7 mln osób. W roku 2003 rząd zaobserwował 58 000 tego typu wydarzeń. Ich liczba stale wzrasta od 1994 r., w którym odnotowano 10 000 protestów. Rozprzestrzeniające się na dużą skalę wrzenie społeczne jest głównym zagrożeniem dla stabilności. Wszystko wskazuje na to, że Partia i rząd nadal uważają, że stały wysoki wzrost gospodarczy, jak i próby złagodzenia najbardziej rzucających się w oczy niesprawiedliwości, uczynią sytuację akceptowalną dla chińskich środowisk pracowniczych. Zmusza je to do wysiłku utrzymania równowagi między szybkim wzrostem a stabilnością.

2.4.2 Komitet jest przekonany, że szybkie wprowadzenie nowoczesnego systemu zbiorowych stosunków pracy, w którym udział biorą niezależni i wolni uczestnicy, jest witalnym elementem zapewniającym spokojny przebieg przemian gospodarczych. Prawdziwe konsultacje trójstronne, zgodne z zawartą w konwencji nr 144 MOP definicją opartą na pojęciu niezależnych organizacji pracowników i pracodawców, mogłyby stać się kamieniem węgielnym takiego systemu.

2.4.3 W obecnych warunkach rola społeczeństwa obywatelskiego w procesie ustanawiania takiegoż systemu jest siłą rzeczy ograniczona.

Jeśli chodzi o pracodawców, filie przedsiębiorstw wielonarodowych oraz Europejska Izba Handlowa w Pekinie mogłyby same włączyć się w ten proces. Jednak do chwili obecnej nie wykazały one wiele zaangażowania w to zagadnienie. Być może narzędzie odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw, którym rząd chiński obecnie zainteresował się w pewnym stopniu, może odegrać tu jakąś rolę.

Związki zawodowe z krajów UE są generalnie niechętne do współpracy z Ogólnochińską Federacją Związków Zawodowych, dopóki organizacja ta nie wykaże swego zainteresowania reprezentowaniem interesów swych członków. Wykazują one jednak chęć wspierania w Chinach działalności w zakresie uświadamiania pracownikom ich praw, szkolenia ich na temat bezpieczeństwa i higieny pracy, zapewniania im opieki prawnej w sądach. Zdarza się, że współpracują one z miejscowymi organizacjami pozarządowymi. Jeśli tego typu działania doprowadzą ostatecznie do ustanowienia właściwych zbiorowych stosunków pracy, będzie to pierwszy (i to bardzo ostrożny) krok na bardzo długiej drodze.

3. Wnioski i zalecenia

3.1 Oczywiście jest, że realne nawiązanie stosunków pomiędzy społeczeństwem obywatelskim UE i Chin nie będzie łatwe. Obie kultury i systemy polityczne różnią się znacznie i, jak dotąd, trudno jest nam się zrozumieć. W tej sytuacji istnieje niebezpieczeństwo, że na zaniepokojenie UE Chiny mogą odpowiadać, iż nasze doświadczenie nie ma zastosowania w ich warunkach; żadnego skutku nie przyniesie mówienie im, że powinni się do nas upodobnić. Tym niemniej nawiązanie stosunków będzie korzystne dla wszystkich i musi zostać podjęta taka inicjatywa.

3.2 UE musi pogłębić swą wiedzę o złożoności rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Chinach. Choć dążenie do podejmowania współpracy z prawdziwie niezależnymi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i do udzielania wsparcia właśnie im jest zrozumiałe i powinno być podtrzymywane, UE musi sobie zdać sprawę, że nawet organizacje pozarządowe powstałe rzeczywiście z inicjatywy ludności (w przeciwieństwie do organizacji założonych przez rząd) mają nieformalne powiązanie z rządem i więcej uwagi przywiązują do kontaktów z rządem niż do własnej niezależności. Komisja Europejska powinna nadal badać możliwość wykorzystania pewnych państwowych organizacji masowych, takich jak np. Ogólnochińska Federacja Kobiet, do promowania w Chinach demokracji, praw człowieka i państwa prawa. W ostatnich latach sponsorowane przez rząd organizacje pozarządowe (GONGO), organizacje masowe i ich lokalne jednostki wprowadziły kilka nowych inicjatyw i nowatorskich projektów w tym zakresie.

3.3 Wobec powyższego zaleca się UE, by przyjęła podejście wielostronne i pracowała jednocześnie z różnymi rodzajami organizacji pozarządowych, włączając je we współpracę na różne sposoby oraz uwzględniając ich specyficzne zalety i kompetencje. Powinna też poszerzać swe kontakty z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego na szczeblu lokalnym i regionalnym.

Nowe porozumienie w sprawie zacieśnienia współpracy pomiędzy europejskimi radami społeczno-gospodarczymi a Chińską Radą Społeczno-gospodarczą ma na celu wzmocnienie kontaktów roboczych poprzez ustanowienie corocznych spotkań na szczeblu przewodniczących w obecności delegacji obu stron składających się z przedstawicieli różnych grup społecznych i gospodarczych zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego. Przewiduje ono również przyjęcie wspólnego stanowiska zakładającego wystąpienie na szczycie UE — Chiny o zorganizowanie dwustronnych obrad okrągłego stołu w oparciu o nawiązaną współpracę pomiędzy europejskimi radami społeczno-gospodarczymi a ich chińskim odpowiednikiem. Zaleca się, by w przypadku uzyskania zgody na powyższą propozycję stronę chińską reprezentowały nie tylko organizacje rządowe, lecz również znacząca liczba przedstawicieli organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz by przy okazji obrad okrągłego stołu delegaci mogli spotykać się z niezależnymi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego.

3.4 W odniesieniu do praworządności w Chinach wielu przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, którzy spotykają się z przedstawicielami EKES-u, sugeruje, by priorytetem stało się raczej stosowanie istniejącego już prawa niż wydawanie nowych przepisów. Liczne problemy i braki w zakresie sprawowania rządów, ochrony praw człowieka i demokratyzacji wynikają raczej z nieprzestrzegania bądź ignorowania istnieją-

cych już przepisów prawnych. Zaleca się wobec tego, by UE, wskazując na konieczne udoskonalenia w tych obszarach, kładła więcej nacisku na konieczność przestrzegania istniejącego prawa. Wezwanie rządu chińskiego do przestrzegania praw, które sam ustanowił, może wzmocnić apel UE.

3.5 EKES przyznaje, że rządowi chińskiemu bardzo zależy na utrzymaniu stabilnej sytuacji politycznej i społecznej i że obawia się on, że nieskrępowana działalność organizacji pozarządowych może doprowadzić do zakłócenia spokoju w kraju. Zaleca się, by UE kontynuowała wysiłki mające na celu uświadomienie rządowi chińskiemu, że można pogodzić stabilność i aktywne społeczeństwo obywatelskie, o ile zachowana będzie zasada praworządności. Może tego dokonać, wskazując rządowi chińskiemu własne przykłady pokazujące, że odpowiednio rozwinięte społeczeństwo obywatelskie może przyczyniać się do udoskonalenia systemu rządzenia i sprzyjać stabilności. Szczególne istotne byłoby tu świadectwo nowych państw członkowskich w Europie Środkowej i Wschodniej.

3.6 Ponieważ zagadnienia pracownicze są obecnie w Chinach kwestią niezwykle delikatną, rząd chiński prawdopodobnie nie będzie skłonny do rozluźnienia kontroli nad organizacjami pracowniczymi. Można mieć nadzieję, że rząd tak postąpi jedynie wtedy, gdy zagadnienie wolności związkowych będzie systematycznie podejmowane w międzynarodowym dialogu z Chinami.

3.7 Zważywszy jednak, że rząd chiński pragnie rozwoju stowarzyszeń handlowych i przemysłowych, zaleca się, by UE wykorzystwała tę okoliczność do dopomożenia chińskim stowarzyszeniom handlu i przemysłu poprzez udostępnienie im doświadczeń zgromadzonych przez ich europejskie odpowiedniki. Pozytywny rozwój sytuacji w jednym segmencie społeczeństwa obywatelskiego może ostatecznie znaleźć również odzew w pozostałych.

3.8 Wobec możliwości zmniejszenia unijnej pomocy na rzecz rozwoju dla Chin zarówno przywódcy chińskich organizacji pozarządowych, jak i przedstawiciele zagranicznych organizacji pozarządowych w Chinach nalegają, by UE utrzymała przynajmniej obecny poziom pomocy finansowej dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego w tym kraju. W chwili obecnej pomoc finansowa udzielana organizacjom społeczeństwa obywatelskiego przez rząd chiński jest bardzo ograniczona, a ich sponsorowanie przez sektor prywatny nie dość rozwinięte. Zaleca się wobec tego, by UE rozważyła możliwość utrzymania lub nawet podniesienia pomocy finansowej organizacjom społeczeństwa obywatelskiego w Chinach, kierując ją jednak na działania mające na celu promowanie praw podstawowych i pracowniczych. EKES popiera programy pomocy dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Chinach, które opracowuje i proponuje Komisja, oraz zaleca, by UE rozważyła możliwość podniesienia pomocy finansowej dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego w Chinach. Podkreśla jednak znaczenie udzielania pomocy organizacjom na szczeblu najbliższym obywateli poprzez przyznawanie małych dotacji na podstawie uproszczonych procedur, z zapewnieniem pomocy technicznej w zakresie przygotowania wniosków.

3.9 Równie ważne jest stałe udzielanie przez UE wsparcia programom na rzecz budowania potencjału organizacyjnego chińskich organizacji pozarządowych. Zaleca się udoskonalenie takich programów, by odpowiadały one konkretnym potrzebom chińskich organizacji pozarządowych, a do ich opracowania niezbędne są konsultacje z nimi.

3.10 Przedstawiciele chińskich organizacji pozarządowych nalegają również, by UE używała swych wpływów do promowania w Chinach partnerstwa pomiędzy organizacjami pozarządowymi a rządem oraz między organizacjami pozarządowymi a przedsiębiorstwami. Powinna ona również zachęcać rząd chiński do tworzenia kanałów, którymi organizacje pozarządowe mogłyby wypowiadać dla rządu swe opinie w sprawach publicznych. Jest to zagadnienie, które UE powinna podjąć. W swej opinii w sprawie stosunków UE-Chiny z roku 2003 EKES stwierdził, że realna reprezentacja interesów społecznych przez organizacje pozarządowe jest możliwa jedynie przy zapewnieniu wolności związkowych (punkt 3.13). Choć wolności związkowe są obecnie ograniczone w Chinach, wciąż istnieje możliwość zwiększenia udziału organizacji pozarządowych w procesie decyzyjnym. UE może pokazać rządowi chińskiemu i organizacjom pozarządowym, jak organizacje społeczeństwa obywatelskiego w Europie odgrywają rolę rzecznika w pewnych kwestiach, monitorują działania rządu oraz zabierają głos w sprawie polityki publicznej; Chiny mogłyby w ten sposób wyciągnąć pożyteczne wnioski z europejskich doświadczeń.

3.11 Pomimo rozmaitych ograniczeń wolności prasy chińskie środki przekazu odegrały żywotną rolę w szybkim rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w ostatnich latach. Zaleca się, by UE zbadała, w jaki sposób może wspierać środki masowego przekazu w Chinach, by odgrywały one stale aktywną rolę; należy w tym uwzględnić możliwość wymiany wizyt dziennikarzy europejskich w Chinach i chińskich w UE.

3.12 EKES przyznaje, że społeczeństwo obywatelskie Hongkongu nadal odgrywa nieodzowną rolę w obronie demokracji i praw człowieka w Hongkongu oraz jest ważnym źródłem inspiracji i wsparciem dla społeczeństwa obywatelskiego na pozostałych obszarach Chin kontynentalnych. Zaleca się dalsze utrzymywanie kontaktów i współpracy ze społeczeństwem obywatelskim Hongkongu.

3.13 Zaleca się, by EKES wraz z innymi właściwymi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego śledził przypadki naruszeń praw podstawowych i zachęcał Komisję do właściwego zajmowania się tymi zagadnieniami wspólnie z Parlamentem Europejskim i Chińską Radą Społeczno-Gospodarczą.

3.14 Dyskusja nad prawem do zrzeszania się i nad prawem do prowadzenia sporów zbiorowych powinna stać się głównym tematem prac Komitetu i Chińskiej Rady Społeczno-Gospodarczej w dziedzinie praw człowieka.

Komisja musi kontynuować rozmowy z rządem chińskim, dążąc do przezwyciężenia jego głębokiej podejrzliwości odnośnie do „organizacji antyrządowych”, „efektu Solidarności” i „kolorowych rewolucji”. Powinna ona wypełniać pozytywnymi treściami „różnorodną współpracę w dziedzinie pracy”, którą rząd chiński uznał za ważny punkt w swych propozycjach współpracy gospodarczej i handlu w opracowanym przez siebie w październiku 2003 r. dokumencie „EU Policy Paper” („Polityka wobec UE”). Sformalizowany dialog UE — Chiny w sprawach pracowniczych, zatrudnienia i zagadnień społecznych, w sprawie którego zostało osiągnięte porozumienie przez Komisarza Špidlę i chińskiego Ministra Pracy i Zabezpieczeń Społecznych, mógłby stać się dobrą po temu okazją. Komitet ze swej strony wykorzysta w tym celu swe kontakty z Chińską Radą Społeczno-Gospodarczą.

3.15 EKES zbada, jaką rolę może odegrać zagadnienie odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw oraz międzynarodowe kodeksy postępowania przedsiębiorstw wielonarodowych (zwłaszcza wytyczne OECD), by przedsiębiorstwa zagraniczne przyczyniały się do rozwoju systemu stosunków pracowniczych w Chinach.

Zaleca się zwrócenie szczególnej uwagi na rolę związków zawodowych, organizacji pracodawców oraz — w miarę potrzeb — organizacji pozarządowych dla promowania poprawy bezpieczeństwa i higieny w miejscu pracy.

Bruksela, 15 marca 2006 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zapobiegania przestępczości nieletnich, sposobów postępowania w kwestii przestępczości nieletnich oraz roli wymiaru sprawiedliwości wobec nieletnich w Unii Europejskiej

(2006/C 110/13)

Dnia 10 lutego 2005 r., działając na podstawie art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił opracować opinię w sprawie *zapobiegania przestępczości nieletnich, sposobów postępowania w kwestii przestępczości nieletnich oraz roli wymiaru sprawiedliwości wobec nieletnich w Unii Europejskiej*.

Sekcja ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 22 lutego 2006 r. (sprawozdawcą był **José María ZUFIAUR NARVAIZA**).

Na 425. sesji plenarnej w dniach 15-16 marca 2006 r. (posiedzenie z dnia 15 marca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 98 głosami za, przy 1 głosie wstrzymującym się, przyjął następującą opinię:

1. Wprowadzenie

1.1 Przestępczość młodocianych staje się obecnie jednym ze zjawisk wywołujących coraz większe zaniepokojenie społeczeństw europejskich. Jest to też, od ubiegłego wieku, jeden z problemów kryminologicznych, który podlega stałej obserwacji międzynarodowej. Należy jednak zaznaczyć, że zachowania nieletnich są często społecznie bardziej zauważalne niż zachowania dorosłych, szczególnie jeśli są one negatywne. W ten sposób postrzeganie społeczne młodych sprawców wykroczeń staje się szczególnie nieprzychylnie. Poza tym wypada przypomnieć, że często ofiarami nieletnich przestępców są także ludzie młodzi. W związku z tym znaczenie, jakie społeczeństwo europejskie przyznaje zjawisku przestępczości młodocianych, wymaga wypracowania skutecznych reakcji, opierających się na trzech filarach, tj.: prewencji, środkach karno-wychowawczych oraz integracji społecznej i ponownego włączenia niepełnoletnich i młodocianych sprawców wykroczeń do życia społecznego.

1.2 Zdaniem EKES-u, przygotowanie wspólnej strategii walki z przestępczością nieletnich powinno być celem, któremu należy poświęcić w UE jak najwięcej uwagi, nie tylko dlatego, że dotyczy szczególnie wrażliwej części ludności (młodociani i nieletni należący często do kategorii zagrożonych wykluczeniem społecznym), ale także dlatego, że zapobieganie i praca prowadzona obecnie z nieletnimi i młodymi sprawcami wykroczeń oznacza, oprócz próby ich resocjalizacji, zapobieganie przestępczości dorosłych w przyszłości. Choć istnieją już projekty i polityki europejskie mogące mieć uboczny wpływ na zapobieganie przestępczości nieletnich (europejska strategia zatrudnienia przyjęta przez Radę w Luksemburgu w listopadzie 1997 r., europejska agenda społeczna przyjęta przez Radę w Nicei w grudniu 2000 r., europejski pakt na rzecz młodzieży i wspierania aktywnego obywatelstwa przyjęty przez Radę Europejską w Brukseli w marcu 2005 r. itp.) oraz różnorodne umowy i uchwały dotyczące młodzieży⁽¹⁾, przyczyniające się

do normalnego procesu włączania tej grupy ludności w tkankę społeczną, brak jest narzędzi i środków przeznaczonych specjalnie na zwalczanie zjawiska przestępczości młodocianych.

1.3 Analiza stanu rzeczy w krajach UE nie jest łatwa, gdyż każdy z nich określa pojęcie przestępczości młodocianych na podstawie innych kryteriów. I tak, w niektórych krajach pojęcie to obejmuje zachowania nieletnich mieszczące się w którymś z przypadków przewidzianych w prawie lub w kodeksie karnym. W innych krajach, gdzie system wymiaru sprawiedliwości wobec nieletnich oparty jest na modelu wychowawczym lub dowartościowującym, zakres zachowań ściganych przez system wymiaru sprawiedliwości jest poszerzony o pewne zachowania wyłącznie, jeśli zostały popełnione przez nieletnich — w tym czyny, które w wypadku popełnienia przez dorosłego byłyby ścigane wyłącznie na drodze administracyjnej lub cywilnej, albo nie byłyby ścigane w ogóle⁽²⁾. Istnieją również znaczne różnice w zakresie środków karnych. Niektóre kraje opracowały prawo karne dla nieletnich z odrębnym systemem sankcji, inne natomiast stosują w stosunku do młodocianych takie same kary jak w stosunku do dorosłych, choć z uwzględnieniem pewnych ograniczeń i złagodzeń. Do tego wszystkiego dochodzą różnice w określaniu zakresu wieku odpowiedzialności karnej młodocianych; chociaż co do górnej granicy wieku panuje w większości państw zgodność (18 lat, z możliwością rozszerzenia do 21 lat w niektórych krajach), to w przypadku granicy dolnej różnice są już wyraźne (wiek od 7 do 16 lat)⁽³⁾.

1.4 Jeśli wziąć pod uwagę ograniczenia spowodowane tymi rozbieżnościami, należy wskazać, że z porównania danych statystycznych z krajów Unii Europejskiej wynika, iż przestępczość młodocianych stanowi średnio prawie 15 % wszystkich

⁽¹⁾ Uchwała Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych na posiedzeniu 14 grudnia 2000 r., dotycząca społecznej integracji młodzieży (*Resolution of the Council and of the representatives of the governments of the Member States, meeting within the Council, of 14 December 2000 on the social inclusion of young people*) (Dz.U. C 374 z 28 grudnia 2000 r.); Uchwała Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych na posiedzeniu 27 czerwca 2002 r., dotycząca ram europejskiej współpracy w sprawach młodzieży (*Resolution of the Council and of the representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council of 27 June 2002 regarding the framework of European cooperation in the youth field*) (Dz.U. C 168, z 13 lipca 2002 r.); Biała księga Komisji z 21 listopada 2001 r. nt. nowych impulsów dla młodzieży europejskiej (*European Commission White Paper: A New Impetus for European Youth*) - COM 2001 (681) final; Komunikat Komisji do Rady w sprawie polityk europejskich dotyczących młodzieży - COM (2005) 206 wersja ostateczna.

⁽²⁾ Jest tak w przypadku przestępstw związanych ze statusem młodocianego, jak np. ucieczka z domu, życie na ulicy itp.

⁽³⁾ Co do górnej granicy istnieje niemalże jednomyślność w państwach UE, gdzie system karny dla nieletnich stosuje się w trybie pełnym do osób do 18 roku życia; w niektórych krajach istnieje jednak możliwość zastosowania go, w różnym trybie i w zależności od poszczególnych przypadków, do młodych ludzi nawet w wieku do 21 lat (w Austrii, Niemczech, Grecji, Niderlandach, Włoszech i Portugalii). Dolna granica wieku odpowiedzialności prawnej jest bardziej zróżnicowana: w Irlandii jest to 7 lat; w Szkocji i Grecji - 8; w Anglii, Walii i Francji - 10; w Niderlandach i Portugalii - 12; w Polsce - 13; w Austrii, Estonii, Niemczech, Włoszech, Słowenii, Hiszpanii, na Litwie i Łotwie - 14; w Czechach, Danii, Finlandii, na Słowacji i w Szwecji - 15, w Belgii - 16. Jednakże należy sobie zdawać sprawę z tego, że w większości przypadków dla osób w wieku pomiędzy 7 a 13-15 lat przewidziane środki nie mają charakteru ściśle karnego i są bardziej łagodne niż te przewidziane dla osób w wieku powyżej tego zakresu do 18-21 r.ż., a odosobnienie w ośrodkach jest w wielu przypadkach całkowicie wykluczone.

czynów przestępczych, w niektórych krajach osiągając nawet 22 %. Należy tu również podkreślić, że przestępczość „ukryta” (część lub liczba czynów przestępczych, o której nie wiedzą formalne instancje kontroli społecznej, czyli policja i sądy) jest w znacznej mierze przestępczością nieletnich. Dzieje się tak, gdyż jest to przeważnie drobna przestępczość, a także dlatego, że ofiary, często również nieletnie, rzadziej odwołują się do wspomnianych instancji.

1.5 Niezależnie od wyników badań statystycznych w danym momencie, pewne jest to, że w krajach europejskich szeroko rozpowszechnione jest przekonanie o wzroście przestępczości młodocianych oraz o tym, że przestępstwa popełniane przez młodych ludzi są coraz poważniejsze. W tej sytuacji obywatele domagają się skuteczniejszych mechanizmów kontroli, co w wielu krajach prowadzi do zaostrzenia przepisów dotyczących nieletnich. Wszystkie te czynniki wpływają na potrzebę wprowadzenia środków koordynacji i orientacji, ułatwiających zarządzanie tym zjawiskiem na szczeblu europejskim, a także odpowiednich środków polityki informacyjnej, które pomogłyby „oddramatyzować” przesadnie negatywny sposób postrzegania tego problemu, wspomniany w pierwszym punkcie niniejszej opinii, nadając mu właściwe proporcje.

1.6 Nie umniejszając w żaden sposób znaczenia analizy przyczyn zjawiska przestępczości nieletnich (tematowi temu, w sposób skrótowy, poświęcony jest następny rozdział) ani potrzeby dokładnej wzmianki o politykach prewencyjnych (o których także jest mowa w niniejszym dokumencie, i które to powinny być nakierowane przede wszystkim na eliminowanie wspomnianych przyczyn), **głównym celem niniejszej opinii jest analiza sytuacji nieletnich, którzy z powodu swojego zachowania niezgodnego z prawem karnym podlegają właściwym systemom wymiaru sprawiedliwości wobec młodocianych, a także analiza metod interwencji, mających na celu zapewnienie ochrony, reedukacji i ponownego włączenia do życia społecznego nieletnich tak, aby zapobiec ich powrotowi do zachowań łamiących prawo.**

2. Przyczyny przestępczości młodocianych

2.1 Przyczyny i okoliczności powodujące, że nieletni dopuszczają się przestępstw są liczne i różnorodne, a wśród znawców problematyki nie ma co do nich zgody. Jednak biorąc pod uwagę powszechnie akceptowane przyczyny oraz skupiając się w szczególności na czynnikach gospodarczych i społeczno-środowiskowych — najważniejszych w perspektywie niniejszej opinii — można wyróżnić następujące:

2.1.1 Pochodzenie nieletnich z rodzin rozbitych, a nawet same trudności wynikające czasem z prób pogodzenia życia zawodowego i rodzinnego przez rodziców; w obu tych sytuac-

jach coraz częściej pojawiają się przypadki braku uwagi dla dzieci oraz braku ograniczeń i kontroli wobec nich. W wyniku tego młodzi ludzie próbują czasami rekompensować te braki wstępując do band czy gangów młodocianych, których członkowie utożsamiają się z jakąś wspólną symboliką (typu ideologicznego, muzycznego, etnicznego, sportowego itp.), lecz które charakteryzują się zwykle zachowaniami niezgodnymi z prawem. Tego typu grupy wykazują często wysoki odsetek zachowań antyspołecznych (wandalizm, graffiti) lub faktycznej przemocy i działań przestępczych.

2.1.2 Marginalizacja społeczno-ekonomiczna lub ubóstwo, które również utrudniają odpowiedni proces socjalizacji nieletnich. Zjawisko to dotyczy w większej mierze młodzieży należącej do rodzin imigranckich (szczególnie wrażliwi są nieletni imigranci pozbawieni opieki rodzinnej) oraz skupionej w „gettowych” dzielnicach wielkich miast, czyli rejonów pozbawionych często ludzkiego charakteru, co sprzyja powstawaniu u ich mieszkańców odczucia niepokoju i agresji.

2.1.3 Opuszczanie zajęć i niepowodzenia szkolne, pojawiające się już w wieku szkolnym etykietowanie i napiętnowanie społeczne, co w wielu wypadkach ułatwia podjęcie zachowań antyspołecznych lub wkroczenie na drogę przestępstwa.

2.1.4 Bezrobocie, którego najwyższe wskaźniki notuje się wśród młodzieży, rodzące w wielu wypadkach frustrację i poczucie beznadziejności, będące podatnym terenem dla zachowań odbiegających od normy (*).

2.1.5 Obrazy i postawy pełne przemocy ukazywane przez niektóre środki społecznego przekazu w pewnych programach czy w grach wideo przeznaczonych dla nieletnich, co przyczynia się do wpojenia nieletnim systemu wartości, w którym przemoc jest dopuszczalna.

2.1.6 Używanie narkotyków i substancji toksycznych, które w wielu przypadkach prowadzi osobę uzależnioną do popełniania przestępstw celem zdobycia środków na zaspokojenie potrzeb związanych z uzależnieniem. Poza tym, wskutek zażywania tych substancji lub pod wpływem głodu narkotykowego obniżają się lub zanikają normalne mechanizmy inhibicyjne. Należy także wspomnieć o nadużywaniu alkoholu (nawet jeśli jest sporadyczne), które szczególnie często wpływa na popełnianie aktów wandalizmu oraz wykroczeń przeciw przepisom ruchu drogowego.

2.1.7 Zależnie bądź niezależnie od czynnika określonego powyżej występują także, zazwyczaj łącznie z innymi czynnikami społecznymi lub środowiskowymi, zaburzenia osobowości lub zachowania, które sprawiają, że młodzi ludzie zachowują się w sposób impulsywny lub nieprzemyślany, nie kierując się społecznie przyjętymi normami zachowania.

(*) W związku z tym czynnikiem oraz ubóstwem, o którym mowa w punkcie 2.1.2, warto wspomnieć tutaj o analizie „Thematic Study on Policy Measures concerning Disadvantaged Youth” (Analiza tematyczna środków polityki dotyczącej młodzieży defaworyzowanej), opracowywanej obecnie przez Dyрекję Generalną ds. Zatrudnienia i Spraw Społecznych Komisji Europejskiej i koordynowanej przez IRIS – Instytut Innowacji Regionalnych i Badań Społecznych (Institute for Regional Innovation and Social Research).

2.1.8 Niewystarczające nauczanie i przekazywanie wartości obywatelskich czy społecznych, jak np. poszanowanie zasad, solidarność, wspólnomyślność, tolerancja, szacunek wobec innych, samokrytyka, empatia, poczucie dobrze wykonanej pracy itp., które w naszych „zglobalizowanych” społeczeństwach są zastępowane przez wartości bardziej utylitarne, takie jak indywidualizm, konkurencyjność, konsumpcjonizm, które w określonych okolicznościach mogą wywoływać pewne zagrożenie jednostek w społeczeństwie.

2.2 Zespół tych czynników można zaobserwować w większym lub mniejszym stopniu we wszystkich krajach Unii Europejskiej, w społeczeństwach o wysokim poziomie dobrobytu, lecz w których pojawiają się elementy rozkładu struktur i braku spójności społecznej, wyjaśniające tego rodzaju zachowania antyspołeczne lub odbiegające od normy.

2.3 Aby zapobiegać tym zjawiskom i zwalczać przestępczość nieletnich, społeczeństwa powinny stosować strategię łączącą środki zapobiegawcze, interwencyjne i represyjne. Strategie zapobiegawcze i interwencyjne powinny mieć na celu integrację społeczną całej młodzieży, głównie za pośrednictwem rodziny, wspólnoty, rówieśników, szkoły, kształcenia zawodowego i rynku pracy.

Środki prawne i represyjne powinny natomiast uwzględniać zasady legalności, domniemania niewinności, prawa do obrony, gwarancji procesowych, poszanowania życia prywatnego, proporcjonalności i elastyczności. Przez cały czas trwania procedury sądowej, a także przy wyborze kary i sposobu jej zastosowania, należy kierować się **zasadą nadrzędnego interesu nieletniego** ⁽⁵⁾.

3. Ograniczenia tradycyjnych systemów wymiaru sprawiedliwości wobec nieletnich

3.1 Starając się zareagować i przystosować do współczesnych realiów przestępczości, klasyczne modele wymiaru sprawiedliwości wobec nieletnich napotkały wiele trudności. Europejskie systemy w tej dziedzinie były rzeczywiście powolne, nieskuteczne i ekonomicznie ułomne: powszechne były długie okresy oczekiwania, a odsetek nieletnich z recydywą — bardzo wysoki. Jednocześnie tradycyjne mechanizmy nieformalnej kontroli społecznej (szkoła, rodzina, miejsce pracy itp.) uległy stopniowemu osłabieniu.

3.2 Model zwany *opiekuńczym*, paternalistyczny i traktujący nieletniego sprawcę wykroczeń jako osobę społecznie chorą (myląc go i stawiając na równi z innymi nieletnimi pozbawionymi ochrony), który pojawił się na początku XX-ego wieku, przekształcił się w niektórych krajach (szczególnie w krajach skandynawskich) w tzw. *model edukacyjny* (zwany też *modelem dowartościowującym*), będący modelem społecznym lub wspólnotową formą odpowiedzi na przestępczość młodocianych. System ten, znajdując się na marginesie systemu sądowego, pozbawił jednak nieletniego niezbędnej ochrony prawnej.

3.2.1 Różne konwencje i traktaty międzynarodowe dotyczące wymiaru sprawiedliwości wobec nieletnich (Wzorcowe Reguły Minimum Narodów Zjednoczonych

dotyczące Wymiaru Sprawiedliwości wobec Nieletnich („reguły pekińskie”) z 1985 r., Wskazania Narodów Zjednoczonych dotyczące Zapobiegania Przestępczości Nieletnich („wskazania z Rijadu”) z 1990 r., Reguły Narodów Zjednoczonych dotyczące Ochrony Nieletnich Pozbawionych Wolności z 1990 r. oraz zalecenie nr R(87)20 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie reakcji społecznych wobec przestępczości młodocianych) spowodowały, począwszy od lat 80, stopniową zmianę w systemach wymiaru sprawiedliwości wobec nieletnich w krajach europejskich, wprowadzając tzw. *model oparty na odpowiedzialności*. Szczególnie warto wyróżnić w tym procesie Konwencję Praw Dziecka, przyjętą przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 20 listopada 1989 r., która została ratyfikowana przez wszystkie państwa członkowskie UE — stając się w ten sposób przepisem obowiązkowo przestrzegany przez te państwa — i której art. 37 i 40 poświęcono zajmującej nas tu kwestii. Dzięki modelowi odpowiedzialności doszło do wzmocnienia pozycji prawnej nieletniego, a wymiar sprawiedliwości wobec nieletnich zbliżył się do wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych wobec dorosłych, przyznając młodocianym takie same prawa i zabezpieczenia, jakie mają osoby dorosłe. Chodzi o połączenie podejścia wychowawczego i sądowego, stosując model gwarantujący ochronę i środki wybitnie wychowawcze. Mówiąc skrótowo, celem jest „nauczenie odpowiedzialności”.

3.3 Opisany wyżej model, wynikający ze wspomnianych norm międzynarodowych, został stopniowo przyjęty w prawodawstwie wszystkich 25 krajów należących obecnie do Unii.

3.3.1 *Model oparty na odpowiedzialności* zasadza się na następujących elementach:

- Raczej zapobiegać niż karać: najlepszym sposobem walki z przestępczością nieletnich jest sprawienie, by nie pojawiali się młodociani przestępcy. Do tego niezbędne są odpowiednie programy opieki społecznej, wsparcia na rynku pracy oraz wsparcia gospodarczego i wychowawczego (spośród których nie należy zapominać o tych, które zachęcają i ułatwiają dostęp do odpowiedniego korzystania z czasu wolnego i rozrywek).
- Ograniczyć do niezbędnego minimum stosowanie tradycyjnego systemu wymiaru sprawiedliwości i wdrożyć nowe, specjalnie opracowane systemy skupiające się na zjawisku przestępczości nieletnich, pozostawiając wyspecjalizowanym instytucjom (opiekuńczym i społecznym) pozostałe sytuacje, w których mogą się znaleźć nieletni (porzuceni, ofiary znęcania się, nieprzystosowani itd.).
- Ograniczyć interwencję państwa polegającą na karaniu, przy jednoczesnym wdrożeniu strategii zapobiegawczych w dziedzinie opieki społecznej nad nieletnimi, polityki socjalnej, rynku pracy, oferty możliwości spędzania wolnego czasu i ogólnie polityki na szczeblu lokalnym, stwarzając równocześnie większe możliwości działania społeczności lokalnej i innym grupom społecznym w rozwiązywaniu konfliktów i poszukiwaniu możliwych alternatyw (rodzina, pracownicy społeczni, szkoła, gmina, organizacje społeczne itp.).

⁽⁵⁾ Art. 40 Konwencji Praw Dziecka przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 20 listopada 1989 r.

- Ograniczyć do minimum środki i kary pozbawienia wolności, stosując je tylko w sytuacjach wyjątkowych.
- Uelastyczyć i zróżnicować środki karne, które powinny być uzależnione od sytuacji nieletniego (i dostosowane do niej), od okoliczności, od postępów i przebiegu wykonywania lub stosowania danego środka, jako rozwiązania alternatywne wobec pozbawienia wolności.
- Stosować wobec nieletnich sprawców wykroczeń wszystkie prawa i zabezpieczenia, z których korzystają dorośli w procesie karnym (uczciwy, bezstronny i sprawiedliwy proces).
- Sprawić, by oficjalne organy kontroli społecznej będące częścią systemu wymiaru sprawiedliwości wobec nieletnich były bardziej profesjonalne i wyspecjalizowane. Z tego punktu widzenia absolutnie konieczne jest dostosowanie kształcenia specjalistycznego wszystkich tych, którzy uczestniczą w wymierzaniu sprawiedliwości nieletnim (policja, sędziowie, prokuratorzy, adwokaci i osoby odpowiedzialne za wykonanie kary).

4. Nowe tendencje w wymiarze sprawiedliwości wobec nieletnich

4.1 Istnieją jednak inne możliwe podejścia do przestępczości młodocianych, wykraczające poza tradycyjny system odosobnienia. I tak, nowe tendencje międzynarodowe — nie kwestionując, w koniecznych przypadkach, niezbędnych środków wychowawczych związanych z pozbawieniem wolności — idą w kierunku systemów zastępczych lub uzupełniających, tak aby podejście do nieletnich było jak najskuteczniejsze i, przede wszystkim, bardziej wychowawcze w perspektywie ich rozwoju osobistego i społeczno-zawodowego.

4.2 Najlepsze praktyki europejskie w zakresie wymiaru sprawiedliwości wobec nieletnich mogą zostać podzielone na trzy główne grupy: zapobieganie, działania wychowawcze we własnej społeczności lub w ośrodkach oraz integracja społeczno-zawodowa.

4.2.1 Poza działaniem zapobiegawczym, o którym była już mowa, reedukacja powinna odbywać się w miarę możliwości w pierwotnym środowisku społecznym nieletniego. Należy starać się wpoić mu umiejętności i wiedzę, których brak doprowadził go do wejścia w konflikt z prawem karnym. Nieletni powinien być przedmiotem szczegółowej analizy przeprowadzonej przez specjalistów z różnych dziedzin celem identyfikacji tych braków oraz określenia środków, jakie należy zastosować, aby ograniczyć niebezpieczeństwo powrotu do zachowań przestępczych. Należy też pracować z rodzinami nieletnich, aby zdobyć ich współpracę i zaangażowanie w proces wychowania i resocjalizacji tychże nieletnich.

4.2.2 Oprócz tego nieletni sprawcy wykroczeń są — wraz z niepełnosprawnymi, mniejszościami etnicznymi, osobami starszymi — grupą zagrożoną wykluczeniem społecznym: ich specyficzne braki i trudności, o których już wspomniano, sprawiają że wymagają oni szczególnego wsparcia na drodze do samodzielności, gdyż w przeciwnym razie czeka ich niepowodzenie i związane z tym nieprzystosowanie społeczne, co wzmacnia prawdopodobieństwo recydywy i, ostatecznie, podlegania przez nich pod system karny dla dorosłych.

4.2.3 Z tego też powodu należy pomóc tym młodym ludziom i pokierować nimi w procesie integracji, co można osiągnąć w różnorodny sposób (integracja społeczna, kulturalna, językowa itd.). Nie ma jednej drogi zapewniającej integrację społeczną młodocianych sprawców wykroczeń, jak i nie ma niezawodnych sposobów na to, by osoba doskonale zintegrowana uniknęła antyspołecznych zachowań. Jednakże istnieje obecnie zgodność co do tego, że **integracja zawodowa** jest podstawowym sposobem zbliżenia młodocianych sprawców wykroczeń do obszarów integracji i stabilności ekonomicznej i społecznej.

4.3 Co do przemian w systemie wymiaru sprawiedliwości wobec nieletnich, i w nawiązaniu do treści punktu 3.2 i 3.3, wypada w pierwszej kolejności zaznaczyć, że obok koncepcji wymiaru **sprawiedliwości „wyrównującej”** (za wyrządzoną krzywdę należy zapłacić), pojawiła się — wraz z ruchem polityczno-prawnym na rzecz ofiar i odzyskiwaniem przez nie należnej im roli w procesie karnym — **koncepcja „naprawcza” wymiaru sprawiedliwości** (ang. *restorative justice*). Koncepcja wymiaru sprawiedliwości „naprawczej” stanowi paradygmat podejścia do sprawiedliwości, które angażuje ofiarę, oskarżonego i społeczność w poszukiwanie rozwiązania skutków konfliktu spowodowanego czynem przestępczym, dążąc do zadośćuczynienia za straty, pojednania między stronami i wzmocnienia poczucia bezpieczeństwa całej społeczności. Wymiar sprawiedliwości „naprawczej” ma chronić interesy zarówno ofiary (sprawca powinien uznać poczynione jej szkody i starać się je naprawić), społeczności (interesy polegające na osiągnięciu rehabilitacji sprawcy, zapobieganiu recydywie i ograniczeniu kosztów procedury karnej), jak i oskarżonego (który nie trafi w tryby prawa karnego, i którego gwarancje konstytucyjne zostaną zachowane).

4.4 Ponadto, zadośćuczynienie przynosi szczególne skutki wychowawcze, gdyż pobudza do zastanowienia się nad winą dzięki bezpośredniej konfrontacji z ofiarą, co może zapobiec zachowaniom przestępczym w przyszłości. Rezultatem jest właściwy model wymiaru sprawiedliwości wobec nieletnich, gdyż zawiera on niewielki element naznaczenia społecznego, ma znaczne walory pedagogiczne i jest mniej represyjny.

4.5 Podsumowując, w ostatnich dwóch dziesięcioleciach sposób postępowania, rodzaje kar oraz orzekane wyroki w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości wobec nieletnich uległy rzeczywistej zmianie. Coraz powszechniej stosowane są sankcje inne niż karne, takie jak praca na rzecz wspólnoty, wyrównywanie i naprawianie szkód, mediacja z ofiarą lub ze wspólnotą pochodzenia, kształcenie zawodowe w formie praktyk lub specjalne kuracje od uzależnień od narkotyków i innych używek, np. alkoholu. Ten rodzaj środków wymaga nadzoru i stałej kontroli postępów i wyników osiągniętych przez nieletniego. Obecnie ich stosowanie upowszechnia się i bardzo często przyjmuje postać pozbawienia wolności w systemie otwartym lub pół-otwartym, nadzoru i stałej kontroli, wolności nadzorowanej, elektronicznej kontroli przemieszczania się itp. lub kombinacji różnych środków. Mimo to, pozbawienie wolności, w zakładzie wychowawczym lub więzieniu, pozostaje ciągle jeszcze formą często stosowaną.

4.6 Z kolei widoczność na forum publicznym nowych zjawisk, szczególnie w wielkich europejskich centrach miejskich (przestępczość zorganizowana, bandy młodocianych, wandalizm uliczny, przemoc w sporcie, zastraszanie w szkołach, przemoc wobec rodziców, zachowania ksenofobiczne i grupy ekstremistyczne, powiązania nowych form przestępczości z imigracją, uzależnienie od narkotyków itp.), spowodowała że w ostatnich latach można zaobserwować w niektórych krajach europejskich tendencję do **zaostrzania** prawa karnego wobec nieletnich, co łączy się z podniesieniem maksymalnych stosowanych kar i z wprowadzeniem różnych form odosobnienia w ośrodkach zamkniętych, czy nawet pociąganie do odpowiedzialności rodziców nieletniego za pewne popełnione przez niego wykroczenia.

4.6.1 W tym kontekście należy wspomnieć o reformach prawa karnego dotyczącego nieletnich, wprowadzonych w *Niderlandach* (w 1995 r.) i we *Francji* (w 1996 r.) oraz o *Criminal Justice Act* w *Anglii* (1994) podnoszący z jednego do dwóch lat karę maksymalną stosowaną wobec nieletnich w wieku od 15 do 18 lat i wprowadzający odosobnienie w ośrodkach zamkniętych na okres od 6 miesięcy do 2 lat także wobec nieletnich w wieku od 12 do 14 lat. Poza tym ustanowiony został tzw. *parenting order*, zgodnie z którym rodzice nieletnich popełniających przestępstwo lub na przykład znajdujących się w kartotekach policyjnych z powodu nieuzasadnionego opuszczania zajęć szkolnych, mogą zostać zobowiązani do uczestnictwa w kursach wychowawczych raz w tygodniu przez okres do trzech miesięcy. Rodzice, którzy notorycznie nie wypełniają swych obowiązków wychowawczych mogą zostać skazani na grzywny do wysokości 1.000 funtów.

4.6.2 Problematicznym aspektem tego typu przepisów jest zdejmowanie odpowiedzialności z nieletniego, który, zgodnie z nowoczesnymi zasadami prawa karnego podkreślającego wymiar odpowiedzialności, powinien być zachęcany do naprawienia lub wyrównania spowodowanej szkody. Poza tym, w pewnych okolicznościach rodzice (zwłaszcza ci dysponujący niewystarczającymi zasobami materialnymi i w związku z tym mający mniej możliwości zapewnienia swoim dzieciom uwagi i kontroli) są niesłusznie pokrzywdzeni, jeśli nie mogą dostarczyć dowodu zdejmującego z nich odpowiedzialność. W rzeczywistości to rodzice potrzebują pomocy, aby dać odpowiednie wychowanie swoim dzieciom; nie można więc obarczać ich winą, która ich nie dotyczy.

4.6.3 Z kolei w niektórych krajach powracają koncepcje, które w latach 80 uznawano za przestarzałe, jak odosobnienie w ośrodkach zamkniętych, udzielającym również pomocy społecznej nieletnim pozbawionym odpowiedniej opieki. W ten sposób znów powraca się do sytuacji, gdy nieletni podlegający systemowi opieki społecznej wchodzi w kontakt z tymi, którzy podlegają systemowi karnemu dla nieletnich.

5. Obecna sytuacja w UE

5.1 W przeciwieństwie do Rady Europy, która już wielokrotnie miała okazję wypowiedzieć się w osobnych dokumentach na temat wymiaru sprawiedliwości wobec nieletnich (wspomnieć należy szczególnie *zalecenie Komitetu Ministrów Rady Europy nr R(87)20 w sprawie reakcji społecznych wobec przestępczości młodocianych* oraz niedawne *zalecenie Komitetu Ministrów nr*

R(2003)20 w sprawie nowych sposobów podejścia do przestępczości młodocianych i roli wymiaru sprawiedliwości wobec nieletnich ⁽⁶⁾), w ramach instytucji unijnych dochodziło do tego tylko w sposób uboczny, przy okazji zajmowania się bardziej ogólnymi tematami, takimi jak na przykład zapobieganie przestępczości.

5.2 Podstawowe teksty Unii Europejskiej i Wspólnot Europejskich pozwalają podejść do tematu niniejszej opinii na dwa sposoby: z perspektywy Tytułu VI Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) zawierającego *Postanowienia o współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych* oraz Tytułu XI Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) poświęconego *Polityce społecznej, edukacji, kształceniu zawodowemu i młodzieży*.

5.2.1 Co do współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych, zgodnie z art. 29 i następnymi Traktatu o Unii Europejskiej, ma ona na celu zapewnienie obywatelom wysokiego stopnia bezpieczeństwa w ramach obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Przewidziane są w tym celu zasady współpracy międzyrządowej w sprawach karnych, w zakresie policyjnym i sądowym, która dotyczy między innymi zapobiegania i walki z przestępczością zorganizowaną i indywidualną. W tym kontekście Komisja Europejska przedstawiła 30 kwietnia 2004 r. Zieloną księgę w sprawie zbliżenia, wzajemnego uznawania i wykonywania kar w Unii Europejskiej (*Green paper on the approximation, mutual recognition and enforcement of criminal sanctions in the European Union*). Dzięki temu dokumentowi konsultacyjnemu Komisja chce stwierdzić, czy istnienie różnych systemów w Unii Europejskiej stwarza problemy w dziedzinie współpracy sądowej między państwami członkowskimi oraz określić przeszkody w stosowaniu zasady wzajemnego uznawania orzeczeń. Dokument ten w żaden sposób nie odnosi się do przestępczości nieletnich i do systemów wymiaru sprawiedliwości wobec nieletnich. Nic jednak nie stoi na przeszkodzie, by zastosować go w tych dziedzinach, zarówno co do jego celów — wskazanych we wprowadzeniu — jak i wspomnianych w nim kar: pozbawienia wolności, kar alternatywnych, a także mediacji.

5.2.2 Można tu również wspomnieć o *programie ramowym AGIS* ⁽⁷⁾, przyjętym przez Komisję Europejską 22 lipca 2002 r., który promuje współpracę policyjną, celną i sądową w sprawach karnych i ma na celu wspieranie rozwijania europejskiej polityki w tej dziedzinie. W jego ramach doszło do podjęcia pewnych inicjatyw ułatwiających wzajemną znajomość prawodawstwa i dobrych praktyk w odniesieniu do przestępczości i systemów wymiaru sprawiedliwości wobec nieletnich.

⁽⁶⁾ Można tu również przytoczyć *zalecenie (66)25 w sprawie krótkoterminowych sankcji wobec przestępców poniżej 21 roku życia*, *zalecenie (78)62 w sprawie przemian społecznych i przestępczości młodocianych*, *zalecenie (88)6 w sprawie reakcji społecznych na przestępczość młodocianych pochodzących z rodzin imigrantów* oraz *zalecenie (2000)20 w sprawie roli wczesnych działań psychologiczno-społecznych w zapobieganiu przestępczości*.

⁽⁷⁾ Program ten jest kontynuacją i uzupełnieniem prac w ramach poprzednich programów wdrażanych na podstawie Tytułu VI: *Grotius II Criminal*, *Oisín II*, *Stop II*, *Hippocrates* i *Falcone*.

5.2.3 W odniesieniu do Tytułu VI Traktatu o Unii Europejskiej należy też przytoczyć decyzję Rady UE z 28 maja 2001 r. ustanawiającą Europejską Sieć na rzecz Zapobiegania Przepęczności⁽⁸⁾, która obejmuje wszystkie rodzaje przepęczności, i w ramach której poświęca się szczególną uwagę przepęczności nieletnich⁽⁹⁾, przepęczności miejskiej i przepęczności związanej z narkotykami.

5.2.4 W dziedzinie polityki społecznej, edukacji, kształcenia zawodowego i młodzieży art. 137 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską wymienia działania instytucji wspólnotowych na rzecz integracji osób wykluczonych z rynku pracy oraz walki z wykluczeniem społecznym. Nie ma wątpliwości, jak już o tym wcześniej wspomniano, że integracja społeczno-zawodowa oraz integracja społeczna są dwoma podstawowymi środkami zapobiegania i walki z przepęcznością nieletnich. Liczne były w tej dziedzinie strategie, projekty, agendy i programy przyjęte na kolejnych posiedzeniach Rady Europejskiej lub przez inne instytucje wspólnotowe. O niektórych z nich wspomniano w punkcie 1.2, a na szczególną wzmiankę, ze względu na jego najbliższy związek z kwestią nieletnich sprawców wykroczeń, zasługuje program operacyjny na rzecz walki z dyskryminacją⁽¹⁰⁾, prowadzony w ramach Celu I Europejskiego Funduszu Społecznego.

5.3 Parlament Europejski wykazał ze swej strony znaczną aktywność odnośnie ochrony nieletnich — choć tylko o charakterze programowym — przyjmując liczne rezolucje w tej sprawie. Na szczególną uwagę zasługuje tzw. Europejska Karta Praw Dziecka przyjęta przez Parlament rezolucją A 3-0172/1992 z dnia 8 lipca. W punktach 8.22 i 8.23 uznaje ona gwarancje, jakimi dysponują nieletni w ramach procesu karnego, zasady i kryteria, którymi należy kierować się w wyborze kary oraz środki, które należy stosować wobec nieletnich sprawców wykroczeń.

6. Konieczność stworzenia europejskiego systemu odniesienia w zakresie wymiaru sprawiedliwości wobec nieletnich

6.1 Jak wspomniano wyżej, przepęczność młodocianych jest przedmiotem zaniepokojenia znacznej części obywateli europejskich. Co więcej, istnieje wyraźna świadomość, że jest to wspólny problem krajów europejskich, i że wskazane by było, aby zajęły się nim instytucje unijne. Takie wyniki przyniosły

badania Eurobarometru w 2001 r. (pierwsze badania poświęcone bezpieczeństwu wewnętrznemu państw członkowskich). Wynika z nich, że jeśli chodzi o walkę z przepęcznością młodocianych, 45 % obywateli europejskich uważa, że polityka w dziedzinie zapobiegania przepęczności nieletnich powinna być wspólną kompetencją władz krajowych i instytucji UE.

6.2 Jak to już zasygnalizowano, istnieją różne normy międzynarodowe, opracowane w ramach ONZ i Rady Europy, dotyczące przepęczności młodocianych i wymiaru sprawiedliwości wobec nieletnich. Jednak ich moc wiążąca jest nikła lub żadna (za wyjątkiem wspomnianej już Konwencji Praw Dziecka) i zawierają one jedynie minimalne wymagania dla całej wspólnoty międzynarodowej. Unia Europejska, ze względu na jej poziom rozwoju i wyższy stopień wewnętrznej spójności, powinna wziąć te normy za punkt wyjścia i dążyć do pogłębienia wymogów przyjętych na szczeblu międzynarodowym i ulepszenia skuteczności ich stosowania na swym obszarze.

6.3 Ponadto państwa członkowskie UE mogłyby korzystać — w momencie opracowywania jest polityki wobec przepęczności nieletnich, w jej różnorodnych aspektach, takich jak zapobieganie, wymiar sprawiedliwości, ochrona i integracja — z doświadczeń i dobrych praktyk w poszczególnych państwach, tym bardziej iż mamy do czynienia ze wzrastającym podobieństwem źródeł i oznak przepęczności nieletnich w państwach UE (uzależnienie od narkotyków, zachowania ksenofobiczne, przemoc w sporcie, używanie nowych technologii do popełniania przestępstw, wandalizm miejski itd.).

6.4 Czynniki związane z procesem integracji europejskiej, takie jak zniesienie granic i swobodny przepływ osób, prowadzą logicznie do ustalenia wspólnych zasad co do wymiaru sprawiedliwości wobec nieletnich. Młodzież może swobodnie podróżować po krajach Unii, nie wspominając o regionach przygranicznych obejmujących tysiące kilometrów między 25 państwami członkowskimi. Większa zgodność lub koordynacja prawodawstwa i polityk krajowych w tej dziedzinie mogłaby zapobiec niektórym zagrożeniom (lub je ograniczyć) w nowych sytuacjach związanych ze wzrostem mobilności (np. ewentualność, że dany nieletni sprawca wykroczeń zamieszkuje w jednym kraju, a jest skazany za popełnienie przestępstwa w innym kraju UE).

6.5 Poza tym, uwzględniając fakt, że często państwo „używa” systemu wymiaru sprawiedliwości wobec nieletnich jako eksperymentalnego pola dla przyszłych reform prawa karnego wobec dorosłych, koordynacja i zbliżenie systemów wymiaru sprawiedliwości wobec nieletnich mogłoby z kolei ułatwić zbliżenie między krajowymi systemami prawa karnego, co — jak wyżej wspomniano — jest jednym z celów Unii Europejskiej. W kwestii tej dokonano już poważnych postępów (europejski nakaz aresztowania, wzajemne uznawanie i wykonywanie wyroków karnych itp.). Oprócz tego prawodawstwo w dziedzinie przepęczności nieletnich jest stosunkowo nowe

⁽⁸⁾ Dz.U. L 153, z 8 czerwca 2001 r.

⁽⁹⁾ Przykładem prac prowadzonych przez Europejską Sieć na rzecz Zapobiegania Przepęczności jest sprawozdanie pt. „A Review of the knowledge on juvenile violence: trends, policies and responses in the EU member states” (Przegląd wiedzy nt. przepęczności młodocianych: tendencje, polityki i reakcje w państwach członkowskich UE); Fitzgerald, Stevens i Hale, 2004.

⁽¹⁰⁾ Jednym z przykładów jego zastosowania w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości wobec nieletnich jest działalność prowadzona w Hiszpanii przez organizację pozarządową Fundación Diagrama (która zarządza w licznych regionach wykonywaniem kar pozbawienia wolności wobec nieletnich przepęczców). Zarządza ona, wraz z regionami, programem operacyjnym skierowanym do nieletnich, którzy odbywają lub odbyli karę pozbawienia wolności lub inną karę orzeczoną przez system wymiaru sprawiedliwości wobec nieletnich. Celem tego programu jest przygotowanie dla nieletnich, w sposób indywidualny i całościowy — i jeszcze przed opuszczeniem przez nich ośrodka odosobnienia — drogi integracji społeczno-zawodowej. Program przyniósł bardzo pozytywne wyniki.

(najstarsze przepisy pochodzą z początku XX-ego wieku), dzięki czemu zapoczątkowanie procesu zbliżenia nie wywołałoby takich oporów i problemów, jak w przypadku systemów karnych stosowanych wobec dorosłych, mających za sobą długą tradycję, na którą wpłynęły silnie zakorzenione czynniki historyczne, kulturowe i prawne.

6.6 Podkreślić trzeba także skutki, jakie europejski system odniesienia mógłby mieć na ograniczenie i powstrzymanie tendencji wstecznych w podejściu do przestępczości młodocianych i systemu karnego dla nieletnich pojawiających się — jak wyżej wspomniano — w niektórych państwach członkowskich UE.

6.7 W ostatecznym rozrachunku, zarówno z punktu widzenia zapobiegawczo-społecznego, jak i represyjno-sądowego, związane z tą dziedziną zjawiska, wspólne dla państw członkowskich Unii Europejskiej, skłaniają do zainicjowania procesu opracowania wspólnego podejścia do tego zagadnienia. Wezwała do tego Rada Europy, która w zaleceniu nr 20(2003) podkreśla otwarcie konieczność ustalenia europejskich zasad co do stosowanych we Wspólnocie kar i środków oraz odrębnych, specjalnych europejskich zasad wykonywania kary wobec nieletnich.

7. Kilka propozycji dotyczących europejskiej polityki w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości wobec nieletnich

7.1 Na podstawie treści poprzednich punktów niniejszej opinii można wysnuć następujące **wytyczne i zalecenia**:

7.1.1 We wszystkich państwach członkowskich UE w mniejszym lub większym stopniu występują względnie podobne do siebie zjawiska, które wymagają zastosowania podobnej reakcji, a mianowicie: kryzys tradycyjnych instytucji nieformalnej kontroli społecznej (rodziny, szkoły, miejsca pracy), istnienie w dużych ośrodkach miejskich „gett”, w których znaczna część mieszkańców jest zagrożona wykluczeniem społecznym, nowe postaci przestępczości nieletnich (przemoc w domu i w szkole, bandy młodocianych, wandalizm), nadużywanie narkotyków i alkoholu itp.

7.1.2 Już od lat 70.-80. zeszłego wieku, w wyniku powstania przepisów międzynarodowych przedstawionych w punkcie 3.2.1, następowało stopniowe zbliżenie między modelami wymiaru sprawiedliwości wobec nieletnich w państwach członkowskich UE; najbardziej rozpowszechnił się model oparty na odpowiedzialności, zazwyczaj w połączeniu z modelem sprawiedliwości naprawczej. Nie oznacza to jednak, że przestały istnieć znaczne rozbieżności w tej materii między państwami (spośród których wyróżnia się różnica w określaniu wieku odpowiedzialności karnej młodocianych, co zostało już opisano powyżej).

7.1.3 Bardzo różne argumenty, do których odwołano się już szczegółowo w niniejszym dokumencie — jak np. podobieństwo sytuacji społeczno-gospodarczej i politycznej w państwach członkowskich, podobne tradycje prawne w niektórych wypadkach (a w innych przynajmniej nie wykluczające się wzajemnie) czy polityki społeczne wspomagające zapobieganie przestępczości nieletnich, finansowane lub współfinansowane z budżetu

wspólnotowego — przemawiają za tym, aby dążyć do stopniowego ujednolicenia modeli i systemów zapobiegania, ochrony, interwencji i podejścia do zjawiska przestępczości nieletnich oraz do wymiaru sprawiedliwości wobec nieletnich.

7.1.4 Ponadto, w interesującej nas dziedzinie występują też różne inne czynniki, stanowiące argument za przeprowadzeniem procesu ujednolicenia, koordynacji i wymiany:

7.1.4.1 Działania w dziedzinie przestępczości młodocianych i wymiaru sprawiedliwości wobec nieletnich pozostają nie tylko w sferze prawnej (gdzie zróżnicowane modele i tradycje prawne mogą stanowić przeszkodę dla tego procesu), lecz powinny także mieć charakter multidyscyplinarny i międzyinstytucjonalny, łączący w sobie różne dziedziny wiedzy (np. nauki społeczne i pedagogiczne) i angażujący różnorodne instytucje, organy władzy i organizacje (urzędy administracji krajowej, regionalnej i lokalnej, różnego rodzaju instytucje użyteczności publicznej, organy policyjne i sądownicze, organizacje nienastawione na zysk, przedsiębiorstwa prywatne w ramach projektów odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw, stowarzyszenia rodzin, podmiotów gospodarczych i społecznych itp.), których działania zazwyczaj nie są skoordynowane.

7.1.4.2 Rozwój społeczeństwa informacyjnego, postępy technologiczne, otwarcie granic i inne, analogiczne czynniki, odgrywają bez wątpienia istotną rolę w rozpowszechnianiu się zjawisk wspomnianych w punkcie 7.1.1⁽¹⁾, przy czym nie należy zapominać o prostym „efekcie kopiowania” takich zachowań (wzmocnionym przez nagłaśnianie wydarzeń w środkach masowego przekazu); wszystkie te zmiany następują w niezwykle szybkim tempie, a państwa europejskie nie mogą pozostać bierne w ich obliczu.

7.2 W świetle powyższych uwag EKES uważa, że należy podjąć następujące kroki w celu stworzenia wspólnotowej polityki w dziedzinie przestępczości młodocianych i wymiaru sprawiedliwości wobec nieletnich:

7.2.1 Po pierwsze, niezbędne jest dysponowanie **aktualnymi i porównywalnymi danymi statystycznymi** na temat stanu przestępczości młodocianych w 25 państwach członkowskich UE, które pozwoliłyby stworzyć wiarygodny obraz problemu, określić jego rozmiary oraz różne sposoby podejścia do niego, z uwzględnieniem, między innymi, ewentualnych różnic między przestępczością chłopców i dziewcząt.

7.2.2 Z jakościowego punktu widzenia, Komitet jest przekonany o konieczności stworzenia **minimalnych standardów lub wspólnych wytycznych** dla wszystkich państw członkowskich, które swoim zakresem powinny objąć zarówno polityki zapobiegania, sposoby postępowania przez organy policyjne i sądownicze z nieletnimi będącymi w konflikcie z prawem karnym, jak i reedukację i resocjalizację. Standardy te należy oprzeć na zasadach ustanowionych w Konwencji Praw Dziecka, a w szczególności na art. 37 i 40, a także na międzynarodowych wytycznych w tej dziedzinie, ustanowionych w układach wymienionych w punkcie 3.2.1 niniejszej opinii, aby następnie rozwijać i poszerzać ich zakres i zastosowanie.

⁽¹⁾ Warto wspomnieć tu o znaczeniu, jakie miało korzystanie z czatów, poczty elektronicznej, blogów, telefonów komórkowych itp. dla zdarzeń, które miały miejsce we francuskich miastach w listopadzie 2005 r.

7.2.3 Pierwszym krokiem w kierunku stworzenia takich standardów minimalnych powinno być zdobycie jak najdokładniejszej wiedzy o realiach panujących w każdym państwie członkowskim oraz o zebranych tam doświadczeniach. Sposoby zdobywania tej wiedzy mogą być różne; mogą np. polegać na gromadzeniu informacji za pomocą ankiet wysyłanych do każdego państwa członkowskiego i wypełnianych podczas posiedzeń grup ekspertów i profesjonalistów w tej dziedzinie, podczas których wymieniano by doświadczenia i dobre praktyki. Posiedzenia te mogłyby zyskać charakter stały, poprzez utworzenie **sieci ekspertów**, o składzie i funkcjach dostosowywanych do konkretnych celów. Wreszcie, aby lepiej nadać kierunek rozważaniom i debatom na ten temat, oraz aby dotrzeć do jak największej liczby instytucji, organizacji i osób prywatnych, bardzo przydatne byłoby opublikowanie przez Komisję **zielonej księgi** na ten temat.

7.2.4 Równocześnie z działaniami sugerowanymi w powyższym punkcie, lub przynajmniej jako kolejny etap procesu poznawania i zbliżania modeli wymiaru sprawiedliwości wobec nieletnich, należy utworzyć **europejskie centrum monitorowania** przestępczości młodocianych. Ułatwiłoby to nie tylko prowadzenie stałych badań nad tym zjawiskiem, lecz także rozpowszechnianie ich wyników oraz doradztwo i wsparcie dla właściwych organów i instytucji przy podejmowaniu przez nie decyzji. Innymi słowy, należy dążyć do tego, by prowadzone działania badawcze zaowocowały nie tylko opracowaniem wyników czysto naukowych, lecz by wyniki te stały się narzędziem pomocnym w przyjmowaniu praktycznych polityk i strategii ⁽¹²⁾.

7.3 Niezależnie od powyższego, oraz zważywszy, że różne kwestie związane z przestępczością młodocianych i wymiarem sprawiedliwości wobec nieletnich są podejmowane w różnym stopniu przez różnorodne **polityki Unii Europejskiej** (jak polityka wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości; polityka młodzieżowa; edukacji i szkoleń; zatrudnienia i spraw społecznych), konieczna jest **koordynacja operacyjna** pomiędzy wszystkimi właściwymi wydziałami i agencjami, tak aby do zjawiska przestępczości młodocianych można było zastosować najwłaściwsze podejście multidyscyplinarne i międzyinstytucjonalne, co podkreślano już wielokrotnie w niniejszej opinii.

7.4 Szczególne cechy zjawiska przestępczości młodocianych oraz jego dynamiczny i zmienny charakter wymagają, aby osoby mające zawodowo do czynienia z nieletnimi sprawcami wykroczeń — sędziowie, prokuratorzy, adwokaci, policjanci, urzędnicy, mediatorzy, pracownicy społeczni, pracownicy odpowiednich ośrodków itp. — otrzymały jak najbardziej specjalistyczne, stale aktualizowane wykształcenie. Instytucjom

wspólnotowym przypada do odegrania główna rola w tym zakresie, za pomocą wspomnianych już mechanizmów (sieci ekspertów, centrum monitorowania itp.) oraz innych, dodatkowych mechanizmów, jak np. programy wymiany profesjonalistów między państwami członkowskimi, praca w sieciach, nowe sposoby szkolenia na odległość jak *e-learning* itp. W tym celu należałoby wdrożyć programy wspólnotowe, które miałyby wypełnić konkretne potrzeby szkoleniowe. Ponadto nie należy zapominać, że same postępy osiągnięte przez UE w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości wobec nieletnich mogą się przyczynić do zapewnienia większego znaczenia tej dziedziny wiedzy, stanowiąc bodziec do prowadzenia na uniwersytetach europejskich wyspecjalizowanych badań w tej dziedzinie, co jest niezbędne dla całego procesu.

7.5 Biorąc ponadto pod uwagę, że zajmujący nas tu problem ma oczywisty wymiar społeczny i obywatelski, nie można pominąć w tym procesie udziału wszelkich organizacji i działaczy społeczeństwa obywatelskiego bezpośrednio powiązanych z tą dziedziną (organizacje tzw. trzeciego sektora, stowarzyszenia, rodziny, organizacje pozarządowe itp.), gdyż powinny one uczestniczyć w tworzeniu odpowiednich programów i strategii UE, a następnie w ich wdrażaniu.

7.6 Co się tyczy wspomnianego w punkcie 1.1 niniejszej opinii trzeciego filaru reakcji wobec przestępczości nieletnich, tj. integracji społecznej i ponownego włączenia nieletnich i młodocianych sprawców wykroczeń do życia społecznego, to wszelkie ewentualnie przyjęte polityki wspólnotowe powinny brać też pod uwagę rolę związków zawodowych i organizacji przedsiębiorców — wraz z właściwymi im formami prowadzenia dialogu — przy ustanawianiu sposobów urzeczywistniania integracji społecznej i ponownego włączenia do życia społeczno-zawodowego nieletnich znajdujących się w sytuacji wykluczenia społecznego. W tym celu konieczne jest zaangażowanie wszystkich właściwych podmiotów, ponieważ integracja społeczno-zawodowa jest jednym z niezbędnych sposobów ponownego włączenia tych nieletnich w życie społeczeństwa.

7.7 Wreszcie, EKES zdaje sobie sprawę, że w celu realizacji wszystkich tych polityk konieczne są odpowiednie środki budżetowe. W związku z tym Komisja Europejska powinna uruchomić linie budżetowe mające na celu wspieranie ochrony nieletnich, wsparcie dla zapobiegania przestępczości młodocianych oraz dla sposobów postępowania z nieletnimi sprawcami wykroczeń, bądź w ramach projektów lub linii już istniejących (np. mających na celu likwidację marginalizacji i wykluczenia społecznego oraz wsparcie dla młodzieży i jej powrót do życia społeczno-zawodowego) ⁽¹³⁾, bądź za pomocą programów specjalnie stworzonych do tych celów.

Bruksela, 15 marca 2006 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

⁽¹²⁾ Już 21 lutego 2003 r. liczna grupa posłów Parlamentu Europejskiego przedstawiła wniosek dotyczący rezolucji (B5-0155/2003) w sprawie utworzenia europejskiego centrum monitorowania przestępczości nieletnich.

⁽¹³⁾ Jako przykład aktualnych projektów i programów można przytoczyć tu następujące programy: AGIS, *Daphne II*, *Equal* i program działań na rzecz zwalczania dyskryminacji.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów „i2010 — Europejskie społeczeństwo informacyjne na rzecz wzrostu i zatrudnienia”

COM (2005) 229 końcowy

(2006/C 110/14)

Dnia 1 czerwca 2005 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja ds. Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 31 stycznia 2006 r. Sprawozdawcą był Göran LAGERHOLM.

Na 425. sesji plenarnej w dniach 15 — 16 marca 2006 r. (posiedzenie z dnia 16 marca 2006 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 141 do 1, przy 5 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Streszczenie

1.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje komunikat Komisji Europejskiej w sprawie i2010 jako zasadniczy element ram przyszłej strategii na rzecz społeczeństwa informacyjnego w UE. Komitet w pełni popiera trzy priorytetowe cele wskazane w komunikacie, obejmujące: po pierwsze, stworzenie jednolitej europejskiej przestrzeni informacyjnej zapewniającej powszechny dostęp oraz bogactwo informacji cyfrowych; po drugie, poprawę osiągnięć w dziedzinie badań i innowacji w sektorze technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ICT); i wreszcie, promowanie integracyjnego społeczeństwa informacyjnego przyczyniającego się do poprawy jakości życia.

1.2 Ze względu na znaczenie ICT dla procesu lizbońskiego EKES pragnie podkreślić potrzebę wzmocnienia wysiłków w celu zarówno wspierania, jak i wywierania nacisku na państwa członkowskie, zwłaszcza te, w których występują zaległości, celem przyspieszenia tempa rozwoju i stworzenia warunków do realizacji celów strategii lizbońskiej do 2010 r. Bez przeznaczenia znacznych środków finansowych, zwłaszcza na B+R i innowacje w dziedzinie ICT, realizacja celów wyznaczonych w komunikacie nie będzie możliwa. Badania i rozwój oraz działania innowacyjne mają podstawowe znaczenie zarówno dla przemysłu ICT, jak i dla użytkowników ICT. Większy budżet ma decydujące znaczenie, równie ważna jednak jest potrzeba zapewnienia jak najsilniejszego oddziaływania projektów badawczo-rozwojowych na branżę, gwarantując tym samym największe korzyści dla obywateli Unii.

1.3 W komunikacie słusznie porusza się również zagadnienia konwergencji i interoperacyjności, które dla użytkowników są jednym z najważniejszych aspektów strategii. EKES jest przekonany, że regulacje powinny promować interoperacyjność, przy zachowaniu podejścia neutralnego pod względem technicznym, i pomimo trudności, rozwiązywać ewentualne sprzeczności pomiędzy interoperacyjnością a neutralnością techniczną. Zdaniem Komitetu badania i rozwój, jak również działalność normalizacyjna wykazują potencjał w tej dziedzinie, ich kierunki jednakże w dalszym ciągu powinien wyznaczać rynek oraz powinny w nich uczestniczyć wszystkie zainteresowane strony.

1.4 EKES podkreśla, że pokonanie „cyfrowej przepaści” jest niezbędne, by ICT mogły wykorzystać właściwy dla siebie potencjał społeczno-gospodarczy. „Cyfrową przepaść” pokonać

można tylko pod warunkiem zapewnienia technicznego i prawnego dostępu do informacji, powszechnego dostępu do usług szerokopasmowych po przystępnych cenach, posiadania odpowiednich umiejętności w zakresie obsługi komputera oraz gdy oprogramowanie będzie przyjazne dla użytkownika. Oznacza to również, że kształtując politykę, należy uwzględnić szczególne potrzeby osób społecznie defaworyzowanych, zapewniając tym samym stworzenie społeczeństwa informacyjnego sprzyjającego integracji i oddanego idei równouprawnienia. Istnieje potrzeba stworzenia cywilizacji, która pozwalałaby oddzielać cenną informację od bezwartościowej oraz weryfikować jej wiarygodność. Jak dotąd europejski system oświaty nie sprostął wymaganiom ery cyfrowej. EKES zaleca zatem powiązanie strategii i2010 z wysiłkami na rzecz poprawy europejskiego systemu oświaty, w szczególności poprzez zwiększenie jego finansowania. Jedynie jeżeli wymienione wyżej warunki zostaną spełnione, można będzie wykorzystać szanse, jakie społeczeństwo informacyjne niesie ze sobą nie tylko w dziedzinie wzrostu i zatrudnienia, lecz także rozwoju osobistego.

1.5 Ponadto, koncepcja powszechnego dostępu po przystępnych cenach wymaga wsparcia w formie konkretnych działań o charakterze technicznym obejmujących unowocześnienie i rozbudowę infrastruktury telekomunikacyjnej będącej kręgosłupem społeczeństwa informacyjnego. EKES pragnie również podkreślić wagę silnej świadomości bezpieczeństwa, gdyż zaufanie do IT jest warunkiem koniecznym częstego posługiwania się tą technologią oraz ma szczególne znaczenie dla wykorzystania całego potencjału internetu. Z tego względu władze publiczne powinny wspierać na szczeblu lokalnym, krajowym i europejskim otwartą i przejrzystą współpracę z sektorem gospodarczym w celu zwalczania cyberprzestępczości.

2. Wprowadzenie: istotna zawartość dokumentu Komisji

2.1 Opiniowany komunikat (COM(2005) 229 końcowy) jest próbą kontynuowania przez Komisję prac przewidzianych Planem działania e-Europa 2005 ⁽¹⁾, który z kolei był nową wersją Planu działania e-Europa 2002 ⁽²⁾. Ten ostatni przyjęty

⁽¹⁾ e-Europa 2005: Powszechne społeczeństwo informacyjne, COM(2002) 263 wersja ostateczna.

⁽²⁾ e-Europa 2002: Dostępność publicznych witryn internetowych i ich zawartości, COM(2001) 529 wersja ostateczna.

został w czerwcu 2000 r. w celu wsparcia strategii lizbońskiej zmierzającej do uczynienia do 2010 r. z Unii Europejskiej najbardziej konkurencyjnej i dynamicznej oraz opartej na wiedzy gospodarki na świecie, zdolnej do zrównoważonego wzrostu gospodarczego, z większą liczbą lepszych miejsc pracy, o większej spójności społecznej. Ze względu na kończący się w najbliższym okresie Plan działania e-Europa 2005, nowe wyzwania w coraz bardziej rozwiniętym i zglobalizowanym świecie ICT oraz śródkresowy przegląd strategii lizbońskiej konieczne jest pilne opracowanie obszernej strategii wspierania wzrostu w tym obszarze.

2.2 Zdaniem Komisji technologie informacyjne i komunikacyjne są motorem wzrostu i zatrudnienia, dlatego też mają decydujące znaczenie dla kształtowania polityki na szczeblu UE. Jednocześnie Komisja przyznaje jednak, iż cyfrowa konwergencja usług, sieci i urządzeń w dziedzinie społeczeństwa informacyjnego i mediów stanowi olbrzymie wyzwanie w procesie podejmowania decyzji politycznych, jako że wymaga ona perspektywicznej i zintegrowanej polityki oraz konwergencji politycznej, jak również gotowości do bezzwłocznego dopasowywania ram prawnych.

2.3 Komunikat Komisji „i2010 — na rzecz europejskiego społeczeństwa informacyjnego do roku 2010” ma stanowić nowe ramy strategiczne określające ogólną orientację polityczną. Propozycja ta dąży do utworzenia otwartej i konkurencyjnej gospodarki cyfrowej oraz podkreśla znaczenie ICT jako motoru integracji oraz czynnika podnoszącego jakość życia. Inicjatywa i2010, będąca głównym punktem odnowionego partnerstwa lizbońskiego na rzecz wzrostu i zatrudnienia, będzie dążyć do zintegrowanej, całościowej koncepcji na rzecz polityki w dziedzinie społeczeństwa informacyjnego i mediów audiowizualnych.

2.4 Opierając się na wszechstronnej analizie wyzwań, jakie niesie ze sobą społeczeństwo informacyjne oraz na podstawie szerokich konsultacji z zainteresowanymi stronami odnośnie wcześniejszych inicjatyw i instrumentów ⁽³⁾, Komisja proponuje wyznaczyć trzy cele priorytetowe. Pierwszym z nich jest stworzenie jednolitej europejskiej przestrzeni informacyjnej zapewniającej bezpieczną łączność szerokopasmową po przystępnych cenach, bogatą i zróżnicowaną zawartość oraz usługi cyfrowe, przestrzegającą zasady interoperacyjności urządzeń i platform. Drugim celem jest osiągnięcie światowego poziomu badań i innowacji w dziedzinie ICT. Wreszcie, trzeci cel to integracyjne społeczeństwo informacyjne oferujące wysokiej jakości usługi publiczne i przyczyniające się do poprawy jakości życia.

3. Uwagi ogólne

3.1 W swojej opinii w sprawie Planu działania e-Europa ⁽⁴⁾, poprzedzającego proponowany obecnie Plan działania i2010, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stwierdził między innymi, że:

⁽³⁾ Tj. inicjatywy e-Europa oraz komunikat w sprawie przyszłości europejskiej polityki regulacyjnej w dziedzinie mediów audiowizualnych, COM(2003) 784.

⁽⁴⁾ Sprawozdawcą opinii był Christoforos KORYFIDIS.

„Komitet z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę e-Europa i uważa ją za najważniejszy i najtrudniejszy wysiłek Unii Europejskiej podjęty w celu zapoznania jej obywateli i przystosowania jej gospodarki do nowych warunków powstałych w związku z erą cyfrową i »nową gospodarką«. Komitet uznaje ją za projekt będący czymś więcej niż jedynie punktem wyjścia i początkiem wspomnianego zapoznania i przystosowania. Jednakże jest to fundament dla właściwych procesów, toczących się już obecnie, choć powoli, w gospodarce i społeczeństwie” ⁽⁵⁾.

„Komitet uważa, iż wszystkie działania odnoszące się do wspierania wykorzystywania internetu, urzeczywistnienia społeczeństwa informacyjnego i osiągnięcia nowego strategicznego celu Unii Europejskiej powinny koncentrować się na człowieku i jego potrzebach, obywatelu Europy, społeczeństwie Europy i gospodarce Europy. Postępowanie zgodnie z tą zasadą sprawi, że urzeczywistnienie społeczeństwa informacyjnego, będącego krokiem do społeczeństwa opartego na wiedzy, nabierze realnego znaczenia” ⁽⁶⁾.

„Komitet zdaje sobie sprawę z wielkości i ilości problemów wiążących się z przygotowaniem planu działania. W szczególności Komitet przewiduje trudności w uwzględnieniu obszarów i nadrobieniu opóźnień wynikłych ze spóźnionego podjęcia przez Europę nowych wyzwań technologicznych” ⁽⁷⁾.

„Komitet dostrzega olbrzymie i złożone niebezpieczeństwo wykluczenia poszczególnych osób, grup lub całych regionów z całości inicjatywy, ponieważ wraz ze zwiększaniem się dostępu do usług wykorzystujących komputer dostęp do uniwersalnych usług nieskomputeryzowanych stopniowo przestanie być niezbędny. Z tego względu Komitet podziela opinię, iż zarówno program jako całość, jak i poszczególne działania powinny uwzględniać środki zapobiegające temu niebezpieczeństwu” ⁽⁸⁾.

3.2 Ze względu na powyższe oraz dalsze uwagi ⁽⁹⁾ Komitetu odnoszące się do raportu końcowego i innych dokumentów Komisji w sprawie Planu działania e-Europa 2002, Komitet wyciąga następujące wnioski w odniesieniu do komunikatu Komisji „i2010 — Europejskie społeczeństwo informacyjne na rzecz wzrostu i zatrudnienia”:

3.3 Komitet z zadowoleniem przyjmuje komunikat Komisji w sprawie i2010, który stanowi ważny krok w procesie opracowywania przyszłej strategii odnoszącej się do społeczeństwa informacyjnego w UE.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 123 z 25.4.2001 r.

⁽⁶⁾ *Ibidem* (pkt 3.1.4).

⁽⁷⁾ *Ibidem* (pkt 3.2).

⁽⁸⁾ *Ibidem* (pkt 3.2.2).

⁽⁹⁾ Patrz właściwe opinie Komitetu, m.in.: Dz.U. C 123 z 25.4.2001 r., Dz.U. C 139 z 11.5.2001 r., Dz.U. C 80 z 3.4.2002 r., Dz.U. C 94 z 18.4.2002, Dz.U. C 116 z 20.4.2000 r., Dz.U. C 61 z 14.3.2003 r., Dz.U. C 133 z 6.6.2003 r., Dz.U. C 36 z 8.2.2002 r., Dz.U. C 311 z 7.11.2001 r., Dz.U. C 85 z 8.4.2003, Dz.U. C 36 z 8.2.2002 r., Dz.U. C 241 z 7.10.2002 r., Dz.U. C 221 z 7.8.2001 r., Dz.U. C 133 z 6.6.2003, itp.

3.4 Komitet wspiera zamiar Komisji, by kontynuować i rozbudowywać po 2005 r. inicjatywę e-Europa.

3.5 W ciągu ostatnich 10 lat Europa poczyniła znaczne postępy we wdrażaniu opracowanych nowoczesnych technologii informatycznych, zarówno pod względem ich zastosowania, jak i utrzymania silnego przemysłu informatycznego i telekomunikacyjnego. Ten rozwój wspierany był przez znaczące inicjatywy polityczne Komisji, w tym również przez plany działania e-Europa. Jednakże wciąż pozostaje wiele do zrobienia, aby całe społeczeństwo mogło odnieść korzyści z postępów na drodze do opartego na wiedzy społeczeństwa informacyjnego.

3.6 EKES podziela opinię Komisji, iż różnice we wzroście produktywności w USA i w Europie mają swoje źródło między innymi w inwestycjach i badaniach w dziedzinie ICT, a wzrost inwestycji w ICT może doprowadzić do szybszego wzrostu produktywności również w Europie, co przyczyni się do zwiększenia stopy wzrostu, zatrudnienia oraz dobrobytu.

3.7 Globalizacja stawia przed UE nowe wyzwania. Gospodarki Chin, Indii i Ameryki Południowej charakteryzują się wysoką stopą wzrostu, a jednocześnie szybko rozwija się w nich przemysł informatyczny i telekomunikacyjny. Aby sprostać konkurencji globalnej, UE powinna między innymi opracować rzetelne strategie w dziedzinie ICT.

3.8 Znaczenie ICT dla wzmocnienia konkurencyjności europejskiej znajduje swoje odzwierciedlenie także w strategii lizbońskiej. Komitet z zadowoleniem przyjmuje i2010 jako fundament służący osiągnięciu celu lizbońskiego, jakim jest uczynienie z UE „najbardziej konkurencyjnej i dynamicznej oraz opartej na wiedzy gospodarki na świecie, zdolnej do zrównoważonego wzrostu gospodarczego, z większą liczbą lepszych miejsc pracy, o większej spójności społecznej” do 2010 r.

3.8.1 Ze względu na znaczenie ICT dla procesu lizbońskiego Komitet podkreśla, iż konieczne jest wzmocnienie wysiłków, zwiększenie wsparcia oraz nacisku na państwa członkowskie, zwłaszcza te, w których występują zaległości, celem przyspieszenia rozwoju w tej dziedzinie i stworzenia warunków dla realizacji celów strategii lizbońskiej do 2010 r.

3.9 ICT mają charakter „technologii uniwersalnej”, która jako występująca w niezliczonej liczbie, często wbudowanych zastosowań, umożliwia transformację praktycznie całego społeczeństwa. Innym przykładem technologii uniwersalnej dwudziestego wieku jest silnik spalinowy. Po wynalezieniu samochodu, to wcale nie przemysł samochodowy był siłą napędzającą długotrwały rozwój gospodarek zachodnich w XX wieku, lecz infrastruktura, którą wybudowaliśmy, by umożliwić sobie korzystanie z samochodów — począwszy od dróg i nowych sektorów usługowych, aż po zasadniczą zmianę stylu życia i systemów dystrybucji towarów.

3.9.1 Wprowadzenie nowej technologii samo w sobie nie tworzy dodatkowej wartości ani zysków, dzieje się tak dopiero, gdy zreorganizowane zostaną metody pracy i procesy produkcyjne. Często wzrost produktywności nie następuje jeszcze

długo po wprowadzeniu innowacji. Ta sama zasada znajduje zastosowanie w przypadku ICT. Należy zrozumieć, że pełen potencjał ICT, jako technologii uniwersalnej, wykorzystać można tylko w przypadku jej szerokiej akceptacji przez wszystkie zainteresowane strony, w tym przedsiębiorstwa, pracobiorców, obywateli i władze wszystkich szczebli. EKES podkreśla, że pokonanie „cyfrowej przepaści” jest niezbędne, by ICT mogły wykorzystać właściwy dla siebie potencjał.

3.10 W swoim komunikacie Komisja podkreśla przede wszystkim potrzebę zwiększenia inwestycji celem wzmocnienia strony podażowej. Zdaniem EKES-u Komisja powinna zbadać, jakie warunki należy stworzyć, aby takie inwestycje rzeczywiście mogły być prowadzone. Zdaniem Komitetu ważnymi czynnikami są również innowacyjność i rozpowszechnienie technologii.

3.10.1 Warunkiem zwiększenia efektywności i produktywności dzięki nowym technologiom jest zorganizowanie pracy w sposób pozwalający na lepsze wykorzystanie możliwości stwarzanych przez owe technologie. Wymaga to zmian w zarządzaniu przedsiębiorstwem oraz wprowadzenia w drodze dialogu społecznego otwartych i innowacyjnych struktur pracy. W ten sposób również pracobiorcy zyskują możliwość przejęcia większej odpowiedzialności i zwiększonego zakresu pracy. Dokładniejsze rozpatrzenie tego aspektu przez Komisję byłoby przydatne.

3.10.2 Jeżeli chcemy zbudować społeczeństwo i gospodarkę opartą na wiedzy, musimy rozważyć zastosowania ICT w produkcji i usługach w ogólnym kontekście zmieniających się warunków produkcji i pracy. Analiza przykładów zrealizowanych pomyślnie zastosowań ICT w przedsiębiorstwach wskazuje, że sukcesowi zawsze towarzyszyło wcześniejsze wprowadzenie nowych form organizacji pracy, z płaskimi strukturami, w których zaufanie pokłada się w doświadczeniu i wiedzy pracowników, a fachowa wiedza i podejmowanie decyzji zasadniczo idą ze sobą w parze.

3.10.3 Przedstawiona przez Komisję strategia kładzie ogromny nacisk na zwiększanie inwestycji zmierzające do poprawy strony podażowej. Przydatne byłoby szersze omówienie, jakie warunki ramowe i wymagania użytkowników są niezbędne, by tego rodzaju inwestycje w ogóle skutkowały pomyślnie wdrażanymi innowacjami.

3.11 Zdaniem Komitetu Komisja w swoim komunikacie powinna była odnieść się do zagadnienia gromadzenia danych statystycznych w dziedzinie społeczeństwa informacyjnego. Stosowane dotychczas instrumenty statystyczne mogą być w niewielkim stopniu wykorzystane do badania nowych technologii komunikacyjnych i związanych z nimi gałęzi przemysłu. Polityka w tej dziedzinie wymaga unormowanych, porównywalnych w skali międzynarodowej danych dotyczących zastosowania i rozwoju usług i technologii. Chociaż problematyka ta nie została poruszona w komunikacie, EKES wie i z zadowoleniem przyjmuje, że Komisja podjęła kroki zmierzające do zajęcia się tymi zagadnieniami.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Komitet zwraca uwagę na główny warunek realizacji celów określonych w komunikacie Komisji: poprawę i dalszy rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej będącej kręgosłupem społeczeństwa informacyjnego. Przy opracowywaniu przyszłych inicjatyw politycznych należy skupić się na działaniach wspierających działalność inwestycyjną i efektywną konkurencję w ramach poszczególnych sektorów oraz między wszystkimi uczestnikami łańcucha tworzenia wartości przy jednoczesnym zachowaniu równych warunków konkurencji dla wszystkich uczestników. EKES zwraca uwagę, że konieczne jest uwzględnienie obecności podmiotów dominujących i innych szczególnych warunków konkurencji dla przemysłu ICT, zwłaszcza dla przedsiębiorstw opracowujących, produkujących i wprowadzających oprogramowanie na rynek.

4.2 EKES podkreśla, że konieczna jest rozbudowa usług szerokopasmowego dostępu w sposób nieograniczający zaawansowanych zastosowań nowych technologii.

4.2.1 Wprawdzie szczegółowa i powszechnie akceptowana definicja szerokiego pasma jest problematyczna, jednakże taka definicja jest ze zrozumiałych względów konieczna, by móc prowadzić sensowną debatę o jego rozwoju. Powinno to zostać dobitniej zaznaczone w komunikacie Komisji. Zdaniem EKES-u jako podstawę do dyskusji powinno się przyjąć, że mianem szerokiego pasma określa się asynchroniczną szybkość przesyłania danych wynoszącą co najmniej 2 MB/s, a tylko w wyjątkowych przypadkach za szerokie pasmo może zostać uznana szybkość wynosząca 512 kbit/s.

4.3 Komitet z zadowoleniem przyjmuje zamiar Komisji dotyczący skontrolowania ram prawnych komunikacji elektronicznej. Jest to konieczne w celu stworzenia zwiększonych zachęt inwestycyjnych i innowacyjnych.

4.4 EKES pragnie podkreślić, że konwergencja stawia nowe wyzwania w ramach opracowywania polityki ukierunkowanej na zwiększanie zastosowania technologii informacyjnych. Konwergencja polega na udostępnieniu użytkownikom jednokowych treści i usług (przesyłanie za dużą szybkością danych, głosu i obrazu) za pośrednictwem szerokiej gamy zróżnicowanych platform (ADSL, kabel, satelita, PLC, urządzenia komunikacyjne trzeciej generacji G3, itp.) oraz za pośrednictwem zróżnicowanych urządzeń końcowych, od tradycyjnego komputera, poprzez telefony komórkowe i telewizory, aż po zintegrowane mikroprocesory w samochodach, urządzeniach gospodarstwa domowego i wielu innych zastosowaniach. Wartość konwergencji polega na zaproponowaniu klientom szerokiej oferty usług i dostępu do przyłączy o dużej szybkości przesyłu danych.

4.4.1 Przy opracowywaniu nowych przepisów prawnych i norm należy uwzględnić błyskawiczny rozwój nowych zastosowań i wprowadzanie przełomowych technologii, takich jak etykiety odczytywane drogą radiową (smart tags) czy przekazywanie głosu za pośrednictwem internetu (voice over IP). EKES jest przekonany, że regulacje powinny promować interoperacyjność, kwestię najważniejszą z punktu widzenia użytkow-

ników, przy zachowaniu podejścia neutralnego pod względem technicznym, i pomimo trudności, rozwiązywać ewentualne sprzeczności pomiędzy interoperacyjnością a neutralnością techniczną.

4.5 Sektor ICT przeżywa obecnie głęboki przełom, który umożliwi mu sprostanie wyzwaniom wynikającym z konwergencji. Dotyczy to dalszego rozprzestrzeniania się usług szerokopasmowych, zmian technicznych, zmian w zachowaniach konsumentów, nowych modeli przedsiębiorstw oraz wzrastającej konkurencji między poszczególnymi platformami.

4.5.1 W komunikacie słusznie porusza się również zagadnienia konwergencji i interoperacyjności. Zdaniem Komitetu badania i rozwój, jak również działalność normalizacyjna wykazują potencjał w tej dziedzinie. Kierunki działalności normalizacyjnej jednakże w dalszym ciągu powinien wyznaczać rynek, powinny w nich uczestniczyć wszystkie zainteresowane strony oraz powinny się one koncentrować na potrzebach użytkowników. Przykładem w odniesieniu do tej kwestii mogą być wcześniejsze doświadczenia z normą dotyczącą GSM oraz protokołem IP.

4.6 Rozwój ściślejsz zintegrowanych sieci opartych na internecie, zarówno w gospodarce prywatnej, jak i w sektorze publicznym, ma daleko idący wpływ na współpracę wszystkich uczestników: przedsiębiorstw, administracji oraz obywateli. W celu osiągnięcia niezbędnej konwergencji, rozbudowy istniejących sieci, uproszczenia architektury oraz rozwoju sieci nowej generacji konieczne będą inwestycje na znaczną skalę, ze strony wszystkich uczestników rynku telekomunikacyjnego. Zdaniem EKES-u stworzenie przez Wspólnotę i państwa członkowskie odpowiedniego otoczenia umożliwiającego prowadzenie tych znacznych inwestycji ma decydujący wpływ na rozwój europejskiego społeczeństwa informacyjnego.

4.7 W ramach debaty na temat społeczeństwa informacyjnego ważną rolę w kształtowaniu właściwego nastawienia do zastosowania technologii informacyjnych oraz we wzbudzaniu zaufania do nich odgrywa kwestia bezpieczeństwa. Również przedsiębiorstwa uzależniają zastosowanie ICT w działalności od swojej oceny bezpieczeństwa elektronicznych relacji gospodarczych. W podobny sposób gotowość użytkowników do ujawniania danych dotyczących własnych kart kredytowych za pośrednictwem strony internetowej jest ściśle powiązana z ich oceną bezpieczeństwa tej transakcji. Zaufanie użytkowników do ICT jest również podstawowym warunkiem decydującym o tym, czy będą oni skłonni do korzystania z elektronicznych usług administracyjnych, które dzięki temu mogłyby się rozwijać.

4.7.1 Bezpieczeństwo informacji i zwalczanie przestępczości komputerowej stają się dla przedsiębiorstw, administracji, pracobiorców i konsumentów coraz większym problemem. EKES podkreśla, że polityka w dziedzinie społeczeństwa informacyjnego powinna być ukształtowana w sposób zwiększający zaufanie i skłaniający wszystkich uczestników do pełnego wykorzystania potencjału sieci ⁽¹⁰⁾.

⁽¹⁰⁾ Należy zwrócić uwagę także na rozwiązania w zakresie bezpieczeństwa oferowane przez systemy operacyjne i oprogramowanie typu *open source* w walce z piractwem i włamaniami do sieci.

4.7.2 Ze względu na coraz ściślejszą integrację sieci informacyjnych nasze społeczeństwo jest w coraz większym stopniu zależne od nieprzerwanego, całodobowego działania systemu informacyjnego. Z tego względu przy wątpliwościach dotyczących bezpieczeństwa informacji i sieci istotny jest sposób funkcjonowania infrastruktury materialnej. Należy zatem zapewnić systemom redundancję.

4.7.3 Kwestią najważniejszą dla użytkowników ICT jest zwalczanie przestępczości komputerowej — o ile to możliwe — w jednolity sposób na całym świecie oraz ściśle stosowanie przepisów prawnych, aby tym dobitniej pokazać, że przestępstwo nie popłaca. Przy zwalczaniu przestępczości komputerowej należy jednak rozważyć, czy nie dzieje się to kosztem przedsiębiorstw lub praw podstawowych, takich jak prawo do prywatności. Takie rozważania mają szczególne znaczenie w kontekście prowadzonej obecnie dyskusji nad dodatkowymi wymogami w odniesieniu do rozszerzonego zatrzymywania danych⁽¹⁾.

4.7.4 Problem bezpieczeństwa był poruszany przez Komisję w licznych komunikatach i zaleceniach, a jego istnienie zostało uznane poprzez utworzenie Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Sieci i Informacji (ENISA). Zdaniem Komitetu przy pomocy tej agencji należy stworzyć jednolite środowisko, w którym uczestnicy prywatni i publiczni będą mogli współpracować nad ochroną swoich systemów informacyjnych. Należy przy tym uwzględnić coraz szybsze zmiany technologiczne, unikając jednak tworzenia nadmiernych barier biurokratycznych czy finansowych.

4.7.5 Komitet wyraża opinię, iż dla poprawy bezpieczeństwa informacji i sieci decydujące znaczenie ma silna **świadomość bezpieczeństwa**. Z tego względu władze publiczne powinny wspierać na szczeblu lokalnym, krajowym i europejskim ścisłą współpracę z sektorem gospodarczym w celu zwalczania cyberprzestępczości.

4.8 Również w odniesieniu do innych aspektów konieczne jest zwiększenie zaufania do transakcji on-line. Mnogość dyrektyw i przepisów prawa krajowego odnoszących się do elektronicznych relacji gospodarczych oraz ochrony danych osobowych nie ułatwia obywatelom zrozumienia, co jest dozwolone, a co nie, tym bardziej, że realizacja istniejących postanowień i orzecznictwo w tej dziedzinie są wciąż niewystarczające.

4.8.1 Komitet popiera propozycję Komisji polegającą na ocenie dyrektyw odnoszących się do handlu elektronicznego i ochrony danych osobowych. Często możliwe jest wprowadzenie uproszczeń zapewniających większą przejrzystość. W niektórych przypadkach wskazana byłaby również dalsza harmonizacja, szczególnie w odniesieniu do metod postępowania państw członkowskich wobec problemu przesyłania niezamówionych materiałów reklamowych (tzw. spamu) za pomocą elektronicznych środków komunikacji.

4.9 Jednakże nie tylko zagadnienia bezpieczeństwa i być może niedostateczna wiedza o istniejących uregulowaniach są dla małych i średnich przedsiębiorstw barierą uniemożliwiającą pełne wykorzystanie potencjału rozwojowego ICT. Ważnym elementem jest brak programów komputerowych, które byłyby dostatecznie przyjazne dla użytkownika. Zdaniem EKES-u czynnikiem decydującym o wzroście europejskiej konkurencyj-

ności może stać się wsparcie i rozwój produktów i usług ICT dla małych i średnich przedsiębiorstw, w szczególności przez wspieranie badań i rozwoju, normalizacji i projektów szkoleniowych.

4.10 Podstawowe znaczenie, zarówno dla przemysłu ICT, jak i dla użytkowników ICT, mają badania i rozwój oraz działania innowacyjne. Z tego względu konieczne jest nie tylko zgromadzenie środków na badania i rozwój oraz innowacje, ale również wyciągnięcie możliwie największych korzyści i zalet dla obywateli Unii z planów odnoszących się do badań i rozwoju. Aby osiągnąć ten cel, należy włączyć najważniejszych uczestników w opracowywanie planów badań i rozwoju, w szczególności tych, którzy mają rozległy wpływ na końcowe zastosowanie technologii: przedsiębiorstwa należące do wybranych branż, producentów i usługodawców.

4.11 W sprawozdaniu sporządzonym niedawno w ramach pięcioletniej oceny ramowego programu badań UE, odnoszącym się do technologii na rzecz społeczeństwa informacyjnego wspieranych w szóstym ramowym programie badań, niezależna grupa ekspertów stwierdziła, że europejska działalność badawczo-rozwojowa w dziedzinie technologii na rzecz społeczeństwa informacyjnego stanowi znaczący wkład w starania zmierzające do uczynienia Unii najbardziej konkurencyjną gospodarką opartą na wiedzy. Jednakże jeżeli Europa chce osiągnąć masę krytyczną takich technologii, musi zintensyfikować swoje działania inwestycyjne. W sprawozdaniu zwraca się ponadto uwagę, iż konieczne jest zmniejszenie wymogów biurokratycznych, grożących zduśeniem badań w zarodku. EKES podziela ów pogląd.

4.12 Komitet wyraża opinię, iż jednym z filarów polityki w zakresie ICT jest ich wykorzystanie w możliwie dużym stopniu przez administrację publiczną. Administracja publiczna, często jako wymagający i przeszkolony użytkownik i nabywca ICT, jest ważnym politycznym kołem zamachowym, służącym osiągnięciu celów Planu działania i2010. W tym kontekście istnieje szeroka gama możliwości, począwszy od publicznych przetargów on-line, poprzez wykorzystanie ICT do zmniejszenia nakładów administracyjnych dla przedsiębiorstw (elektroniczne usługi administracyjne, tzw. eGovernment), na eHealth (zastosowanie środków komunikacji elektronicznej w służbie zdrowia), eLearning (zastosowanie środków komunikacji elektronicznej w nauczaniu), a na publicznych wydatkach na badania i rozwój skończywszy.

4.13 Szczególną uwagę należy zwrócić na konsekwencje „cyfrowej przepaści” i zintensyfikowanego wykorzystania ICT. Wynikają z tego skutki gospodarcze, społeczne i kulturowe. Warunkiem wykorzystania pełnego potencjału społeczeństwa informacyjnego jest podniesienie kompetencji w zakresie technologii informacyjnych wśród przedsiębiorstw, osób prywatnych i pracowników. Istotne jest uczenie się i nabywanie umiejętności przez całe życie.

4.14 W oparciu o rezultaty swoich dotychczasowych prac w tym zakresie EKES uważa, że istotnymi przeszkodami do stworzenia europejskiego społeczeństwa informacyjnego jest zarówno niezrozumienie wśród znacznej części społeczeństwa europejskiego roli, wartości oraz potencjału wiarygodnej informacji i wiedzy w kształtowaniu dzisiejszej produkcji i rynku,

⁽¹⁾ Patrz Dz.U. C 68/16 z 21 marca 2006. (sprawozdawca: Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER).

jak również fakt, iż nie podjęto metodycznych, systematycznych wysiłków na rzecz utworzenia „cywilizacji, która pozwalałaby oddzielać cenną informację od bezwartościowej oraz weryfikować jej wiarygodność”⁽¹²⁾, czy też innymi słowy, kultury, która wprowadzałaby ład w zamęt wynikający z wielości nowych rodzajów, rytmu i szybkości przepływu informacji w obecnych czasach.

4.14.1 EKES jest zdania, że wyżej wymienione problemy wynikają z niemożności europejskich systemów edukacji podolenia wyzwaniom ery cyfrowej. Komitet zaleca zatem możliwie najściślejsze i najskuteczniejsze powiązanie strategii i2010 z wysiłkami na rzecz udoskonalenia systemów oświaty w Europie, w szczególności poprzez zwiększenie nakładów na nie.

4.14.2 Impulsem dla tego rozwoju byłoby z pewnością podwojenie udziału pracobiorców przechodzących szkolenia w zakresie wykorzystania technologii informatycznych na różnym poziomie zaawansowania. W szkoleniach takich uczestniczyć powinni w równej mierze pracownicy wysoko, jak i nisko wykwalifikowani. Ważna rola przypada w tym kontekście zarówno pracobiorcom, jak i pracodawcom.

4.14.3 Również sektor publiczny na różnych szczeblach ma do odegrania ważną rolę w zakresie tworzenia zachęt do kształcenia ustawicznego i integracji tego procesu, który w oczywisty sposób powiązany jest z szerokimi celami politycznymi UE w ramach procesu lizbońskiego i który obejmuje również trwały rozwój. Jednocześnie, także bezrobotnym zapewnić trzeba dostęp do szkoleń informatycznych wspieranych ze środków publicznych, aby dopomóc im w powrocie do pracy.

4.14.4 W tym kontekście Komitet potwierdza swoje wcześniej przedstawione stanowisko⁽¹³⁾, przy czym podkreśla dobitnie, że należy stworzyć lepsze warunki dla zastosowania komunikacji elektronicznej w nauczaniu na wszystkich szczeblach edukacji.

4.15 Jednakże umożliwienie dostępu osobom społecznie defaworyzowanym wymaga nie tylko szkoleń. Na skutek przyczyn ekonomicznych lub geograficznych bądź ze względu na

szczególne potrzeby, liczne grupy społeczne (np. osoby niedoświadczające lub starsze) są często pozbawione możliwości korzystania z nowoczesnych środków komunikacji. Likwidacja tych barier jest ważnym kryterium pomyślnej realizacji społeczeństwa informacyjnego oddanego idei równouprawnienia.

4.15.1 Kolejnym wyzwaniem jest stworzenie integracyjnej europejskiej przestrzeni informacyjnej, która umacniać będzie prawa wszystkich obywateli do uczestnictwa oraz wspierać różnorodność kulturową i językową. Realizacja tego celu wymaga demokratyzacji przepływu informacji i innowacji oraz zagwarantowania nieskrępowanego dostępu do informacji. Mając na względzie digitalizację w dziedzinie informacji i nowe osiągnięcia techniczne w zakresie monitorowania i ograniczania przepływu informacji, należy zapewnić gwarancje prawne, iż informacje będące własnością publiczną pozostaną dostępne dla wszystkich oraz że uwzględniony zostanie publiczny interes w zakresie informacji chronionych prawem autorskim. Zdolność do innowacji zależeć może w znacznej mierze od regulacji dotyczących ochrony własności intelektualnej, począwszy od patentów i praw autorskich, aż po ochronę oprogramowania i baz danych. Pomiedzy regulacjami dotyczącymi ochrony własności intelektualnej a przysługującymi jednostkom prawami dostępu do kultury i wiedzy należy znaleźć równowagę, pozwalającą na czasową ochronę w celu zachęcenia do innowacji i inwestycji, a jednocześnie umożliwiającą jak najpowszechniejszy dostęp do informacji i wiedzy, zgodnie z duchem strategii lizbońskiej.

4.16 „Cyfrową przepaść” pokonać można tylko pod warunkiem zapewnienia technicznego i prawnego dostępu do informacji, powszechnego dostępu do usług szerokopasmowych po przystępnych cenach, posiadania odpowiednich umiejętności w zakresie obsługi komputera oraz gdy oprogramowanie będzie przyjazne dla użytkownika. Jedynie jeżeli wymienione wyżej warunki zostaną spełnione, można będzie wykorzystać szanse, jakie społeczeństwo informacyjne niesie ze sobą nie tylko w dziedzinie wzrostu i zatrudnienia, lecz także rozwoju osobistego.

Bruksela, 16 marca 2006 r

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

⁽¹²⁾ Koncepcja ta została pomyślana jako środek pozwalający poprzez proces edukacji rozwinąć w jednostce mechanizmy filtrowania informacji i kontrolowania ich wartości (Dz.U. C 157 z 25.5.1998, pkt 2.3.8).

⁽¹³⁾ W opinii Komitetu w sprawie: „Europejski wymiar edukacji: charakterystyka, treść i perspektywy” (sprawozdawca: Christoforos KORYFIDIS, Dz.U. C 139 z 11.5.2001, pkt 4.5) zwraca się uwagę, że „Komitet uważa inicjatywę eLearning za fundament wysiłków Europy zmierzających do wprowadzenia obywateli w erę cyfrową, w szczególności do wspierania wykorzystania internetu, powiązania jednostek edukacyjnych w sieć i rozwoju mobilności wirtualnej. Z tego względu zaleca on jak najszybszą likwidację barier stojących na drodze skutecznego rozwoju tej inicjatywy, przede wszystkim odnoszących się do kosztów i jakości odpowiedniej infrastruktury elektronicznej, kosztów połączeń, zawartości cyfrowej oraz językowej rzeczywistości internetu.”

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie przemocy domowej wobec kobiet

(2006/C 110/15)

Dnia 14 lipca 2005 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię w sprawie *przemocy domowej wobec kobiet*

Sekcja ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 22 lutego 2006 r. Sprawozdawcą była **Renate HEINISCH**.

Na 425. sesji plenarnej w dniach 15-16 marca 2006 r. (posiedzenie z dnia 16 marca 2006 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 99 głosami za, przy 2 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

wobec kobiet, jej skutków dla jednostki i społeczeństwa oraz jej kosztów w wymiarze finansowym.

1.1 Przemoc domowa, fizyczna i moralna, mężczyzn wobec kobiet stanowi jedno z najpoważniejszych pogwałceń praw człowieka — prawa do życia oraz do nietykliwości fizycznej i psychicznej. Ponieważ przemoc ta wynika z wciąż jeszcze charakteryzującego nasze społeczeństwa nierównego podziału władzy pomiędzy płcie, zjawisko to dotyczy kobiet ze wszystkich warstw społecznych. Stanowi to hamulec rozwoju ogólnie pojętego społeczeństwa demokratycznego. Dlatego też jedno z najważniejszych zadań polityki europejskiej, opartej na poszanowaniu podstawowych praw człowieka, polega na zapobieganiu takim czynom oraz na opracowywaniu skutecznych procedur w zakresie edukacji, prewencji, ścigania karnego i wsparcia.

— Ponieważ przemoc domowa stanowi w zasadzie problem z zakresu równości szans kobiet i mężczyzn (gender equality), która to problematyka należy do kompetencji Dyrekcji Generalnej ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans, EKES proponuje, by to właśnie ta Dyrekcja Generalna w Komisji pełniła przewodnią rolę w tworzeniu ogólnoeuropejskiej strategii.

Adresaci: Komisja, Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans

1.2 Bezpieczeństwo kobiet i ich równe traktowanie, będące integralną częścią składową praw podstawowych, powinny być zasadniczym punktem wyjścia i minimalnym wymogiem dla wszystkich państw, które są członkami UE lub pragną się nimi stać. W związku z tym EKES zwraca się z usilnym apelem do rządów pełniących przewodnictwo w Radzie UE, aby nadal intensywnie zajmowały się kwestią przemocy domowej wobec kobiet.

1.4 Przemoc domową naprawdę skutecznie można zwalczać tylko na właściwym szczeblu krajowym. Dlatego też, aby zapewnić praktyczne wdrażanie strategii, każde państwo członkowskie powinno w ramach opracowywania ogólnoeuropejskiej strategii przygotować własny **krajowy plan działań** na rzecz zwalczania przemocy domowej wobec kobiet, zawierający konkretne działania i terminy wykonania strategii. Należy przy tym uwzględnić zwłaszcza następujące kwestie, podając harmonogram działań i posiadane środki:

Adresaci: rządy przewodniczące Radzie UE, Komisja.

1.3 Wprowadzić największą odpowiedzialność za zwalczanie przemocy domowej spoczywa na państwach członkowskich, jednak ponieważ reakcje poszczególnych krajów są bardzo rozbieżne, EKES za niezbędne uznaje opracowanie **strategii ogólnoeuropejskiej**.

— Regulacje prawne, szczególnie w zakresie działań policji oraz w dziedzinie prawa.

— Gromadzenie danych statystycznych dotyczących przemocy domowej.

— Udzielanie pomocy i wsparcia faktycznym i potencjalnym ofiarom przemocy, zwłaszcza pod kątem „uwłasnowolnienia” (empowerment). Trzeba przy tym wziąć także pod uwagę działania związane z rynkiem pracy i konkretnym miejscem pracy.

— Ponieważ przemoc domowa wobec kobiet z jednej strony odzwierciedla nierówność pomiędzy płciami, ale z drugiej strony nierówność tę pogłębia, EKES wzywa Komisję, by opracowała kompleksową strategię zwalczania tego zjawiska, w oparciu o istniejące już regulacje traktatowe.

— Ofiary przemocy domowej, wywodzące się ze specyficznych grup — np. imigrantki, kobiety starsze oraz bardzo młode kobiety, należy otoczyć szczególną troską.

— Podstawą tej ogólnoeuropejskiej strategii musi być przeprowadzenie pierwszych obejmujących całą UE badań, dotyczących stopnia rozpowszechnienia zjawiska przemocy

— W odniesieniu do sprawców ważne są przede wszystkim działania prewencyjne oraz sankcje.

- Wszystkie realizowane środki oraz koncepcje powinny być ze sobą powiązane, obejmować różne instytucje i jednostki administracyjne.
- Choć zwalczanie przemocy domowej jest zadaniem państwa, to należy zapewnić organizacjom pozarządowym wsparcie finansowe i organizacyjne, zwłaszcza dlatego, że odgrywają one istotną rolę w zapobieganiu przemocy domowej wobec kobiet, organizowaniu kampanii informacyjnych oraz szkoleń, udzielaniu pomocy i wsparcia ofiarom oraz w działaniach odnoszących się do sprawców.
- Powinno się także zapewnić szkolenie prawników, policjantów, wychowawców, psychologów, pracowników służby zdrowia i pracowników społecznych, których zadaniem jest wczesne wykrycie przemocy domowej oraz udzielanie skutecznej pomocy osobom nią dotkniętym.
- Należy wyznaczyć krajowych sprawozdawców, których zadaniem byłoby gromadzenie, wymiana oraz opracowywanie informacji i danych statystycznych na temat przemocy domowej wobec kobiet, jak również pomoc w przekazywaniu sprawdzonych metod działania pomiędzy państwami członkowskimi oraz państwami kandydującymi.
- Krajowe plany działań oraz związane z nimi koncepcje i środki powinny być rozpowszechniane w kampaniach informacyjnych.

1.5 Zdaniem EKES-u, pilną potrzebą jest skontrolowanie, na ile faktycznie zrealizowano planowane zadania (monitoring). Szczególną uwagę należy przy tym zwrócić na to, czy ofiary i świadkowie przemocy domowej są gotowi zgłaszać takie przypadki na policję, co odczytywać można jako wyraz zaufania do policji, do instytucji prawa w ogóle oraz do organizacji społecznych.

Adresaci: państwa członkowskie.

1.6 Aby mieć pojęcie o zakresie zjawiska przemocy domowej wobec kobiet, uczulić na ten problem opinię publiczną i móc wypracować skuteczne rozwiązania na płaszczyźnie instytucjonalnej, potrzebne są informacje i dane statystyczne z wszystkich państw członkowskich, nawet jeśli żadna statystyka nigdy w pełni nie odda rozmiaru takiego problemu jak przemoc domowa.

1.7 EKES uważa, że we wszystkich państwach członkowskich oraz państwach kandydujących pilnie potrzebne jest prowadzenie godnych zaufania i porównywalnych statystyk na temat przemocy domowej wobec kobiet. Niezwłocznie należy rozpocząć opracowywanie niezbędnych do tego podstaw i regulacji.

Adresaci: Komisja, Eurostat, nowo utworzony Europejski Instytut ds. Równości Mężczyzn i Kobiet, państwa członkowskie.

1.8 Zdaniem EKES-u konieczne są nowe sposoby zwalczania przemocy domowej wobec kobiet — zarówno poprzez zapobieganie, jak i poprzez sankcje oraz wymiana sprawdzonych praktyk i działań pomiędzy państwami członkowskimi oraz na szczeblu europejskim. EKES uważa, że użycie krajowych środków masowego przekazu do regularnego rozpowszechniania odpowiednich informacji celem uwolnienia ofiar od poczucia winy mogłoby pomóc im w podjęciu decyzji o ujawnieniu czynów, których padły ofiarami, co jest pierwszym krokiem na drodze do większego poczucia własnowolnienia. Państwa członkowskie powinny w większym stopniu wykorzystywać środki masowego przekazu do informowania o prawach, procedurach i strukturach pomocy dla ofiar.

Adresaci: państwa członkowskie, EUCPN.

2. Uzasadnienie

2.1 Zakres, przyczyny i skutki przemocy mężczyzn wobec kobiet

2.1.1 W ciągu ostatnich czterech dekad temat przemocy mężczyzn wobec kobiet z problemu uznawanego za tabu, będącego „prywatną sprawą” dotkniętych nim kobiet, stał się kwestią społeczną, żywo dyskutowaną w aspekcie publicznym, kryminalnym i politycznym. Decydujący udział w zmianie postrzegania tego problemu miały (i wciąż mają) inicjatywy kobiet i ruch feministyczny, wielokrotnie i dobitnie zwracając uwagę na znaczną skalę przemocy mężczyzn wobec kobiet w sferze prywatnej i w rodzinie oraz na niewystarczające reakcje na nią ze strony władz i instytucji.

2.1.2 Przemoc domowa wobec kobiet nie jest problemem indywidualnym jednej kobiety, lecz problemem społeczno-politycznym, związanym z gorszym położeniem kobiet w strukturach społecznych i z ich dyskryminacją w społeczeństwach wciąż zdominowanych przez mężczyzn. Przemoc ta, choć w różnym zakresie, jest obecna we wszystkich państwach świata i we wszystkich warstwach społecznych. Ma ona wpływ na dostęp lub powrót kobiet do świata pracy i/lub na ich zdolność do pełnego wypełniania zadań związanych z zajmowanym stanowiskiem.

2.1.3 Zgodnie z raportem „Przemoc i zdrowie”, opublikowanym w 2002 r. przez Światową Organizację Zdrowia (WHO), w którym przeanalizowano wyniki 48 badań dotyczących stopnia rozpowszechnienia zjawiska przemocy wobec kobiet, od 10 % do 69 % (w zależności od kraju i rodzaju badań) kobiet doświadczyło w swoim życiu przemocy fizycznej ze strony małżonka/partnera⁽¹⁾. Po przeanalizowaniu różnych badań europejskich w opracowaniu dotyczącym „Sytuacji życiowej, bezpieczeństwa i zdrowia kobiet w Niemczech”, opublikowanym w 2004 r. przez niemieckie Federalne Ministerstwo ds. Rodziny, Seniorów, Kobiet i Młodzieży, podaje się odsetek przemocy fizycznej wobec kobiet wynoszący pomiędzy 7 % a 45 %⁽²⁾.

⁽¹⁾ Światowa Organizacja Zdrowia: Światowy raport na temat przemocy i zdrowia, 2002 r. (ang. *World Report On Violence And Health*), www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/en/summary.pdf.

⁽²⁾ Federalne Ministerstwo ds. Rodziny, Seniorów, Kobiet i Młodzieży: *Sytuacja życiowa, bezpieczeństwo i zdrowie kobiet w Niemczech. Reprezentatywne badanie dotyczące przemocy wobec kobiet w Niemczech*, 2004 r. (niem. *Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland. Eine repräsentative Untersuchung zu Gewalt gegen Frauen in Deutschland*) (www.bmfsfj.de).

2.1.4 Przy ocenie tych danych statystycznych uwzględnić trzeba fakt, że po pierwsze są one zdecydowanie niekompletne, a po drugie można je ze sobą porównać tylko w niewielkim stopniu, jeżeli w ogóle jest to możliwe. Opierają się one na różnych definicjach przemocy wobec kobiet, metody gromadzenia danych i ich zakres odbiegają od siebie i wreszcie same kobiety są w różnym stopniu skłonne opowiadać o przemoc, której doświadczyły od swojego partnera. W każdym razie dane te pozwalają stwierdzić, że przemoc mężczyzn wobec kobiet istnieje we wszystkich krajach świata, także w państwach członkowskich UE. Należy również zakładać, że we wszystkich krajach zjawisko to jest znacznie bardziej rozpowszechnione niż wskazywałyby na to owe dane.

2.1.5 Obecnie nie podlega dyskusji, iż rodzaj i skala przemocy mężczyzn wobec kobiet uzależnione są od patriarchalnych struktur władzy i określonej przez nie roli obu płci w danym społeczeństwie. Przemoc mężczyzn wobec kobiet jest zjawiskiem wynikającym bezpośrednio ze struktur społecznych, czyli z nierównej sytuacji pomiędzy kobietami i mężczyznami. Brak równości kobiet i mężczyzn sprawia również, że ten rodzaj przemocy jest nie dość zbadany, zwalczany i karany sankcjami prawnymi. Do zmniejszania tej przemocy w znaczący sposób przyczyniają się społeczne procesy równouprawnienia i równego traktowania kobiet i mężczyzn oraz przyznanie kobietom jednakowych praw i wolności. Decydującymi czynnikami dla samodzielnego życia, w którym zagrożenie przemocą domową jest ograniczone, są: pozycja społeczna kobiety, jej wykształcenie i możliwości zawodowe, ekonomiczna/finansowa niezależność od partnera oraz zakres jej uczestnictwa w życiu społecznym.

2.1.6 Istnieją również jednoznaczne dowody, iż przemoc wobec kobiet ma poważne konsekwencje psychiczne, psychosocjalne i zdrowotne, oddziałujące również na opiekę zdrowotną i rynek pracy.

2.2 Przemoc domowa wobec kobiet jako zagrożenie w Unii Europejskiej

2.2.1 Kamieniem milowym w kształtowaniu nowej oceny zjawiska przemocy wobec kobiet była Czwarta Światowa Konferencja Narodów Zjednoczonych w sprawie Kobiet, która odbyła się w Pekinie (Chiny) w 1995 r. i w której udział wzięły wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej. Ich przedstawiciele, wspólnie ze wszystkimi pozostałymi uczestnikami konferencji, przyjęli deklarację pekińską i platformę działania oraz postanowili między innymi podjąć działania zapobiegające przemocy wobec kobiet i eliminujące ją⁽³⁾.

⁽³⁾ Czwarta Światowa Konferencja Narodów Zjednoczonych w sprawie Kobiet: Deklaracja pekińska i platforma działania (ang. *The United Nations: Fourth World Conference on Women: Beijing Declaration and Platform for Action*) www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/index.html.

2.2.2 Wprowadzić to państwa członkowskie mają realizować te działania, jednakże i na poziomie europejskim podjęto kroki, aby je wesprzeć w realizacji tego zadania. Oprócz problemu handlu kobietami działania koncentrowały się na przemoc domowej wobec kobiet (patrz również: raport opublikowany w 2004 r. przez Europejskie Lobby Kobiet „Pekin po dziesięciu latach — 1995-2005”⁽⁴⁾).

2.2.3 Do najnowszych działań na poziomie europejskim należy planowana realizacja decyzji Rady Europy ze szczytu, który odbył się w Warszawie w dniach 16-17 maja 2005 r.: „Rada Europy podejmie działania na rzecz zwalczania przemocy wobec kobiet, w tym przemocy w rodzinie. Zostanie powołana grupa robocza, której zadaniem będzie ocena postępu prac na poziomie krajowym oraz stworzone zostaną instrumenty do oceny efektów na poziomie ogólnoeuropejskim, z myślą o formułowaniu propozycji konkretnych działań”⁽⁵⁾.

2.2.4 Poza tym w Parlamencie Europejskim Komisja Praw Kobiet i Równouprawnienia przedstawiła sprawozdanie w sprawie obecnej sytuacji oraz przyszłych działań w zakresie zwalczania przemocy wobec kobiet⁽⁶⁾.

2.3 Analiza i propozycje EKES-u

2.3.1 W ostatnich latach UE bez wątpienia poczyniła postępy w walce z przemocą domową wobec kobiet: wszystkie państwa członkowskie uznają ten rodzaj przemocy za problem, wszędzie opracowano również programy i podjęto działania w celu uwrażliwienia na tego rodzaju przemoc, jej zapobieganiu i eliminacji. Także kraje kandydujące zdały sobie sprawę z braków w tej dziedzinie i dążą do poprawy sytuacji⁽⁷⁾.

2.3.2 Jednakże dostępne są jedynie bardzo fragmentaryczne informacje, których porównanie jest prawie niemożliwe: brakuje wspólnych definicji, w szczególności dla oceny statystycznej przemocy domowej wobec kobiet, brakuje dokładnej wiedzy o działaniach podjętych w poszczególnych państwach członkowskich, ukierunkowanych na zapobieganie, interwencjonowanie i karanie — nie mówiąc już o możliwości oceny ich skuteczności.

⁽⁴⁾ Europejskie Lobby Kobiet: *Pekin po dziesięciu latach. 1995-2005: przegląd realizacji pekińskiej platformy działania przez Unię Europejską* (ang. *Beijing+10. 1995-2005: Review of the Implementation of the Beijing Platform for Action by the European Union*) listopad 2004 r. (www.womenlobby.org).

⁽⁵⁾ CM-SUIV13(2005)7; www.coe.int/t/dcr/summit/20050517_plan_action_en.asp. Grupa zostanie powołana w 2006 r.

⁽⁶⁾ *Sprawozdanie w sprawie obecnej sytuacji oraz przyszłych działań w zakresie zwalczania przemocy wobec kobiet* (2004/2220(INI)) Komisji Praw Kobiet i Równouprawnienia w PE z dnia 9.12.2005 (A6-0404/2005).

⁽⁷⁾ Patrz: *Sprawozdanie w sprawie kobiet w Europie Południowej* (ang. *Report on Women in South-East Europe - 2003/2128(INI)*) Komisji Praw Kobiet i Równouprawnienia w PE z dnia 24.5.2004 (A5-0182/2004).

2.3.3 W niniejszej opinii przemoc domową wobec kobiet definiuje się jako **przemoc ze strony partnera**. Jest to psychiczna lub fizyczna (również seksualna) przemoc w małżeńskim lub nieformalnym związku, również w przypadkach, gdy występuje ona po rozstaniu, ale bezpośrednio wynika z wcześniejszego związku. Chodzi tu o proces mający na celu kontrolę i podporządkowanie, kiedy narusza się prawa partnera do wolności i nietykalności fizycznej, psychicznej i seksualnej. Przy tym zwłaszcza kobiety dotknięte przemocą psychiczną (psychicznym okrucieństwem) mają ogromne trudności z broniением się przed nią lub z zakończeniem związku. W większości przypadków przemoc domowej sprawcami są mężczyźni, a ofiarami kobiety.

2.3.4 Przemoc nie dotyka tylko i wyłącznie samych ofiar, ale także innych członków rodziny, zwłaszcza **dzieci**. Dzieci, będące świadkami przemocy domowej, zawsze same padają ofiarą przemocy psychicznej, a także częściej niż inne dzieci doświadczają przemocy fizycznej. Jednak przemoc domowa nie jest skierowana bezpośrednio czy pośrednio przeciw nim.

2.3.5 Przemoc wobec dzieci, również i przede wszystkim ta w najbliższym środowisku, jest problemem tak istotnym, że nie należy go wrzucać do jednego worka z przemocą domową wobec kobiet, lecz potraktować odrębnie.

2.3.6 W związku z przedstawioną sytuacją omówiono przede wszystkim następujące zalecenia:

2.3.7 Ustalenie podstaw prawnych zapobiegania i ścigania przemocy domowej wobec kobiet oraz ich realizacji w państwach członkowskich

2.3.7.1 Dotychczasowe doświadczenia pokazują, że istnienie uregulowań prawnych ma decydujące znaczenie dla uwrażliwienia na przemoc domową, zapobiegania oraz zwalczania jej za pomocą odpowiednich działań interwencyjnych. Wzorem w tej dziedzinie jest Austria (od przyjęcia ustawy o ochronie przed przemocą w rodzinie z dnia 1 maja 1997 r.). Podobne uregulowania wprowadzono w międzyczasie także w wielu innych państwach europejskich ⁽⁸⁾.

2.3.7.2 W dyskusję wewnątrz Wspólnoty Europejskiej ważny wkład wniosłaby dokładna, aktualna informacja o poszczególnych uregulowaniach prawnych, w szczególności w odniesieniu do procedur policyjnych i kompetencji sądów, a przede wszystkim działalności i powiązań z innymi podmiotami zainteresowanymi, również z organizacjami oferującymi pomoc i doradztwo (organizacjami pozarządowymi).

2.3.7.3 Jednak równie istotne byłyby informacje, jak zapewnić praktyczne wdrożenie regulacji prawnych. Doświadczenia państw członkowskich wskazują, że samo ustawodaw-

stwo bynajmniej nie wystarczy, aby skutecznie zapobiegać przemocy domowej wobec kobiet i ją zwalczać.

2.3.8 Opracowywanie i zbieranie danych statystycznych dotyczących przemocy domowej wobec kobiet

2.3.8.1 Jeśli chodzi o dane statystyczne, to obecna sytuacja jest wysoce niezadowolająca. Nie ma jak dotąd żadnych sprawdzonych i wiarygodnych danych statystycznych odnoszących się do przemocy domowej wobec kobiet, które zostałyby uzgodnione na poziomie europejskim, a zatem byłyby porównywalne. Zgodnie z dostępnymi informacjami, wskaźniki opracowane podczas duńskiego przewodnictwa, nie zostały dotąd wdrożone.

2.3.8.2 Statystyki kryminalne z poszczególnych państw członkowskich dotyczące tego zagadnienia, o ile w ogóle są dostępne, mogą być w najlepszym razie zebrane przez **Eurostat**. Według informacji z Dyrekcji Generalnej ds. Sprawiedliwości, Wolności i Bezpieczeństwa, Eurostat opracowuje właśnie instrumenty pozyskiwania porównywalnych danych dla statystyk kryminalnych. Jak dotąd **Euro-pol**, podobnie jak Interpol, zajmował się tym zagadnieniem w bardzo ograniczonym stopniu. Natomiast prace prowadzone w ramach programu DAPHNE stanowią cenny wkład w poprawę obecnej sytuacji i dlatego koniecznie należy je kontynuować.

2.3.8.3 O ile w dalszym ciągu powinno się dążyć do porównywalnego ujmowania danych w statystykach kryminalnych odnoszących się do przemocy domowej, prawdopodobnie łatwiejsze będzie przeprowadzenie na poziomie krajowym **ankiet/badań społecznych** („Victim surveys”), dokonanych w oparciu o porównywalne kryteria. W projekcie EIDIV dotyczącym europejskiej bazy wskaźników dotyczących przemocy w związkach intymnych (ang. *European Indicators Database on Intimate Partner Violence*), wspieranym przez program DAPHNE, przedstawia się stosowne propozycje dotyczące zharmonizowanego europejskiego badania społecznego, które mogłoby zostać przeprowadzone w stosunkowo prosty sposób w krótkim okresie. W tym kontekście możliwe byłoby również ujęcie zakładania i działalności **punktów interwencyjnych** (organizacji pozarządowych).

2.3.8.4 Również w ramach badań **Eurobarometru** możliwe byłoby przeprowadzenie reprezentatywnych ankiet. Na przykład w ramach wspomnianej już europejskiej kampanii przeciw przemocy w małżeństwie i partnerstwie przeprowadzono ankietę Eurobarometru dotyczącą stosunku Europejki i Europejczyków do przemocy domowej. Wedle dostępnych informacji na rok 2006 planuje się kolejną ankietę.

⁽⁸⁾ Dearing A., Haller M., *Das Österreichische Gewaltschutzgesetz*, Wiedeń, 2000 r.; Ullmann M., *Der polizeiliche Umgang mit häuslicher Gewalt in Österreich*, w: Schröder D., Petzold P. (wyd.), *Gewalt in sozialen Nahraum I. Eine erste Zwischenbilanz nach Einführung des Gewaltschutzgesetzes*, Frankfurt, 2004, str. 7-23.

2.3.9 Podkreślenie znaczenia zapobiegania przemocy domowej wobec kobiet

2.3.9.1 Decydujące znaczenie ma zapobieganie przemocy domowej wobec kobiet. O ile ważne jest upublicznienie tej formy przemocy, przełamanie milczenia, ściganie jej jako czynu karalnego, który stanowi, niesienie pomocy ofiarom, chronienie ich i wspieranie, o tyle nieporównywalnie ważniejsze jest podjęcie działań zapobiegających wystąpieniu tej przemocy.

2.3.9.2 W uniwersalnym zapobieganiu przemocy w społeczeństwie ważna jest przede wszystkim informacja i nieustanne wyjaśnianie, że w nowoczesnym społeczeństwie demokratycznym nie wolno przyzywać na przemoc mężczyzn wobec kobiet. Już od najwcześniejszych lat dzieci — zarówno dziewczynki, jak i chłopcy — powinny się uczyć, że i chłopcy i dziewczynki, kobiety i mężczyźni są tak samo ważni, mają te same prawa i obowiązki oraz równe możliwości. Wychowanie w duchu równouprawnienia należy kontynuować przez cały okres edukacji szkolnej, a także w późniejszym życiu.

2.3.9.3 Przemoc domowa ma znaczny wpływ na dzieci będące jej mimowolnymi świadkami i wzrastające w jej atmosferze. Z tego względu należy wcześniej i trwale pomagać dzieciom wyrwać się z kręgu przemocy i nauczyć je rozwiązywania problemów bez uciekania się do niej.

2.3.9.4 Poprzez odpowiednie działania socjalne, ekonomiczne i prawne należy zadbać o to, by nie powstawały sytuacje życiowe szczególnie sprzyjające występowaniu przemocy domowej. Zalicza się do nich złe warunki materialne, finansowe i ekonomiczne uzależnienie od partnera, złe warunki mieszkaniowe oraz nadużywanie alkoholu i narkotyków. Złe warunki socjalne mogą zwiększyć ryzyko przemocy wobec kobiet, nawet jeśli występuje ona we wszystkich warstwach społecznych.

2.3.10 Wspieranie projektów interwencyjnych i porozumień na rzecz współpracy: optymalizacja pomocy, działań wobec sprawców i „uwłasnowolnienie” (empowerment)

2.3.10.1 Kobiety będące ofiarami przemocy domowej, nie otrzymują zazwyczaj wielkiego wsparcia ze strony swojego otoczenia społecznego. Także instytucje, które posiadają kompetencje w tej dziedzinie, często nie dostrzegają tego zagadnienia lub były bezradne w konfrontacji z nim, uznając, że zjawisko to należy do sfery życia prywatnego. Jeśli sprawdziły się schroniska dla ofiar przemocy domowej, to należy zachować i rozbudowywać tę infrastrukturę pomocy. Ponadto nadal należy poprawiać współpracę pomiędzy państwowymi i niepaństwowymi jednostkami i instytucjami, np. poprzez zinstytucjonalizowane porozumienia na rzecz współpracy (projekty interwencyjne).

2.3.10.2 Projekty interwencyjne i porozumienia na rzecz współpracy mogą zapoczątkować i doprowadzić do zmiany nastawienia: mężczyźni zostaną włączeni w dyskusję i działania

przeciw przemocy w relacjach między płciami, uznani za współodpowiedzialnych i traktowani nie tylko jako część problemu, ale również jako aktywni uczestnicy jego rozwiązywania. Kobiety, będące ofiarami przemocy domowej, nie zostają trwale przypisane do roli ofiar, ale są „uwłasnowolnione” (empowerment). W realizacji tych zadań szczególną rolę do spełnienia mają organizacje pozarządowe.

2.3.10.3 Mimo że nie wyczerpie to zagadnienia, należy w tym kontekście wymienić jeszcze pięć kolejnych problemów:

2.3.11 Zwracanie większej uwagi na sytuację imigrantek

2.3.11.1 Według wszystkich dostępnych informacji w społeczności imigrantek istnieją grupy silniej dotknięte problemem przemocy domowej niż porównywalne grupy ludności miejscowej, a jednocześnie otrzymują one mniej pomocy ze strony organizacji państwowych i niepaństwowych. Ta sytuacja ma wiele przyczyn; należy wymienić pewne utrzymujące się odizolowanie społeczności imigrantek, utrudniony dostęp do instytucji społeczeństwa obywatelskiego, bariery językowe, różnice kulturalno-społeczne czy też po prostu brak wiedzy o tym, dokąd udać się po pomoc. Sytuacja imigrantek nielegalnie przebywających w danym kraju jest szczególnie skomplikowana, gdyż ich status i niedostateczne poinformowanie o własnych prawach niezmiernie utrudniają skorzystanie z pomocy w przypadkach przemocy domowej, chociaż mają one do tej pomocy takie samo prawo, jak obywatelki danego państwa czy imigrantki legalnie w nim przebywające.

2.3.12 Silniejsze zaangażowanie w ten problem środowisk prawników, policjantów, wychowawców, psychologów, pracowników służby zdrowia i pracowników społecznych

2.3.12.1 W krajowej polityce w tej dziedzinie dążyć należy do tego, by prawnicy, policjanci, wychowawcy, psychologowie, pracownicy służby zdrowia i pracownicy społeczni byli w stanie wcześniej zauważyć występowanie przemocy. Brak odpowiedniej wiedzy w tych grupach zawodowych na temat symptomów, form występowania oraz cykli i stopni eskalacji przemocy powoduje, że problem ten staje się tabu, nie rozpoznaje się jego procesów i stosuje się niewłaściwe środki — z fatalnymi niekiedy skutkami.

2.3.13 Kontrola zakazu zbliżania się i kontaktowania się

2.3.13.1 W ramach ustaw o ochronie przed przemocą w rodzinie możliwe jest zazwyczaj orzekanie o zakazie zbliżania i kontaktowania się. Jednakże próba zapewnienia w ten sposób ofierze ochrony przed jej agresywnym partnerem może zostać obrócona wniwecz przez przyznanie partnerowi (byłemu mężowi) prawa do odwiedzin wspólnych dzieci. W niektórych państwach członkowskich uregulowano już rozwiązanie tego problemu.

2.3.13.2 Ciągłe jeszcze wiele kobiet, będących ofiarami przemocy domowej, musi szukać ochrony w schroniskach dla kobiet. Pomimo wszelkich wysiłków pracowników schronisk pobyt tam może mieć negatywny wpływ na stan psychiczny ofiar, a w szczególności towarzyszących im dzieci. Dlatego też powinny zostać ustanowione podstawy prawne dla tego, by zasadniczo to sprawca przemocy domowej musiał opuścić wspólne mieszkanie i by pozostawało ono do wyłącznego użytku ofiary.

2.3.14 Zwracanie większej uwagi na sytuację starszych kobiet jako ofiar przemocy domowej

2.3.14.1 Zgodnie z danymi punktów doradztwa dla kobiet szczególnie starszym kobietom doświadczającym przemocy trudno jest zwrócić się o pomoc i uzyskać ją. Wzorce podziału ról pomiędzy płciami mogą być w tej sytuacji jeszcze głęboko zakorzenione. W kampaniach informacyjnych o przemocy domowej należy lepiej uwzględnić grupę docelową kobiet starszych nie tylko, aby wskazać im możliwości uzyskania

pomocy, ale przede wszystkim, aby uświadomić im, że do takiej pomocy mają prawo.

2.3.15 Funkcjonowanie ofiar przemocy domowej w szeroko rozumianym życiu społecznym, a zwłaszcza na rynku pracy

2.3.15.1 Przemoc domowa wobec kobiet utrudnia ofiarom funkcjonowanie w szeroko rozumianym życiu społecznym, a zwłaszcza na rynku pracy, czego skutkiem jest marginalizacja, ubóstwo, zależność finansowa i materialna. Fizyczne i psychiczne konsekwencje przemocy oddziałują nie tylko na dostęp ofiar do rynku pracy, ale także na ich sytuację jako pracownika (nieobecności, obciążenie psychiczne czy zmiany miejsca zamieszkania itd.). Dlatego istnieje potrzeba kompleksowych rozwiązań tego problemu przez instytucje rynku pracy, np. poprzez zawarcie porozumień pomiędzy pracodawcami a związkami zawodowymi, mających na celu ochronę i wsparcie dla pracownic dotkniętych przemocą domową, jak to ma miejsce np. w Szwecji.

Bruksela, 16 marca 2006 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND
