

Dziennik Urzędowy C 162

Unii Europejskiej

Tom 51

Wydanie polskie

Informacje i zawiadomienia

25 czerwca 2008

Powiadomienie nr

Spis treści

Strona

III Akty przygotowawcze

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

442. sesja plenarna w dniach 13–14 lutego 2008 r.

2008/C 162/01	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie definicji roli i systemu powództw zbiorowych w dziedzinie wspólnotowego prawa konsumenckiego	1
2008/C 162/02	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego: „Strategia polityki konsumenckiej UE na lata 2007-2013. Wzmocnienie pozycji konsumentów, polepszenie ich dobrobytu oraz zapewnienie ich skutecznej ochrony” COM(2007) 99 wersja ostateczna	20
2008/C 162/03	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego: Europejska polityka kosmiczna COM (2007) 212 wersja ostateczna	24
2008/C 162/04	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego dotyczącego wykonania dyrektywy 1999/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 maja 1999 r. w sprawie niektórych aspektów sprzedaży towarów konsumpcyjnych i związanych z tym gwarancji, zawierającego analizę ewentualności wprowadzenia bezpośredniej odpowiedzialności producenta COM(2007) 210 wersja ostateczna	31
2008/C 162/05	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie sprawozdania dotyczącego polityki konkurencji za rok 2006 COM(2007) 358 wersja ostateczna	35
2008/C 162/06	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie homologacji typu części urządzeń oświetleniowych i sygnalizacji świetlnej kołowych ciągników rolniczych i leśnych (wersja ujednolicona) COM(2007) 840 wersja ostateczna — 2007/0284 (COD)	40
2008/C 162/07	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie nazewnictwa produktów włókienniczych (wersja przeredagowana) COM(2007) 870 wersja ostateczna — 2008/0005 COD	40

PL
Cena:
22 EUR

(Ciąg dalszy na następnej stronie)

2008/C 162/08	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zwrotu dóbr kultury wyprowadzonych niezgodnie z prawem z terytorium Państwa Członkowskiego (wersja skodyfikowana) COM(2007) 873 wersja ostateczna — 2007/0299 COD	41
2008/C 162/09	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie substancji barwiących, które mogą być dodawane do produktów leczniczych (wersja przededagowana) COM(2008) 1 wersja ostateczna — 2008/0001 COD	41
2008/C 162/10	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie niezależnej oceny usług świadczonych w interesie ogólnym	42
2008/C 162/11	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspierania szerokiego dostępu społeczeństwa do europejskiej biblioteki cyfrowej	46
2008/C 162/12	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie koszyka energetycznego w sektorze transportu	52
2008/C 162/13	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Efektywność energetyczna w budynkach — wkład użytkowników końcowych” (opinia rozpoznawcza)	62
2008/C 162/14	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie pozytywnych i negatywnych skutków rosnących wymagań w zakresie energii i ochrony środowiska dla konkurencyjności przemysłu europejskiego	72
2008/C 162/15	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 460/2004 ustanawiające Europejską Agencję ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informacji w zakresie okresu jej działania COM(2007) 861 wersja ostateczna — 2007/0291 (COD)	79
2008/C 162/16	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie stosowanych w rybactwie metod zarządzania opartego na prawach połowowych	79
2008/C 162/17	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, w odniesieniu do systemu wsparcia w sektorze bawełny COM(2007) 701 wersja ostateczna — 2007/0242 (CNS)	83
2008/C 162/18	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zamkniętego użycia mikroorganizmów zmodyfikowanych genetycznie (wersja przededagowana) COM(2007) 736 wersja ostateczna — 2007/0259 (COD)	85
2008/C 162/19	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia Europejskiej Agencji Ochrony Środowiska oraz Europejskiej Sieci Informacji i Obserwacji Środowiska (wersja ujednolicona) COM(2007) 667 wersja ostateczna — 2007/0235 (COD)	86
2008/C 162/20	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia (WE) nr .../... Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ogólnych zasad definicji, opisu i prezentacji win aromatyzowanych, aromatyzowanych napojów winopochodnych i aromatyzowanych koktajli winopodobnych (wersja przededagowana) COM(2007) 848 wersja ostateczna — 2007/0287 (COD)	86
2008/C 162/21	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wydobywania i wprowadzania do obrotu naturalnych wód mineralnych (wersja przededagowana) COM(2007) 858 wersja ostateczna — 2007/0292 (COD)	87

2008/C 162/22	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie perspektyw europejskich prac badawczych w sektorach węgla i stali	88
2008/C 162/23	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady uchylającej decyzję Rady 85/368/EWG w sprawie porównywalności kwalifikacji wynikających z kształcenia zawodowego pomiędzy państwami członkowskimi Wspólnoty Europejskiej COM(2007) 680 wersja ostateczna — 2007/0234 (COD)	90
2008/C 162/24	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady dotyczącej wytycznych w sprawie polityki zatrudnienia państw członkowskich (zgodnie z art. 128 Traktatu WE) COM(2007) 803 wersja ostateczna/2 (Część V) — 2007/0300 (CNS)	92
2008/C 162/25	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Integracja finansowa: europejskie rynki giełdowe”	96

III

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

442. SESJA PLENARNA W DNIACH 13–14 LUTEGO 2008 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie definicji roli i systemu powództw zbiorowych w dziedzinie wspólnotowego prawa konsumenckiego

(2008/C 162/01)

Dnia 16 lutego 2007 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię w sprawie

definicji roli i systemu powództw zbiorowych w dziedzinie wspólnotowego prawa konsumenckiego.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 31 stycznia 2008 r. Sprawozdawcą był Jorge PEGADO LIZ.

Na 442. sesji plenarnej w dniach 13–14 lutego 2008 r. (posiedzenie z 14 lutego 2008 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 134 do 94 — 6 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES postanowił wznowić debatę na temat potrzeby i możliwości pogłębionej refleksji nad rolą i systemem prawnym powództwa zbiorowego, zharmonizowanego na szczeblu wspólnotowym, w szczególności w dziedzinie prawa konsumenckiego i prawa konkurencji, przynajmniej na początkowym etapie.

1.2 EKES zawsze opowiadał się za zdefiniowaniem na szczeblu wspólnotowym powództwa zbiorowego, którego celem miałyby być skuteczne zadośćuczynienie za szkody w przypadku naruszenia interesów zbiorowych lub powszechnych. Takie powództwo stanowiłoby skuteczne uzupełnienie ochrony, którą zapewniają już środki odwoławcze, zarówno alternatywne, jak i sądowe, w tym m.in. nakaz zaprzestania szkodliwych praktyk w formie określonej w dyrektywie 98/27/WE z dnia 19 maja 1998 r.

1.3 W istocie EKES wielokrotnie opowiadał się za koniecznością interwencji wspólnotowej w tej dziedzinie, uważał bowiem, że działania takie:

- mogą mieć decydujący wpływ na zniesienie przeszkód w funkcjonowaniu rynku wewnętrznego, wynikających z rozbieżności między systemami prawnymi poszczególnych krajów, wskutek czego konsumenci na nowo nabraliby przekonania do korzyści związanych z jednolitym rynkiem, a ponadto zapewnione by zostały warunki rzeczywistej i uczciwej konkurencji między przedsiębiorstwami (art. 3-1 c) i g) traktatu);
- umożliwiłyby większą ochronę konsumentów, dzięki czemu łatwiej i skuteczniej dochodziliby oni swoich praw przed sądem, jak również zapewniono by efektywniejsze stosowanie prawodawstwa wspólnotowego (art. 3-1 t) traktatu);
- odpowiadałyby fundamentalnej zasadzie prawa do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu, które to prawo gwarantowane jest przez europejską Kartę praw podstawowych (art. 47).

1.4 Fakt, że w ostatnich latach kilka państw członkowskich przyjęło rozbieżne systemy prawne reprezentowania zbiorowych interesów konsumentów, podczas gdy inne jeszcze tego nie zrobiły, prowadzi do nierównego dostępu do wymiaru sprawiedliwości, szkodząc realizacji rynku wewnętrznego. EKES wyraża tym większe ubolewanie z powodu tej sytuacji, że zadowolenie i zaufanie obywateli jest jednym z deklarowanych celów urzeczywistnienia rynku wewnętrznego w XXI w. EKES pragnie zwrócić uwagę na konsekwencje wszelkich podejmowanych środków dla konkurencyjności przedsiębiorstw europejskich oraz na skutki niewspółmiernych obciążeń, jakie ostatecznie poniosą pracownicy i konsumenci.

1.5 EKES zamierza zatem wnieść swój wkład do tych rozważań i przedstawić konkretne propozycje dotyczące systemu prawnego powództwa zbiorowego, biorąc pod uwagę systemy krajowe obowiązujące w krajach europejskich, lecz również doświadczenia innych krajów, w których taka forma powództwa została rozwinięta. Pragnie szczególnie uwzględnić zasady przedstawione w zaleceniu C(2007)74 Rady Ministrów OECD z 12 lipca 2007 r., w sprawie rozwiązywania sporów i odszkodowań dotyczących konsumpcji.

1.6 Przy definiowaniu proponowanych parametrów na potrzeby inicjatywy legislacyjnej na szczeblu wspólnotowym, EKES uwzględnił wspólną tradycję prawną europejskich instytucji sądowniczych i wspólne podstawowe zasady postępowania cywilnego w państwach członkowskich, wskutek czego odrzucił aspekty amerykańskiego *class action*, które nie przystaje do wspomnianych tradycji i zasad. EKES uważa za szczególnie szkodliwe zjawisko rozwoju mechanizmów przyznających inwestorom będącym stroną trzecią lub adwokatom zainspirowanym przykładem amerykańskich *class actions* znacznych udziałów materialnych w odszkodowaniach za straty lub o charakterze karnym uzyskanych w wyniku procedur wniesionych w imieniu konsumentów.

1.7 Biorąc pod uwagę cele i zadania takiego instrumentu, EKES przeanalizował najważniejsze możliwe warianty systemu prawnego (korzyści i wady systemu *opt-in*, *opt-out* lub mieszanego), rolę sędziego, naprawianie szkód, odwołanie i finansowanie.

1.8 Podstawa prawna takiej inicjatywy oraz instrument prawny, który należy zastosować, stanowią równie ważne kwestie, które także zostały przeanalizowane i które przyczyniły się do sporządzenia wniosków.

1.9 EKES przypomina ponadto, że niniejsze rozważania na temat ustanowienia mechanizmu powództwa zbiorowego nie stoją w sprzeczności — wręcz przeciwnie — z istnieniem i rozwijaniem alternatywnych sposobów rozstrzygania sporów. EKES jako jeden z pierwszych mówił o konieczności utworzenia skutecznych instrumentów pozwalających konsumentom dochodzić swoich praw, indywidualnych lub zbiorowych, bez odwoływania się do sądu. W tym względzie EKES opowiada się za lepszym dostosowaniem systemów mediacji w sektorach tworzących środowisko konsumpcji, a zwłaszcza tam, gdzie handel transgraniczny rozwinął się najbardziej lub ma się rozwinąć.

1.10 Istnieje wiele różnych zbiorowych środków odwoławczych dla poszkodowanych konsumentów, od działań indywidualnych, dobrowolnych i jednomyślnych, po zbiorowe i sądowe. Każdy z tych szczebli rozstrzygania sporów powinien działać w optymalny sposób, ułatwiając przeprowadzenie odszkodowania z tytułu poniesionych strat na płaszczyźnie najbardziej dostępnej dla ofiar.

1.11 EKES wyraża zadowolenie z ogłoszonego przez Komisję zamiaru dalszego pogłębiania tego tematu. Komitet podkreślił jednak, że powinna mu towarzyszyć rzeczywista wola polityczna prowadząca do odpowiednich inicjatyw legislacyjnych.

1.12 Interpretując wolę przedstawicieli organizacji społeczeństwa obywatelskiego, EKES zwraca się również do Parlamentu Europejskiego, Rady i państw członkowskich, aby rozważania te były prowadzone z uwzględnieniem interesów różnych stron oraz poszanowaniem zasad proporcjonalności i pomocniczości i towarzyszyły im decyzje polityczne niezbędne do jak najszybszego podjęcia inicjatywy w zalecanym kierunku.

2. Wprowadzenie

2.1 Celem niniejszej opinii z inicjatywy własnej jest propagowanie pogłębionej refleksji na temat roli i systemu prawnego powództwa zbiorowego ⁽¹⁾ na szczeblu europejskim, w szczególności w dziedzinie prawa konsumenckiego i prawa konkurencji, przynajmniej na pierwszym etapie ⁽²⁾. W ostatecznym rozrachunku ma ona zachęcać społeczeństwo obywatelskie i właściwe instytucje Unii Europejskiej do przeanalizowania potrzeby i oddziaływania takiej inicjatywy, do określenia jej prawnego charakteru i warunków jej wdrożenia, w ramach europejskiej przestrzeni sądowej.

2.2 Dlatego też stosowana metodologia opiera się na wstępnej analizie potrzeb w ramach jednolitego rynku oraz zgodności inicjatywy z prawem wspólnotowym. Następnie analizowana jest jej zdolność do skutecznego i szybkiego rozwiązywania sporów transgranicznych, w szczególności dotyczących interesów gospodarczych konsumentów.

3. Jednolity rynek a wspólne interesy konsumentów

3.1 Masowość transakcji handlowych w następstwie rozwoju produkcji seryjnej, którą obserwujemy od drugiej połowy minionego wieku, doprowadziła do poważnych zmian w sposobie zawierania umów i porozumień w sprawie sprzedaży i świadczenia usług.

Nadejście społeczeństwa informacyjnego i pojawienie się możliwości, jakie stworzyły sprzedaż na odległość i handel elektroniczny przynoszą nowe korzyści konsumentom, jednak mogą oni teraz podlegać nowym formom nacisku i nowym rodzajom ryzyka przy zawieraniu umów.

3.2 Oferty publiczne, umowy przystąpienia, agresywne formy reklamy i marketingu, źle dostosowane informacje udzielane przed zawarciem umowy, powszechnie stosowane nieuczciwe praktyki handlowe, praktyki antykonkurencyjne mogą, rozwijając się, narazić na szkodę liczne grupy konsumentów, które, w większości przypadków, nie zostają zidentyfikowane i mogą być trudne do określenia.

3.3 W tradycyjnych systemach prawa proceduralnego, wywodzących się z prawa rzymskiego, nie zawsze występują łatwe, szybkie, niedrogie i skuteczne formy powództwa, adekwatne do jednolitych interesów indywidualnych, interesów zbiorowych grup lub interesów powszechnych wszystkich obywateli ⁽³⁾.

3.4 Prawie wszędzie na świecie, a w szczególności w państwach członkowskich UE, w systemach prawnych proponowane są formy sądowej ochrony interesów zbiorowych lub powszechnych.

3.4.1 Systemy te są jednak dość rozbieżne i występują w nich wyraźne różnice w ochronie wspomnianych interesów. Różnice te prowadzą do zakłóceń w funkcjonowaniu rynku wewnętrznego.

⁽¹⁾ Powództwa w rozumieniu postępowania cywilnego, którego celem byłaby obrona interesów zbiorowych lub powszechnych albo w ramach zapobiegania (powództwo o usunięcie), albo w ramach naprawienia szkody (skarga o odszkodowanie). Inne znaczenie wyrażenia „powództwo zbiorowe” można znaleźć przede wszystkim w anglosaskiej literaturze prawnej, gdzie jest ono używane do określania socjologicznych korzeni społeczności (por. Justin GREENWOOD i Mark ASPINWALL, *Collective action in the European Union; interests and the new politics of associability*, Routledge, London, 1998), która jest szczególnie interesująca na poziomie analizy podstaw socjologicznych i potrzeb społecznych, które uzasadniają powództwa zbiorowe w ścisłym proceduralnym znaczeniu.

⁽²⁾ Nie należy wykluczać istniejącej już w kilku krajowych systemach prawnych możliwości rozszerzenia zakresu stosowania powództw zbiorowych na wszystkie interesy zbiorowe lub powszechne, w takich dziedzinach jak środowisko naturalne, dziedzictwo kulturowe, zagospodarowanie terenu, zarówno przeciwko podmiotom prawa prywatnego lub publicznego, w tym przeciwko państwu, administracji czy instytucjom publicznym.

⁽³⁾ W literaturze prawniczej rzadko można znaleźć równie zwięzłe sformułowanie jak to, którego użył podczas debaty parlamentarnej wyśmienity prawnik, poseł portugalski, na poparcie wprowadzenia powództwa zbiorowego w Portugalii. Odnosząc się do nowych praw 2. i 3. generacji, prawa pracy, prawa konsumenckiego, prawa ochrony środowiska, zagospodarowania przestrzennego, ochrony dziedzictwa kulturowego, „praw o powszechnym zasięgu, które będąc prawami każdego, należą do wielu, jeżeli nie do wszystkich”, poseł Almeida Santos zastanawiał się:

„Skoro prawa te należą do wszystkich, lub przynajmniej do wielu, czy można uznać za zasadne, że ich ochronę zapewnia się tak oszczędnie, że składający skargę czekają w kolejce na osądzenie ich spraw, czasem takich samych, jak sprawy ich kolegów lub sąsiadów, które zostają rozstrzygnięte korzystnie wtedy, gdy nie ma to już żadnego sensu, gdy odszkodowanie pochłania inflacja, gdy zadośćuczynienie za uszczerbek na honorze pojawia się zbyt późno, aby zapobiec rozwodowi lub umożliwić uzyskanie kredytu, wreszcie gdy zakończenie długiej, wyczerpującej drogi proceduralnej jest żywym przykładem nieskuteczności i bezużyteczności? Czy mamy utrzymać to odzwierciedlenie kafkowskiego czyścica sądowniczego? Nagle uświadamiamy sobie, że indywidualna ochrona prawna jest niewystarczająca, że istnieją prawa i interesy »metaindywidualne«, znajdujące się w połowie drogi między prawami indywidualnymi a prawami zbiorowymi, że prawo do wstąpienia na drogę sądową przysługujące tym, którzy są bezpośrednio lub pośrednio poszkodowani, jest niewystarczające, że koniec indywidualistycznej koncepcji prawa i wymiaru sprawiedliwości jest bliski, że na horyzoncie pojawia się nowy pluralizm i nowe prawo” (w D.A.R. I seria, nr 46, z 21.2.1990 r., s. 1617).

3.5 W istocie, wobec braku harmonizacji na szczeblu wspólnotowym, w nieodległej przeszłości rozwinęły się krajowe systemy sądownicze na podstawie bardzo rozmaitych wytycznych. Różnic tych nie można wytłumaczyć rozbieżnościami w podstawowych zasadach, lecz raczej różnymi tradycjami prawa proceduralnego. Załączone tabele ilustrują najważniejsze rozbieżności na płaszczyźnie krajowej ⁽⁴⁾.

3.6 Niedogodności wynikające z tej sytuacji bardzo szybko zostały zgłoszone przede wszystkim przez organizacje reprezentujące interesy konsumentów, lecz również przez wielu prawników i profesorów prawa wspólnotowego, wyrażają one bowiem brak równości między obywatelami europejskimi w dostępie do prawa i wymiaru sprawiedliwości ⁽⁵⁾.

3.7 W instytucjach wspólnotowych dopiero w 1985 r. opublikowane zostało memorandum w sprawie dostępu konsumentów do wymiaru sprawiedliwości ⁽⁶⁾ w wyniku seminarium zorganizowanego w 1982 r. w Gandawie pod auspicjami Komisji. W dokumencie tym Komisja po raz pierwszy poruszyła między innymi kwestię systemów obrony sądowej interesów zbiorowych.

3.8 Jednakże dopiero w komunikacie uzupełniającym z dnia 7 maja 1987 r. Komisja, w wyniku rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 13 marca 1987 r. ⁽⁷⁾, naprawdę ogłosiła zamiar przeprowadzenia analizy na temat dyrektywy ramowej wprowadzającej powszechne prawo stowarzyszeń do obrony swoich interesów zbiorowych przed sądem i zwróciła się do Rady, aby ta uznała, że organizacje konsumenckie odgrywają istotną rolę, zarówno jako pośrednicy, jak i bezpośredni partnerzy w dziedzinie dostępu konsumentów do wymiaru sprawiedliwości.

3.9 W rezolucji z dnia 25 czerwca 1987 r. poświęconej wyłącznie dostępowi konsumentów do wymiaru sprawiedliwości również Rada podkreśliła „ważną rolę, jaką powinny odgrywać organizacje konsumentów”, i zwróciła się do Komisji o „zbadać, czy inicjatywa na szczeblu europejskim mogłaby być odpowiednia w tej dziedzinie” ⁽⁸⁾.

3.10 Wreszcie, w 1989 r., w ramach przygotowywania swoich Przyszłych priorytetów w celu ożywienia polityki ochrony konsumentów, Komisja stwierdziła w swoim trzyletnim programie ⁽⁹⁾ (1990–1992), że dostęp do wymiaru sprawiedliwości i naprawienia szkód w większości państw członkowskich jest ograniczony ze względu na koszty postępowania, jego złożoność i konieczność przestrzegania terminów, oraz dostrzegła problemy związane z transakcjami transgranicznymi. Oświadczyła, że bada kwestie środków, które należy podjąć, a przedmiotem szczególnej uwagi jest możliwość składania powództw zbiorowych w celu uzyskania naprawienia szkód poniesionych przez konsumentów ⁽¹⁰⁾.

3.11 Jednakże dopiero w 1993 r. Komisja wznowiła otwartą debatę na ten temat wraz z publikacją ważnej Zielonej księgi w sprawie dostępu konsumentów do wymiaru sprawiedliwości i rozwiązywania sporów dotyczących konsumpcji na jednolitym rynku ⁽¹¹⁾.

⁽⁴⁾ Analiza przeprowadzona dla Komisji (DG SANCO) przez Ośrodek Prawa Konsumenckiego na Uniwersytecie Katolickim w Louvain jest również doskonałym zestawieniem, które pozwala wyciągnąć wnioski z różnych rozwiązań krajowych przy rozwiązywaniu sporów transgranicznych, zwłaszcza wtedy, gdy nieuczciwe transgraniczne praktyki handlowe, wady lub błędy tych samych produktów lub umowy zawierane na odległość, w których występują te same ogólne klauzule umowne stanowiące nadużycie, dotyczą konsumentów z kilku państw członkowskich.

⁽⁵⁾ Jeśli chodzi o doktrynę, nie można zapominać o prekursorskiej publikacji Jacques'a van COMPERNOLLE'A „Le Droit d'action en justice des groupements”, LARCIER, Bruxelles, 1972, a także o publikacji zbiorowej T. BOURGOIGNIEGO, Guy DELVAXA, Françoise DOMONT-NAERT i C. PANIERA, „L'aide juridique au consommateur”, CDC Bruylant, Bruxelles, 1981.

⁽⁶⁾ Dokument przekazany Radzie w dniu 4 stycznia 1985 r. i uzupełniony w dniu 7 maja 1987 r. komunikatem uzupełniającym w sprawie dostępu konsumentów do wymiaru sprawiedliwości. Ponadto już w komunikacie Komisji z dnia 4 czerwca 1985 r. zatytułowanym *Nowy impuls dla polityki ochrony konsumentów* [COM (85) 314 wersja ostateczna], którego główne wytyczne zostały zatwierdzone przez Radę w dniu 23 czerwca 1986 r. (Dz.U. C 167 z 5.6.1986), podkreślano, że klasyczne procedury prawne są powolne, a często również kosztowne w stosunku do kwot będących przedmiotem roszczenia w dziedzinie prawa konsumenckiego, oraz że należy posiadać odpowiednie środki konsultacyjne i odwoławcze, aby prawa konsumentów podlegały należytej ochronie.

⁽⁷⁾ Sprawozdawcą była posłanka holenderska Boot. Jednym z godnych podkreślenia elementów, wynikającym z poprawek złożonych przez posłów Squarcialupiego i Pegada Liza, jest apel skierowany do Komisji, aby zaproponowała dyrektywę wprowadzającą harmonizację ustawodawstwa państw członkowskich w sposób gwarantujący ochronę zbiorowych interesów konsumentów, oferując stowarzyszeniom konsumentów możliwość występowania przed sądem w interesie reprezentowanej przez nie kategorii i poszczególnych konsumentów (dok. A2-152/86 z dnia 21 listopada 1986 r. (PE 104.304)).

⁽⁸⁾ Rezolucja 87/C w Dz.U. C 176 z 4.7.1987

⁽⁹⁾ Zatwierdzonym przez Radę w dniu 9 marca 1989 r. (Dz.U. C 99 z 13.4.1989)

⁽¹⁰⁾ COM(90) 98 wersja ostateczna z dnia 3 maja 1990 r. Kwestia powództw „zbiorowych” po raz pierwszy pojawia się w oficjalnym dokumencie Komisji.

⁽¹¹⁾ COM(93) 576 wersja ostateczna z dnia 16 listopada 1993 r. Aby zrozumieć ten dokument, należy przypomnieć, że w latach 1991 i 1992 z różnych stron pojawiło się kilka inicjatyw debaty na tematy związane z dostępem do prawa i wymiaru sprawiedliwości, spośród których warto wymienić konferencję na temat mechanizmów odszkodowania konsumentów zorganizowaną przez Office of Fair Trading w Londynie w styczniu 1991 r., III konferencję na temat dostępu konsumentów do wymiaru sprawiedliwości zorganizowaną w Lizbonie w dniach 21-23 maja 1992 r. pod auspicjami Komisji i Instituto do Consumidor, a także kolokwium pt. „Ochrona konsumenta transgranicznego” zorganizowane w Luksemburgu w październiku 1993 r. przez Ministerstwo Gospodarki oraz Ministerstwo Rodziny i Solidarności przy wsparciu Komisji, w wyniku którego powstały wciąż jeszcze bardzo ważne sprawozdania. W tym samym okresie kilku wybitnych pracowników uniwersyteckich i radców prawnych wypowiedziało się w tej kwestii (zob. w szczególności *Group actions and Consumer Protection*, Thierry BOURGOIGNIE, red., Col. Droit et Consommation, t. XXVIII, 1992; *Group Actions and the Defence of the Consumer Interest in the European Community*, Anne MORIN, INC, France, 1990).

W istocie, przy tej okazji po raz pierwszy zgłębiono i umieszczono w kontekście wspólnotowym kwestię wprowadzenia jednolitego systemu nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk, o którym wiele osób myślało, że posłuży za podstawę prawdziwego systemu powództw zbiorowych w obronie interesów konsumentów ⁽¹²⁾.

3.12 Natomiast Parlament Europejski stwierdził w swojej rezolucji z dnia 22 kwietnia 1994 r. ⁽¹³⁾, że należałoby przeprowadzić harmonizację przepisów proceduralnych państw członkowskich, przewidując możliwość ustanowienia, w sprawach dotyczących kwot poniżej określonego limitu, procedury wspólnotowej, która umożliwiałaby szybkie rozstrzyganie sporów transgranicznych. Parlament Europejski uznał również, że do pewnego stopnia należałoby zharmonizować warunki mające zastosowanie do nakazów zaprzestania nielegalnych praktyk handlowych.

3.13 Podobnie EKES w swojej opinii przyjętej jednogłośnie podczas posiedzenia plenarnego w dniu 1 lipca 1994 r. ⁽¹⁴⁾ odniósł się między innymi do zasady „ogólnego uznawania prawa stowarzyszeń konsumentów do występowania z powództwem do dowolnej instancji sądowniczej lub niesądowniczej w każdym państwie członkowskim w celu reprezentowania interesów zbiorowych i powszechnych, niezależnie od przynależności narodowej zainteresowanych osób, samych stowarzyszeń lub miejsca konfliktu”, i zwrócił się do Komisji z wyraźnym wnioskiem o ustanowienie jednolitej procedury w dziedzinie powództw zbiorowych i powództw reprezentacji wspólnych interesów, nie tylko w sprawach o zaprzestanie nielegalnych praktyk, lecz również w sprawach o odszkodowanie ⁽¹⁵⁾.

⁽¹²⁾ Należy jednak podkreślić, że wspomniana zielona księga opiera się na kilku wcześniejszych decyzjach i dokumentach roboczych, które stanowią jej podporę i zapewniają jej niezbędne wsparcie polityczne umożliwiające jej zatwierdzenie. Otóż w marcu 1992 r. Komisja powierzyła grupie niezależnych osób, której przewodniczył Peter Sutherland, opracowanie sprawozdania na temat funkcjonowania rynku wewnętrznego. Celem tego przedsięwzięcia było podsumowanie tego, co pozwoliło osiągnąć wdrożenie białej księgi w sprawie rynku wewnętrznego.

Zgodnie z opublikowanym w dniu 26 października 1992 r. sprawozdaniem, które porusza przede wszystkim kwestię dostępu do wymiaru sprawiedliwości, nie ma pewności co do skuteczności ochrony praw konsumenta. Autorzy wyrazili również zaniepokojenie brakiem skuteczności konwencji brukselskiej z 1968 r. w sprawie wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych oraz wynikającymi z tego trudnościami w wykonaniu, w jednym państwie członkowskim, tytułu egzekucyjnego wydanego przez sąd innego państwa członkowskiego. Dlatego też zalecili, aby Wspólnota pilnie rozpatrzyła tę kwestię (zalecenie nr 22). Zalecenie to zostało konkretnie zrealizowane w komunikacie Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego z dnia 2 grudnia 1992 r. zatytułowanym „Funkcjonowanie rynku wewnętrznego po 1992 r.: monitorowanie sprawozdania Sutherlanda” [SEC (92) 2277 wersja ostateczna]. W dokumencie roboczym „Program strategiczny na rzecz rynku wewnętrznego”, przedstawionym przez Komisję w czerwcu 1993 r., uznano natomiast potrzebę utworzenia spójnych ram operacyjnych w dziedzinie dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Ramy powinny obejmować wszystkie środki zmierzające do rozpowszechnienia, przejrzystości i stosowania prawa wspólnotowego [COM(93) 256 wersja ostateczna]. Ponadto w komunikacie Komisji do Rady z dnia 22 grudnia 1993 r. zwrócono uwagę na fakt, że wprowadzenie rynku wewnętrznego mogłoby prowadzić do wzrostu liczby spraw, w których mieszkańcy jednego państwa członkowskiego domagaliby się poszanowania swoich praw w innym państwie członkowskim [COM(93) 632 wersja ostateczna].

Zważywszy że zgodnie z tym komunikatem Wspólnota nie musi dążyć do harmonizacji, która zlikwidowałaby specyficzne cechy różnych krajowych systemów prawnych, Komisja zaproponowała jednak, że podejmie wysiłki na rzecz informowania i szkoleń w dziedzinie prawa wspólnotowego, jak i na rzecz jego przejrzystości, skuteczności i jego rygorystycznego stosowania, a także w celu koordynacji i współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości między państwami członkowskimi a Komisją. Wysiłki te zostały ułatwione wejściem w życie traktatu z Maastricht, w szczególności jego „trzeciego filaru”. Stanowiły one zapowiedź publikacji zielonej księgi i szeroko zakrojonych konsultacji, które zostały w związku z tym zapoczątkowane. Już podczas posiedzenia w dniu 27 września 1993 r. (686. posiedzenie Rady ds. Rynku Wewnętrznego), Rada stwierdziła, że sprawą pierwszorzędnej wagi jest pogłębienie rozważań na temat dostępu do wymiaru sprawiedliwości, w szczególności na podstawie zielonej księgi zapowiedzianej przez Komisję na koniec roku, w której miano poruszać kwestie środków proceduralnych, a także, w razie potrzeby, kwestię większej przejrzystości w zakresie kar. Wreszcie, również w tym okresie przedstawione zostało zamówienie przez Komisję ważne opracowanie, którego autorami byli ERIC BALATE, CL. NERRY, J. BIGOT, R. TECHEL, M. A. MUNGE, L. DORR i P. PAWLAS, przy wsparciu A. M. PETTOVÍCHA, zatytułowane „A right to group actions for consumer associations throughout the Community” (zamówienie B5-1000/91/012369). Opracowanie to wciąż jeszcze jest kluczową pozycją w tej dziedzinie.

⁽¹³⁾ DOC PE 207.674 z 9 marca; sprawozdawca: Manuel Medina Ortega.

⁽¹⁴⁾ CES 742/94; sprawozdawca: Ataíde Ferreira (Dz.U. C 295 z 22.10.1994). Zainteresowanie EKES-u tym tematem nie było zresztą czymś nowym. W innych dokumentach, zwłaszcza w dwóch opiniach z inicjatywy własnej w sprawie wprowadzenia rynku wewnętrznego i ochrony konsumentów przygotowanych przez Ataíde Ferreira i przyjętych odpowiednio w dniu 26 września 1992 r. (CES 1115/91, Dz.U. C 339 z 31.12.1991) i w dniu 24 listopada 1992 r. (CES 878/92, Dz.U. C 19 z 25.1.1993), zwrócono uwagę Komisji na konieczność określenia możliwości występowania z powództwem w dziedzinie rozstrzygania sporów transgranicznych i na konieczność uznania prawa organizacji konsumenckich do reprezentowania konsumentów zarówno w sporach krajowych, jak i transgranicznych (punkt 5.42 w dok. CES 1115/91; punkt 4.12 w dok. CES 878/92 i część 4 interesującego opracowania załączonego do tego dokumentu, wykonanego wspólnie przez Erica Balatę, Pierre’a Dejemeppe’a i Monique Goyens oraz opublikowanego przez EKES (CES-93-003), s. 103 i nn.).

⁽¹⁵⁾ EKES podjął zresztą ten temat w kilku późniejszych opiniach, spośród których należy wyróżnić, ze względu na ich znaczenie, opinię z inicjatywy własnej w sprawie: „Jednolity rynek a ochrona konsumentów: możliwości i przeszkody” (sprawozdawca: Francisco Ceballo Herrero), przyjętą na sesji w dniu 22 listopada 1995 r., w której to opinii stwierdzono, że w tamtym czasie sugestie i propozycje EKES-u przedstawione w poprzedniej opinii na temat zielonej księgi (CES 1309/95) nie zostały uwzględnione; opinię w sprawie: „Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady — Jednolity rynek w 1994 r.” [COM(95) 238 wersja ostateczna] (sprawozdawca: Bruno Vever), w której wytknięte zostały opóźnienia w skutecznym wdrażaniu rynku wewnętrznego, w szczególności w obszarze prawodawstwa w dziedzinie konsumpcji, zwłaszcza w kontekście stosunków transgranicznych (CES 1310/95 — Dz.U. C 39 z 12.2.1996); opinię w sprawie komunikatu Komisji „Priorytety polityki konsumenckiej (1996–1998)” (sprawozdawca: Joop Koopman), w której Komitet, chociaż pochwalił wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk i przedstawiony przez Komisję plan działania w sprawie dostępu konsumentów do wymiaru sprawiedliwości, oświadczył, że z zainteresowaniem czeka na dalszy rozwój w tej dziedzinie, i stwierdził, że jednolity rynek w tym obszarze wciąż jeszcze nie został urzeczywistniony oraz że „świadome zaakceptowanie praw konsumentów” jest podstawowym warunkiem zdobycia ich zaufania (CES 889/96, Dz.U. C 295 z 7.10.1996). Podobne obawy zostały wyrażone w opinii EKES-u w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Oddziaływanie i skuteczność jednolitego rynku” [COM(96) 520 wersja ostateczna z 23 kwietnia 1997 r.] (sprawozdawca: Pasolli; CES 467/97 — Dz.U. C 206 z 7.7.1997).

3.14 Natomiast komisarz Emma Bonino już od chwili ogłoszenia swoich priorytetów położyła nacisk na wprowadzenie wspólnotowej procedury umożliwiającej szybkie rozwiązywanie sporów transgranicznych i harmonizację warunków występowania z powództwem o zaprzestanie szkodliwych praktyk w powiązaniu z wzajemnym uznawaniem prawa stowarzyszeń konsumentów do wszczynania postępowań sądowych ⁽¹⁶⁾.

3.15 Następnie, w dniu 25 stycznia 1996 r. opublikowany został wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk w dziedzinie ochrony interesów konsumentów ⁽¹⁷⁾.

Za pomocą tej dyrektywy Komisja odpowiedziała na zalecenie zawarte w sprawozdaniu Sutherlanda i powszechnie zaakceptowaną propozycję zawartą w zielonej księdze ⁽¹⁸⁾, ⁽¹⁹⁾.

3.16 Wspomniana dyrektywa bez wątplenia zrewolucjonizowała prawo wspólnotowe, ponieważ po raz pierwszy i w sposób ogólny Wspólnota ustanowiła prawo w dziedzinie dotyczącej prawa postępowania cywilnego ⁽²⁰⁾.

Jednakże nie została uwzględniona propozycja, aby objąć zakresem stosowania dyrektywy naprawianie szkód.

3.17 Równocześnie Komisja opracowała Plan działania w sprawie dostępu konsumentów do wymiaru sprawiedliwości i rozstrzygania sporów konsumenckich na rynku wewnętrznym, przedstawiony w dniu 14 lutego 1996 r., w którym, po zidentyfikowaniu i scharakteryzowaniu problemu sporów konsumenckich oraz przeanalizowaniu różnych rozwiązań istniejących na szczeblu krajowym w państwach członkowskich, zapowiedziała niektóre inicjatywy, które zamierzała wprowadzić. Spośród nich należy wyróżnić zobowiązanie do rozważenia możliwości upoważnienia organizacji konsumentów — udzielanego przez konsumentów poszkodowanych przez tego samego przedsiębiorcę — do połączenia skarg *ex ante*, co pozwoliłoby skonsolidować indywidualne sprawy o podobnym charakterze, aby wspólnie skierować je w tym samym czasie do instancji sądowej ⁽²¹⁾.

3.18 W tej kwestii Parlament Europejski, w swojej rezolucji z dnia 14 listopada 1996 r., „mając na uwadze, że dostęp do wymiaru sprawiedliwości jest jednocześnie prawem podstawowym człowieka i niezbędnym warunkiem gwarancji w świetle pewności prawa, zarówno krajowego, jak i wspólnotowego”,

⁽¹⁶⁾ Już podczas swego pierwszego wystąpienia publicznego w trakcie wysłuchania w Parlamencie Europejskim w dniu 10 stycznia 1995 r. nowa komisarz odpowiedzialna za konsumpcję uznała politykę konsumencką za bardzo ważny element w budowaniu Europy obywateli i podjęła wyraźne zobowiązanie do konkretnego monitorowania konsultacji prowadzonych w ramach Zielonej księgi w sprawie dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

Zapytana konkretnie o aktualną sytuację w kwestii dostępu do wymiaru sprawiedliwości, komisarz przyznała, że dostęp konsumentów do wymiaru sprawiedliwości jest dalece niesatysfakcjonujący oraz że czas trwania postępowań sądowych w niektórych państwach członkowskich poważnie osłabia skuteczność prawa konsumentów.

⁽¹⁷⁾ COM(95) 712 wersja ostateczna

⁽¹⁸⁾ Przyjmując za podstawę prawną art. 100-A Traktatu o Unii Europejskiej oraz mając na względzie zasadę pomocniczości i proporcjonalności, Komisja przewidywała harmonizację przepisów proceduralnych różnych państw członkowskich dotyczących niektórych skarg i przyjęła następujące cele:

- zaprzestanie lub zakaz wszelkich czynów stanowiących naruszenie interesów konsumentów chronionych szeregiem dyrektyw wymienionych w załączniku;
- środki niezbędne do naprawy skutków naruszenia, w tym publikacja decyzji; oraz
- skazanie strony uznanej za winną na obowiązkową karę pieniężną w przypadku niewykonania decyzji po upływie terminu w niej wyznaczonego.

W tej samej propozycji przewidziano również, że każdy podmiot reprezentujący interesy konsumentów w państwie członkowskim może wnieść sprawę do sądu lub właściwego organu tego państwa członkowskiego, aby domagać się poszanowania praw grupy, którą reprezentuje, jeżeli interesy przez niego reprezentowane zostaną naruszone w wyniku działania mającego miejsce w innym państwie członkowskim.

⁽¹⁹⁾ Końcowy tekst dyrektywy został przyjęty podczas posiedzenia Rady ds. Konsumentów w Luksemburgu w dniu 23 kwietnia 1998 r. większością kwalifikowaną, przy jednym głosie przeciw oddanym przez Niemcy, a ostateczna wersja, która w znacznym stopniu zawiera przedstawione propozycje i uwagi krytyczne, została opublikowana w dniu 11 czerwca 1998 r.

⁽²⁰⁾ Dyrektywa 98/27/WE z dnia 19 maja 1998 r., Dz.U. L 166 z 11.6.1998. Należy przypomnieć, że Parlament Europejski wyrażał się bardzo krytycznie o zakresie stosowania i ograniczeniach wniosku oraz wprowadził różne poprawki do tekstu wyjściowego, w szczególności:

- rozszerzenie zakresu stosowania dyrektywy na wszystkie przyszłe dyrektywy w dziedzinie ochrony interesów konsumentów;
- uwzględnienie, wśród podmiotów, których legalność musi być uznana, organizacji i federacji reprezentujących konsumentów lub przedsiębiorstw działających nie tylko na skalę krajową, lecz również europejską.

W opinii przygotowanej przez p. Ramaekersa EKES wyraził sprzeciw wobec podstawy prawnej wniosku, uznając, że powinien nią być nie art. 100-A, lecz art. 129-A traktatu, jak również wypowiedział się na temat zbyt ograniczonego zakresu stosowania i sprzeciwił się obowiązkowi odwoływania się w pierwszej kolejności do organu w kraju, w którym powództwo ma być wniesione, gdyż wymóg ten może znacznie i niepotrzebnie opóźniać przebieg postępowania (CES 1095/96 — Dz.U. C 30 z 30.1.1997).

⁽²¹⁾ COM(96) 13 wersja ostateczna

uznał znaczenie pozasądowych procedur rozstrzygania sporów konsumenckich, lecz zwrócił uwagę na konieczność „zagwarantowania konsumentowi możliwości wystąpienia, po bezskutecznym wykorzystaniu wszystkich pozasądowych procedur pojednawczych, na zwykłą drogę sądową w poszanowaniu zasady skuteczności i pewności prawnej”. W konsekwencji zwrócił się do Komisji z wnioskiem, aby „przygotowała inne propozycje zmierzające do poprawy dostępu obywateli europejskich niebędących rezydentami do krajowych procedur sądowych”, i zachęcał państwa członkowskie, aby „popierały interwencję stowarzyszeń konsumentów [...] występujących w charakterze pełnomocników uprawnionych do występowania z roszczeniem” oraz aby „uznały czynne prawo tych stowarzyszeń do występowania z powództwem w interesie zbiorowym przeciwko niektórym nielegalnym praktykom handlowym” ⁽²²⁾.

3.19 Wydawało się, że począwszy od tego okresu kwestia została zepchnięta na dalszy plan w Komisji Europejskiej ⁽²³⁾.

Natomiast EKES kilkakrotnie podejmował temat, aby wykazać konieczność stworzenia instrumentu postępowania cywilnego na szczeblu wspólnotowym, który pozwalałby bronić przed sądem powszechnych, zbiorowych lub indywidualnych interesów o podobnym charakterze ⁽²⁴⁾.

3.20 Komisja dopiero niedawno powróciła do tematu w Zielonej księdze „Roszczenia o odszkodowanie za stosowanie praktyk ograniczających konkurencję i nadużywanie pozycji dominującej” ⁽²⁵⁾ w słowach, które warto podkreślić:

„Z praktycznych względów nieprawdopodobne, jeśli nie wykluczone, wydaje się wszczęcie przez konsumentów oraz nabywców, których roszczenia opiewają na niewielkie kwoty, postępowania o odszkodowanie z racji naruszenia przepisów dotyczących łamania zasad konkurencji. Należy zatem zbadać możliwości ochrony ich interesów w drodze pozwu grupowego. Niezależnie od szczególnej ochrony interesów konsumentów, pozew grupowy mógłby być czynnikiem konsolidującym wielką liczbę mniejszych roszczeń w jednym sporze, co pozwoliłoby na oszczędność czasu i środków”.

3.21 W swojej opinii z dnia 26 października 2006 r. EKES wyraził poparcie dla inicjatywy Komisji i potwierdził konieczność ustanowienia powództw zbiorowych, których przedmiotem byłoby naprawienie szkody w zakresie, w jakim „stanowią [one] doskonały przykład pewnych kluczowych celów: i) skuteczne odszkodowanie za straty, ułatwiające wnoszenie roszczeń o odszkodowania przez organizacje w imieniu poszkodowanych konsumentów, co przyczynia się do zapewnienia faktycznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości; ii) zniechęcanie do postępowania niezgodnego z przepisami prawa konkurencji i zapobieganie mu, biorąc pod uwagę duży społeczny wpływ tego typu działań” ⁽²⁶⁾.

3.22 W międzyczasie Komisja zamówiła w Ośrodku Badań Prawa Konsumenckiego na Uniwersytecie Katolickim w Leuven ważne, niedawno opublikowane opracowanie na temat alternatywnych sposobów rozstrzygania sporów. Znaczna część tego opracowania, które liczy 400 stron, została poświęcona na opis 28 systemów krajowych w zakresie zbiorowych środków sądowych obrony konsumentów, mianowicie systemów w 25 państwach członkowskich oraz w Stanach Zjednoczonych Ameryki, Kanadzie i Australii ⁽²⁷⁾.

⁽²²⁾ Dok. A –0355/96 (PE 253.833)

⁽²³⁾ Co nie oznacza, że w niektórych dyrektywach z dorobku wspólnotowego nie pojawiały się epizodycznie odniesienia do skarg zbiorowych jako odpowiedniego i skutecznego środka gwarantującego przestrzeganie ich przepisów. Dotyczy to na przykład art. 11 dyrektywy 97/7/WE z 20.5.1997 (sprzedaż na odległość) lub art. 13 dyrektywy 2002/65/WE z 23.9.2002 (sprzedaż na odległość usług finansowych).

⁽²⁴⁾ Przypomnijmy w tym względzie:

- opinię z inicjatywy własnej CESE 141/2005 — Dz.U. C 221 z 8.9.2005, w sprawie polityki konsumenckiej po rozszerzeniu UE (punkt 11.6),
- opinię CESE 230/2006 — Dz.U. C 88 z 11.4.2006, w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej wspólnotowy program działań w dziedzinie zdrowia i ochrony konsumentów (2007/2013), (punkt 3.2.2.2.1.),
- opinię CESE 594/2006 — Dz.U. C 185 z 8.8.2006, w sprawie ram prawnych polityki konsumenckiej.

⁽²⁵⁾ COM(2005) 672 wersja ostateczna z 19.12.2005

⁽²⁶⁾ Opinia CESE 1349/2006 — Dz.U. C 324 z 30.12.2006 (sprawozdawca: Maria Candelas Sánchez Miguel). Temat ten został zresztą poruszony w opinii Komitetu z inicjatywy własnej w sprawie „Regulacja konkurencji a ochrona konsumentów” (opinia CESE 949/2006 — Dz.U. C 309 z 16.12.2006).

⁽²⁷⁾ Analiza, o której mowa w przypisie 4. Chociaż analiza ta, zawierająca wyniki badań porównawczych, jest bardzo rozbudowana, nie obejmuje jednak sytuacji w Bułgarii i Rumunii, nie odzwierciedla też najnowszych zmian w Finlandii, bardzo nowoczesnych systemów Brazylii, Izraela i Nowej Zelandii ani propozycji będących przedmiotem debaty we Francji i we Włoszech. Na temat systemu australijskiego zob. publikacja zbiorowa „Consumer Protection Law”, której autorami są J. GOLDRING, L. W. MAHER, JILL McKEOUGH i G. PEARSON, The Federation of Press, Sydney, 1998; na temat systemu nowozelandzkiego zob. „Consumer Law in New Zealand” autorstwa Kate TOKELEY, Butterworth, Wellington, 2000; na temat przekroju sytuacji w Azji, w szczególności w Indiach, na Filipinach, w Hong-Kongu, w Bangladeszu, w Tajlandii i w Indonezji zob. „Developing Consumer Law in Asia”, dokumenty z seminarium IACL/IOCU, Kuala Lumpur, Faculty of Law, University of Malaya, 1994. Wydaje się, że w międzyczasie Komisja rozpoczęła niedawno inne badania na temat oceny skuteczności i sprawności mechanizmów roszczeń zbiorowych w Unii Europejskiej (ogłoszenie o zamówieniu 2007/S 55-067230 z 20.3.2007).

3.23 Nowa komisarz ds. ochrony konsumentów, Meglena KUNEWA, ogłosiła w kilku oświadczeniach, że temat ten jest jednym z priorytetów jej mandatu. Został zresztą poruszony w niedawnym komunikacie dotyczącym strategii polityki konsumenckiej UE na lata 2007–2013 ⁽²⁸⁾. Waga tego zagadnienia została ponownie potwierdzona zarówno przez komisarz Neelie KROES, jak i przez komisarz KUNEWA na niedawnej konferencji w Lizbonie, zorganizowanej z inicjatywy prezydencji portugalskiej ⁽²⁹⁾.

3.24 Rada Ministrów OECD również przyjęła zalecenie w sprawie rozwiązywania sporów i odszkodowań dotyczących konsumpcji [sygn. C(2007)74 z 12 lipca 2007 r.]. Uznała, że ustanowione w państwach członkowskich systemy dotyczące rozwiązywania sporów i odszkodowań zostały w większości wdrożone do rozpatrywania spraw na szczeblu krajowym i nie zawsze są dostosowane do zadośćuczynienia konsumentom pochodzącym z innych państw członkowskich.

4. Czemu służy powództwo zbiorowe na szczeblu europejskim

4.1 Interesy konsumentów w państwach członkowskich i na szczeblu Unii Europejskiej są uwzględniane — na płaszczyźnie prawnej — nie tylko poprzez uznanie praw materialnych, lecz również odpowiednich procedur dochodzenia tych praw.

Należy również stwierdzić, że nasilenie handlu transgranicznego przyczyniło się do powstania sporów konsumenckich na szczeblu europejskim.

W wielu przypadkach okazało się, że indywidualne rozstrzyganie sporów jest niewystarczające, bowiem koszty i opieszałość takiego postępowania w znacznym stopniu przyczyniają się do nieskuteczności praw konsumentów, szczególnie w sytuacji gdy bardzo wielu (kilka tysięcy, czy nawet milionów) konsumentów zostało poszkodowanych wskutek tej samej praktyki lub gdy wysokość indywidualnych szkód jest względnie niewielka. Stopniowy rozwój „spółki europejskiej” stwarza także problemy z określeniem prawa właściwego; byłoby pożądane, żeby obywatele europejscy mogli egzekwować swoje prawa w jednakowy sposób. Obecnie nadużycia, mające miejsce w takich samych okolicznościach i wywołujące takie same szkody w wielu państwach członkowskich, mogą dawać podstawy do odszkodowania tylko w tych nielicznych państwach członkowskich, które dysponują systemem powództwa zbiorowego.

4.2 Ponadto konstytucje wszystkich państw członkowskich oraz Europejska konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności potwierdzają prawo do sprawiedliwego procesu. Prawo to obejmuje przede wszystkim prawo użytecznego i skutecznego dostępu do sądu.

4.3 Obecnie systemy sądownicze nie dają obywatelom możliwości wyrażenia konkretnego i skutecznego sprzeciwu wobec niektórych praktyk, które przynoszą im szkodę, i skierowania sprawy do sądu.

Od kilkudziesięciu lat wiele państw członkowskich rozwiązuje ten problem w dwojaki sposób.

Po pierwsze uznały prawo do ochrony zbiorowego interesu konsumentów w drodze powództw wnoszonych do instancji administracyjnych lub trybunałów i sądów. Po drugie uznały procedurę łączenia indywidualnych powództw. Działania te opierają się przede wszystkim na dążeniu do ograniczenia procedur, dopuszczając łączenie wszystkich powództw w jedno postępowanie.

⁽²⁸⁾ COM(2007) 99 wersja ostateczna z 13.3.2007, ust. 5.3, dokument, na którego temat EKES właśnie wydał opinię (sprawozdawca: Anna Maria Darmanin).

⁽²⁹⁾ Konferencja pt. „W kierunku europejskiego mechanizmu powództwa zbiorowego dla konsumentów?” (9–10 listopada 2007 r.), na której komisarz KROES powiedziała m.in.: „Konsumenci nie tylko mają prawa, lecz także powinni móc je skutecznie egzekwować, w razie konieczności występując na drogę sądową. Kiedy zaś pozew mogą wnosić tylko poszczególni konsumenci indywidualnie, nikomu z nich nie uda się wszcząć procesu przed sądem; dlatego absolutnie konieczne są mechanizmy powództwa zbiorowego! Jedynie wówczas (konsumenci) będą mogli w pełni korzystać z jednolitego rynku”. Komisarz Kunewa z kolei słusznie zauważyła: „Konsumenci nie będą mogli w pełni czerpać korzyści z jednolitego rynku, dopóki nie powstaną skuteczne systemy rozpatrywania ich skarg, oferujące im odpowiednie środki odwoławcze. Powództwo zbiorowe mogłoby stanowić efektywny sposób wzmocnienia szeregu środków odwoławczych, które już wprowadziliśmy dla europejskich konsumentów, poprzez wspieranie alternatywnych mechanizmów rozstrzygania sporów oraz ustanowienie transgranicznej procedury w sprawie drobnych roszczeń”.

4.4 Utworzenie europejskiego powództwa zbiorowego umożliwiłoby dostęp do wymiaru sprawiedliwości wszystkim konsumentom bez względu na przynależność narodową, sytuację finansową i indywidualną kwotę szkody. Byłoby ono także korzystne dla przedsiębiorstw, ponieważ umożliwiłoby im dokonanie oszczędności związanych z procedurą. Koszty takiego procesu byłyby niższe niż w wypadku mnogości pozwów indywidualnych. Przewagą tej procedury byłaby także pewność prawna, gdyż w ramach jednej decyzji rozstrzygano by szereg podobnych skarg⁽³⁰⁾. W ten sposób można ponadto uniknąć sprzeczności w orzecznictwie między sądami państw europejskich, które będą rozstrzygać podobne spory.

Wspólny dla wszystkich krajów europejskich system pozwoliłby zatem na lepszą ochronę konsumentów, lecz również wzmocniłby zaufanie przedsiębiorstw, a w konsekwencji wymianę i handel wewnątrz Unii Europejskiej.

4.5 Mechanizm powództwa zbiorowego, tak zdefiniowanego, miałby pozytywny wpływ w dziedzinie międzynarodowego prawa prywatnego, zważywszy na trudności z interpretacją i zastosowaniem standardów rozstrzygania sporów dotyczących zobowiązań umownych i pozaumownych (Rzym I i Rzym II). Umożliwiłby on także precyzyjne określenie przepisów w zakresie kompetencji sądów, uznawania i wykonywania decyzji sądów w sprawach cywilnych i handlowych (rozporządzenie 44/2001)⁽³¹⁾.

4.6 Zatem prawo konsumenckie zostałoby wzmocnione poprzez stosowanie na szerszą skalę skarg umożliwiających sprawiedliwe wyrównywanie poniesionych szkód dla konsumentów oraz skuteczną ochronę „słabej strony”, stanowiącą fundamentalną zasadę prawa wspólnotowego. To właśnie miałyby miejsce w przypadku niedawnej dyrektywy w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych. Praktyki takie stosowane są często jednocześnie w wielu państwach członkowskich ze szkodą dla licznych konsumentów, którzy nie mogą wspólnie wystąpić o odszkodowanie. Powództwo zbiorowe stanowi procedurę uzupełniającą, niezbędną do skutecznego wdrożenia tej dyrektywy.

Skuteczność wszystkich znanych obecnie dyrektyw w dziedzinie ochrony konsumentów, w formie, w jakiej zostały przetransponowane przez państwa członkowskie, zostałaby wzmocniona poprzez uznanie powództwa zbiorowego w obszarach objętych dyrektywami.

Byłoby pożądane, żeby postanowienia te mogły być także stosowane na korzyść małych i średnich przedsiębiorstw znajdujących się w podobnej sytuacji.

4.7 Oczywiście jest, że ustanowienie postępowania sądowego w sprawach zbiorowych na szczeblu wspólnotowym, jako ostatecznego środka w próbach rozstrzygania sporów, nie stoi na przeszkodzie dalszemu funkcjonowaniu systemów pozasądowego rozstrzygania konfliktów konsumenckich. Te ostatnie uzyskały pełne poparcie EKES-u. Ich potencjał można jeszcze gruntownie zbadać i rozwinąć.

5. Terminologia

5.1 Aby dobrze zrozumieć przedmiot propozycji, należy ustalić, o jaki rodzaj powództwa chodzi.

Jak wynika z zestawienia systemów przyjętych w poszczególnych państwach członkowskich, określenia i zakresy stosowania różnych rodzajów powództw są bardzo rozbieżne. Należy zatem rozróżnić powództwo reprezentacji wspólnych interesów od powództwa w interesie zbiorowym i powództwa zbiorowego.

⁽³⁰⁾ Jak słusznie przypominał Patrick von BRAUNMUEHL podczas debaty Leuven Brainstorming Event on Collective Redress, zorganizowanej przez Komisję 29 czerwca 2007 r., „powództwa zbiorowe mogłyby doprowadzić do zmniejszenia liczby indywidualnych spraw wynikających z konkretnych wypadków. Szczególnie w systemie *opt-out* (tj. takim, który zakłada domyślny udział wszystkich osób poszkodowanych w wyniku danej praktyki, z wyjątkiem osób, które nie wyraziły zgody na udział w powództwie) przedsiębiorstwo może zaspokoić cały szereg roszczeń konsumentów w ramach jednego postępowania sądowego. Może ono negocjować ze zbiorowym przedstawicielem wszystkich zainteresowanych konsumentów i skupić swoje zasoby raczej na jednej sprawie sądowej niż na kilku różnych. Nawet jeśli nie jest możliwa dobrowolna ugoda i decyzję musi podjąć sąd, istnieje większa pewność prawna, jeśli decyzja taka dotyczyć będzie wszystkich spraw związanych z tym samym zajęciem lub naruszeniem”.

⁽³¹⁾ Kwestia ta została szczegółowo omówiona na seminarium „Rzym I i Rzym II”, zorganizowanym przez prezydencję portugalską, wspólnie z prezydenturą niemiecką i słoweńską oraz Akademią Prawa Europejskiego (Europäische Rechtsakademie — ERA) w Lizbonie w dniach 12–13 listopada 2007 r.

5.2 Powództwa reprezentacji wspólnych interesów są dostępne wyłącznie dla stowarzyszeń konsumentów lub organów administracyjnych (np. Rzecznika Praw Obywatelskich). Ich przedmiotem jest zaprzestanie działań sprzecznych z prawami konsumentów, a nawet — w niektórych krajach — usunięcie z umów konsumenckich klauzul sprzecznych z prawem lub stanowiących nadużycie.

5.3 Powództwa w interesie zbiorowym dają stowarzyszeniom konsumentów możliwość występowania przed instancją sądową, jeżeli ogólny interes zbiorowy konsumentów zostaje naruszony w wyniku złamania konkretnego przepisu prawa materialnego lub powszechnej normy postępowania. Interes zbiorowy nie jest sumą indywidualnych interesów konsumentów, lecz jest zbliżony do interesu ogólnego.

5.4 Powództwo zbiorowe jest postępowaniem sądowym, które pozwala wielu osobom dochodzić praw i otrzymać zadośćuczynienie. Z technicznego punktu widzenia stanowi ono zbiorowe egzekwowanie proceduralne praw indywidualnych.

5.5 Powództwo zbiorowe nie ogranicza się jedynie do ochrony praw konsumentów i konkurencji.

Jednakże w przypadku niniejszej opinii odnosi się wyłącznie do zakresu prawa materialnego uznawanego przez prawo wspólnotowe.

5.6 Dlatego też proponuje się, aby w niniejszej opinii używać terminu „powództwo zbiorowe” ⁽³²⁾.

6. Podstawa prawna

6.1 Podstawą prawną polityki ochrony konsumentów jest tytuł XIV traktatu „Ochrona konsumentów”.

Artykuł 153 stanowi bezspornie ważny element tych rozważań.

6.2 W istocie, przy obecnym stanie rzeczy, nawet jeżeli prawo konsumenckie rozwinęło się zasadniczo w odniesieniu do art. 95 traktatu, polityka ochrony konsumentów, rozumiana zgodnie z niniejszą opinią, stanowi niewątpliwie środek promowania interesów gospodarczych konsumentów.

6.3 Nie można zaprzeczyć, że powództwo zbiorowe zapewni wysoki poziom ochrony i pozwoli stowarzyszeniom konsumentów zorganizować się, by podejmować działania zmierzające do ochrony interesów konsumentów, to jest zapewnienia im sprawiedliwego wyrównania poniesionych szkód w przypadku łamania praw, które posiadają na mocy całego prawa wspólnotowego, w tym prawa konkurencji.

6.4 Powództwo zbiorowe na szczeblu wspólnotowym przyczyni się także do poprawy funkcjonowania rynku wewnętrznego z punktu widzenia konsumentów, co jest jednym z celów „przeglądu rynku wewnętrznego”. Konsumenty będą mieli więcej zaufania w kwestii rozwoju handlu transgranicznego ⁽³³⁾.

⁽³²⁾ Szczegółową analizę porównawczą różnych terminów używanych w wielu państwach członkowskich i ich znaczeń w poszczególnych językach zawarto w artykule Louisa DEGOSA i Geoffreya V. MORSONA *Class System*, [w:] „Los Angeles Lawyer Magazine”, listopad 2006, ss. 32 i nn. W Irlandii stosuje się termin „multi-party litigation” (MPL). W Anglii są to „group litigation order” (GLO) lub po prostu „group action”; w Niemczech mówi się o „Gruppenklage”, w Szwecji o „grupptalan” lub „collective lawsuit”, w Portugalii „popular lawsuit”, a na Węgrzech „combined lawsuit”.

⁽³³⁾ Zob. komunikat Komisji „Jednolity rynek Europy XXI wieku”, COM(2007) 724 wersja ostateczna, z dnia 20 listopada 2007 r.

6.5 Można również przyjąć, że w przypadku instrumentu czysto sądowego art. 65 i 67 mogłyby ewentualnie zostać uznane za odpowiednią podstawę prawną. To właśnie opierając się na tej podstawie prawnej, od 1996 r. Komisja proponowała, a Rada i Parlament Europejski przyjmowały cały szereg instrumentów prawnych w dziedzinie postępowania cywilnego na szczeblu wspólnotowym ⁽³⁴⁾.

Takie rozwiązanie można wziąć pod uwagę, ponieważ powództwo zbiorowe mogłoby być stosowane zarówno w przypadku konfliktów transgranicznych, jak i sporów krajowych, oraz w dziedzinach innych niż prawo konsumenckie.

6.6 W każdym razie powództwo zbiorowe powinno przestrzegać zasad pomocniczości i proporcjonalności i nigdy nie powinno wykraczać poza to, co konieczne do realizacji celów traktatu, o ile cele te nie mogą zostać w wystarczającym stopniu osiągnięte przez państwa członkowskie, a zatem lepiej realizowane są na szczeblu wspólnotowym.

6.7 Powództwo to powinno również być stosowane zgodnie z zasadami i mechanizmami wyłożonymi w zaleceniu Rady Ministrów OECD [sygn. C(2007) 74 z 12 lipca 2007 r.], które przedstawiane są jako wspólne dla wszystkich państw członkowskich pomimo różnicowania ich tradycji prawnej.

⁽³⁴⁾ Min. takie jak:

- Zielona księga w sprawie dostępu konsumentów do wymiaru sprawiedliwości i rozstrzygania sporów konsumenckich na jednolitym rynku (COM (93) 576 wersja ostateczna);
- zalecenie Komisji z dnia 12 maja 1995 r. dotyczące terminów płatności w transakcjach handlowych oraz komunikat Komisji w tej sprawie, odpowiednio Dz.U. L 127 z 10.6.1995 i Dz.U. C 144 z 10.6.1995;
- komunikat Komisji „Plan działań w zakresie dostępu konsumentów do wymiaru sprawiedliwości i rozstrzygania sporów konsumenckich na rynku wewnętrznym” z dnia 14 lutego 1996 r. (COM(96) 13 wersja ostateczna);
- komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego „O większą skuteczność uzyskiwania i wykonywania orzeczeń w Unii Europejskiej” (COM(97) 609 wersja ostateczna, Dz.U. C 33 z 31.1.1998);
- dyrektywa 98/27/WE z dnia 19 maja 1998 r. w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk w celu ochrony interesów konsumentów, Dz.U. L 166 z 11.6.1998;
- rozporządzenie Rady (WE) nr 1346/2000 z dnia 29 maja 2000 r. w sprawie postępowania upadłościowego, Dz.U. L 160 z 30.6.2000; sprawozdawcą opinii EKES-u w tej sprawie był Guido Ravoet (CES 79/2001 z dnia 26 stycznia 2000 r., Dz.U. C 75 z 15.3.2000);
- rozporządzenie Rady (WE) nr 1347/2000 z dnia 29 maja 2000 r. w sprawie jurysdykcji, uznawania i wykonywania orzeczeń w sprawach małżeńskich i w sprawach dotyczących odpowiedzialności rodzicielskiej za dzieci obojga małżonków, tamże; sprawozdawcą opinii EKES-u w tej sprawie był Paolo Braghin (CES 940/1999 z dnia 20 października 1999 r., Dz.U. C 368 z 20.12.1999);
- rozporządzenie Rady WE nr 1348/2000 z dnia 29 maja 2000 w sprawie doreczania w państwach członkowskich sądowych i pozasądowych dokumentów w sprawach cywilnych i handlowych, tamże; sprawozdawcą opinii EKES-u w tej sprawie był Bernardo Hernández Bataller (CES 947/1999 z dnia 21 października 1999 r., Dz.U. C 368 z 20.12.1999);
- dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/35/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych, Dz.U. JO L 200 z 8.8.2000;
- plan działania dotyczący stosowania zasady wzajemnego uznawania decyzji w sprawach cywilnych i handlowych, Dz.U. C 12 z 15.5.2001;
- decyzja Rady z dnia 28 maja 2001 r. dotycząca utworzenia europejskiej sieci sądowej w sprawach cywilnych i handlowych, Dz.U. L 174 z 27.6.2001; sprawozdawcą opinii EKES-u w tej sprawie był Daniel Retureau (CES 227/2001 z dnia 28 lutego 2001 r., Dz.U. C 139 z 11.5.2001);
- rozporządzenie Rady (WE) nr 1206/2001 z dnia 28 maja 2001 r. w sprawie współpracy między sądami państw członkowskich przy przeprowadzaniu dowodów w sprawach cywilnych lub handlowych, Dz.U. L 174 z 27.6.2001; sprawozdawcą opinii EKES-u w tej sprawie był Bernardo Hernández Bataller (CES 228/2001 z dnia 28 lutego 2001 r.) Dz.U. C 139 z 11.5.2001;
- rozporządzenie Rady (WE) nr 44/2001 z dnia 22 grudnia 2000 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych (Bruksela I), Dz.U. L 12 z 16.1.2001; sprawozdawcą opinii EKES-u w tej sprawie był Henri Malosse (CES 233/2000 z 1 marca 2000 r., Dz.U. C 117 z 26.4.2000);
- Zielona księga w sprawie alternatywnych sposobów rozwiązywania sporów w prawie cywilnym i handlowym (COM (2002) 196 wersja ostateczna z 19.4.2002);
- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 805/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie utworzenia europejskiego tytułu egzekucyjnego dla roszczeń bezspornych, Dz.U. C 85 z 8.4.2003; sprawozdawcą opinii EKES-u w tej sprawie był Guido Ravoet (CESE 1348/2002 z dnia 11 grudnia 2002 r., Dz.U. C 85 z 8.4.2003);
- wniosek dotyczący rozporządzenia ustanawiającego europejskie postępowanie w sprawie drobnych roszczeń (COM(2005) 87 wersja ostateczna z 15.3.2005); sprawozdawcą opinii EKES-u w tej sprawie był Jorge Pegado Liz (CESE 243/2006 z dnia 14 lutego 2006 r.);
- Zielona księga „Poprawa skuteczności wykonywania orzeczeń w Unii Europejskiej: zajmowanie rachunków bankowych” (COM (2006) 618 wersja ostateczna). Sprawozdawcą opinii EKES-u w tej sprawie był Jorge Pegado Liz (CESE 1237/2007 z dnia 26 września 2007 r.);
- rozporządzenie WE nr 1896/2006 z dnia 12 grudnia 2006 r. (Dz.U. L 399 z 30.12.2006) ustanawiające postępowanie w sprawie europejskiego nakazu zapłaty (COM (2004) 173 końcowy z 19.3.2004); sprawozdawcą opinii EKES-u w tej sprawie był Jorge Pegado Liz (CESE 133/2005 z dnia 22 lutego 2005 r.).

7. Parametry powództwa zbiorowego na szczeblu europejskim

7.1 Czym powództwo zbiorowe nie może być

7.1.1 Powództwo zbiorowe nie może być powództwem reprezentacji wspólnych interesów

7.1.1.1 Powództwo reprezentacji wspólnych interesów jest dostępne wyłącznie dla niektórych podmiotów posiadających specjalne uprawnienia (stowarzyszenia konsumentów, Rzecznik Praw Obywatelskich). W ujęciu ogólnym konsumenci nie mogą uzyskać zadośćuczynienia za szkody indywidualne.

7.1.1.2 Zasadniczym celem tych procedur jest zaprzestanie działań sprzecznych z prawami konsumentów, a nawet — w niektórych krajach — usunięcie z umów konsumenckich klauzul niezgodnych z prawem lub stanowiących naruszenie. W takich przypadkach sędzia nie może orzec żadnego zadośćuczynienia.

7.1.1.3 Niektóre kraje dostosowały te mechanizmy, aby umożliwić zasądzenie odszkodowania dla konsumentów. Takie zadośćuczynienie nie jest jednak wypłacane konsumentom indywidualnym. Zatrzymują je podmioty reprezentujące lub przejmuje je państwo na użytek społeczny.

7.1.1.4 W praktyce mechanizm ten nie jest prawdziwym powództwem zbiorowym, w którym wszyscy konsumenci otrzymują odszkodowanie w tej samej instancji.

7.1.2 Powództwo zbiorowe nie może być powództwem typu „class action” (w systemie amerykańskim)

7.1.2.1 Ustanowienie europejskiego powództwa zbiorowego nie oznacza wprowadzenia w Europie powództwa typu *class action*, które funkcjonuje w Stanach Zjednoczonych. Amerykański system sądowiczy zdecydowanie różni się od systemów sądowiczych w państwach członkowskich. Słabe punkty powództwa *class action*, które w powszechnej opinii prowadzą do nadużyć, są właściwe dla tego systemu sądowiczego i nie mogą występować w Europie.

7.1.2.2 W Stanach Zjednoczonych orzeczenia sądowe są wydawane przez ławę przysięgłych i przez obieralnych przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości. Taki szczególnie skład, w odróżnieniu od rozwiązań przyjętych w większości państw członkowskich (zawodowi przedstawiciele wymiaru sprawiedliwości), prowadzi bardzo często do dopuszczania przez niektóre sądy krajowe wymyślonych pozwów i wydawania przez nie wyroków zbyt korzystnych dla skarżących, co skłania konsumentów do składania pozwów do sądów uznawanych za bardziej sprzyjające konsumentom w porównaniu z innymi (*forum shopping*).

7.1.2.3 Natomiast europejskie powództwo zbiorowe miałyby być zaporą przed zjawiskiem *forum shopping*, ponieważ istniałby tylko jeden rodzaj procedury, który byłby stosowany w każdym państwie członkowskim, w związku z czym bez względu na sąd lub państwo wybrane przez skarżących, przebieg postępowania i środki zasądzone przez sędzię miałyby taki sam charakter.

7.1.2.4 Odszkodowaniom kompensacyjnym mogą towarzyszyć odszkodowania o charakterze kar. Takie zadośćuczynienia zasądzone przez przysięgłych i obieralnych przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości osiągały często astronomiczne kwoty. Odszkodowanie o charakterze kar nie istnieje w większości państw europejskich.

7.1.2.5 Adwokaci otrzymują wynagrodzenie w ramach powszechnego systemu *contingency fees*. Chodzi tu o swoiste *pacta de quota litis*, w których adwokaci, sami mogący być powodami, mają interes w ostatecznym wyniku pozwu. System taki jest zakazany w większości państw członkowskich Unii Europejskiej, czy to przez prawo, czy to przez kodeks etyki adwokackiej.

7.2 Podstawowy wybór: *opted-in* lub *opted-out*

Analiza procedur powództwa zbiorowego przyjętych w państwach członkowskich pozwala je poklasyfikować w zależności od głównego mechanizmu określającego wytoczenie powództwa oraz interwencję procesową konsumenta. Jeżeli to konsument musi z własnej woli poczynić kroki, by włączyć się w postępowanie, chodzi wtedy o system *opted-in*; gdy zaś wytoczenie powództwa pociąga za sobą automatycznie interwencję konsumenta bez konieczności wyrażenia przezeń swojej woli, wówczas mamy do czynienia z systemem *opted-out*. W tym drugim wypadku konsument zawsze zachowuje możliwość wyłączenia się z postępowania. Droga do opracowania systemu europejskiego powództwa zbiorowego wiedzie zatem nieuchronnie przez decyzję o wyborze jego mechanizmu podstawowego.

7.2.1 *Opted-in i test case*

7.2.1.1 System zwany *opted-in* przewiduje, że jednostka może wyrazić wolę bycia stroną w procedurze. Zainteresowane osoby muszą się zatem zgłosić i wyraźnie zmanifestować przyłączenie się do powództwa przed wydaniem orzeczenia.

Równolegle do mechanizmu *opted-in* rozwinęły się mechanizmy *test case*, zasadzające się na pierwszym wyroku ustalającym. Procedury te są zbliżone do powództw zbiorowych opierających się na systemie *opted-in*, ponieważ, również w tym przypadku, zainteresowani muszą zgłosić udział w procedurze i złożyć indywidualną skargę. Szczególny charakter tego mechanizmu wynika jednak z faktu, że sędzia wybiera jedną ze skarg indywidualnych i orzeka wyłącznie w tej sprawie. Orzeczenie wydane w postępowaniu typu *test* ma zastosowanie do wszystkich innych skarg indywidualnych zarejestrowanych przez sąd.

7.2.1.2 Korzyści z tych mechanizmów

7.2.1.2.1 Każdy członek grupy musi zgłosić chęć udziału w postępowaniu. Zazwyczaj wystarczy wpis do rejestru. Przestrzeganie zasady swobodnego wnoszenia sprawy do sądu wymaga zatem wyraźnego wyrażenia woli. Skarżący występuje tylko w imieniu tych osób, które wyraziły na to formalną zgodę.

7.2.1.2.2 System „*opted-in*” umożliwia ustalenie *ex ante* możliwej do przewidzenia wysokości odszkodowania, o jaką chodzi. Jest to istotne zarówno dla pozwanych, których — ogólnie mówiąc — bezpośrednio dotyczy roszczenie odszkodowawcze, jak również z punktu widzenia możliwości nabycia ubezpieczenia pokrywającego część potencjalnych szkód. W ten sposób zarezerwowane zostaną odpowiednie środki finansowe, by spełnić uzasadnione roszczenia odszkodowawcze.

7.2.1.2.3 W postępowaniu *test case* sędzia otrzymuje akta jednej sprawy celem zapoznania się z problemem: takie rozwiązanie jest mniej czasochłonne i bardziej skuteczne dla przedstawiciela wymiaru sprawiedliwości, ponieważ umożliwia orzekanie o odpowiedzialności przedsiębiorstwa na podstawie jednego przypadku.

7.2.1.3 Wady tych mechanizmów

7.2.1.3.1 Wymienione mechanizmy są trudne w zarządzaniu i kosztowne: zainteresowani muszą zgłosić chęć udziału w postępowaniu; należy również stworzyć odrębne akta. Zarządzanie poszczególnymi aktami staje się złożone w przypadku dużej liczby zainteresowanych.

7.2.1.3.2 Prowadzi to do znacznego wydłużenia terminów postępowania, ponieważ sąd musi przygotować wszystkie akta indywidualnie i zapoznać się z nimi. Tymczasem w sporach masowych, które leżą u podstaw większości powództw zbiorowych, indywidualne szkody są dość podobne i często nie wymagają osobnego rozpatrzenia.

7.2.1.3.3 W mechanizmie *test case* sędzia nie zawsze wyznacza kwotę należnego zadośćuczynienia i niekiedy odsyła do postępowania indywidualnego. Powstaje wówczas problem z zarządzaniem, a czas trwania procedury wydłuża się.

7.2.1.3.4 Badania nad pozwami zbiorowymi z mechanizmem *opted-in* lub *test case* złożonymi w krajach, w których jest taka możliwość, wskazują ponadto, że znaczna część konsumentów nie składa skarg do sądu, co wynika z braku skutecznego systemu informacji na temat takiej procedury. W większości przypadków zainteresowani nie wnoszą również sprawy do sądu z powodu przeszkód materialnych, finansowych i psychologicznych związanych z postępowaniem sądowym (czasochłonność, kosztowność i nadzwyczajna złożoność).

7.2.1.3.5 Istnieje zatem duża dysproporcja między osobami faktycznie występującymi do sądu, a osobami, których sprawa potencjalnie dotyczy. Zadośćuczynienie dla konsumentów nie jest więc pełne. W przypadku takiej praktyki przedsiębiorstwo może zachować znaczną część nielegalnego dochodu, który ewentualnie uzyskała. W wyniku postępowania nie zostaje również osiągnięty skutek zniechęcający.

7.2.1.3.6 Mechanizmy te stanowią również problem w odniesieniu do względnego skutku wyroku. Orzeczenie wydane w ramach postępowania z powództwa zbiorowego obowiązuje jedynie osoby, które przyłączyły się do powództwa. Dlatego też konsumenci, którzy nie zgłosili swojego udziału, mogą wnieść pozwy indywidualne, a wyroki wydane w ramach takich postępowań mogą być sprzeczne z orzeczeniami wydanymi w ramach powództwa zbiorowego.

7.2.2 Opted-out

7.2.2.1 Tradycyjne powództwo zbiorowe opiera się na systemie *opted-out*, który zakłada domyślny udział wszystkich osób poszkodowanych w wyniku danej praktyki, z wyjątkiem osób, które nie wyraziły zgody na udział w powództwie.

Niektóre państwa członkowskie zainspirowały się tym mechanizmem, aby opracować procedurę powództwa zbiorowego *sui generis*.

7.2.2.2 Korzyści z tego mechanizmu

7.2.2.2.1 Analiza systemów krajowych, w których występuje *opted-out*, wykazuje, że procedurą tą łatwiej zarządzać oraz że jest bardziej skuteczna niż pozostałe mechanizmy przyjęte przez niektóre państwa członkowskie.

7.2.2.2.2 Gwarantuje ona zainteresowanym osobom rzeczywisty dostęp do wymiaru sprawiedliwości, a przez to sprawiedliwe i skuteczne zadośćuczynienie dla wszystkich konsumentów poszkodowanych w wyniku określonych praktyk.

7.2.2.2.3 Pozwala uniknąć skarżącym i sądowi trudności w zarządzaniu sprawą (w istocie członkowie grupy ujawniają się po zakończeniu postępowania, a nie na początku całego procesu).

7.2.2.2.4 Ponadto mechanizm ten faktycznie oddziałuje zniechęcająco na stronę odpowiedzialną, ponieważ musi ona zadośćuczynić wszystkim osobom poszkodowanym wskutek danej praktyki i ewentualnie zwrócić nielegalny dochód, który mogła dzięki niej uzyskać.

7.2.2.2.5 Należy również uwzględnić korzyści płynące z tego rodzaju procedury dla przedsiębiorstwa. Powództwo zbiorowe pozwala oszczędzać zasoby ludzkie i finansowe oraz zapewnia przedsiębiorstwu większą skuteczność obrony. Zamiast zajmować się jednocześnie licznymi sporami o podobnym charakterze rozstrzyganymi przed wieloma różnymi sądami pozwany przygotowuje się do obrony przed jedną instancją.

7.2.2.3 Wady tego mechanizmu

7.2.2.3.1 Mechanizm mógłby zostać uznany za niezgodny z postanowieniami konstytucyjnymi niektórych krajów i z Europejską konwencją praw człowieka, w szczególności z zasadą swobodnego wnoszenia sprawy do sądu, w zakresie, w jakim poszczególne osoby stają się automatycznie członkami grupy bez wyrażenia wyraźnej zgody na powództwo. Jeżeli nie wyrażą sprzeciwu, wydane orzeczenie może być dla nich wiążące.

Niemniej jednak istnieje możliwość ochrony wolności osobistej albo poprzez wysłanie zainteresowanym osobom spersonalizowanej informacji, co pozwala uznać, że osoby, które następnie nie wyrażą sprzeciwu wobec uwzględnienia ich w powództwie, wyraziły dorozumiane upoważnienie do wszczęcia postępowania, albo poprzez udzielenie członkom grupy prawa do wycofania swojego udziału w dowolnym momencie, nawet po wydaniu orzeczenia, a jeżeli decyzja nie byłaby dla nich korzystna, do złożenia indywidualnych pozwów.

7.2.2.3.2 Naruszone zostałyby również prawo do obrony, podobnie jak zasada kontrydiktoryjności i zasada równości broni: przedsiębiorstwo musi mieć możliwość przedstawienia indywidualnych środków obrony przeciwko poszczególnym poszkodowanym należącym do grupy. Zasada ta łączy się z zasadą sprawiedliwego procesu, o której mowa w art. 6 Europejskiej konwencji praw człowieka. Otóż w systemie *opted-out* istnieje prawdopodobieństwo, że nie wszyscy zainteresowani zostaną wymienieni z nazwiska i będą znani przedsiębiorstwu. Wówczas nie mogłoby ono zastosować indywidualnych środków obrony.

Jednakże w ramach powództwa zbiorowego występuje niewątpliwie podobieństwo między poszczególnymi sytuacjami, którego gwarantem jest sędzia. Zarówno spory konsumenckie, jak i te dotyczące konkurencji wynikają zazwyczaj z umów, dlatego też sytuacje zainteresowanych stron są niemal identyczne. Roszczenie objęte powództwem (*causa petendi*) jest takie samo. Trudno zatem wyobrazić sobie, w jaki sposób przedsiębiorstwo mogłoby przywołać wobec konsumenta indywidualny środek obrony.

Przez cały czas trwania postępowania sędzia może odrzucić skargę, jeżeli stwierdzi znaczne rozbieżności w okolicznościach faktycznych lub stanie prawnym.

Wreszcie, w kwestii odszkodowania sędzia może stworzyć podgrupy, co pozwala w szczególności dostosować kwotę zadośćuczynienia do danej sytuacji, a zatem może prowadzić do ewentualnego złagodzenia odpowiedzialności.

7.2.3 Opted-out i opted-in w zależności od rodzaju sporu

7.2.3.1 System wybrany niedawno przez Danię i Norwegię przewiduje zarazem mechanizmy *opted-in* i *opted-out*. Sędzia może postanowić o wyborze systemu *opted-out*, jeśli sprawy dotyczą niewielkich kwot, jeśli skargi są podobne lub jeśli trudno jest przeprowadzić postępowanie na podstawie systemu *opted-in*. Istnieje wiele spraw w dziedzinie konsumpcji, w których konsumenci indywidualnie nie dysponują skutecznymi środkami odwoławczymi ze względu na znaczną liczbę zainteresowanych jednostek i niewielką wysokość dochodzonych szkód. Postępowanie oparte na systemie *opted-out* umożliwia uwzględnienie wszystkich zainteresowanych osób i orzeczenie kary opiewającej na wysokość nielegalnego dochodu, który w danym wypadku uzyskano. Jeśli chodzi o sprawy, w których kwoty indywidualnych szkód są znaczne, wybiera się wtedy system *opted-in*, w ramach którego każdy konsument musi się zgłosić, by wziąć udział w postępowaniu.

7.2.3.2 Korzyści z tego mechanizmu

W przypadku sporów masowych zarządzanie postępowaniem jest łatwiejsze. Cel zadośćuczynienia zostaje osiągnięty, jeżeli mechanizm powiadamiania jest skuteczny. Osiągnięty zostaje również skutek zniechęcający.

Ewentualne naruszenie postanowień konstytucyjnych i Europejskiej konwencji praw człowieka zostaje zrównoważone skutecznym zadośćuczynieniem i efektem zniechęcającym.

7.2.3.3 Wady tego mechanizmu

Należy najpierw wspomnieć o trudności w wyznaczeniu granicy między dwoma mechanizmami: *opted-in* i *opted-out*. Obydwa kraje, które przyjęły te mechanizmy, zrobiły to niedawno i jeszcze nie mogą przedstawić konkretnych przykładów. W ustawach występuje wyłącznie odniesienie do „sporów masowych o niewielkiej wartości, w przypadku których nie należy prowadzić postępowania indywidualnego”.

Problem niedostatecznie określonej granicy może prowadzić do długich debat w trakcie postępowania i do wydłużania terminów.

7.3 Rola sędziego

7.3.1 W tym konkretnym rodzaju postępowania, które dotyczy wielu skarżących, uprawnienia przyznane sędziemu mają zasadnicze znaczenie.

7.3.2 W większości mechanizmów *opted-out* pierwszy etap postępowania odpowiada w istocie decyzji sędziego o dopuszczalności powództwa. W *tests case* rozpatrywanie akt indywidualnych służy temu samemu celowi.

7.3.2.1 Znaczenie etapu dopuszczalności polega na tym, że pozwala zatrzymać na początku postępowania wszystkie skargi, które są wyraźnie bezpodstawne lub zmyślane i mogłyby w nieuzasadniony sposób naruszyć wizerunek strony przeciwnej, oraz unikać niewłaściwych lub stanowiących nadużycie postępowań.

7.3.2.2 Sędzia jest gwarantem prawidłowego przebiegu etapu dopuszczalności. Konkretnie, to on sprawdza, czy określone w ustawie warunki wystąpienia z powództwem zbiorowym zostały spełnione.

7.3.2.3 Dzieje się tak zwłaszcza w przypadku, gdy:

- Występuje ten sam spór (nie można dopuścić do sytuacji, w której spór skarżącego w powództwie zostanie wykluczony).
- Skład grupy uniemożliwia wspólne postępowanie lub postępowanie z pełnomocnictwem.
- Występują wspólne dla członków grupy okoliczności prawne i faktyczne (ta sama *causa petendi*).
- Pozew przeciwko przedsiębiorstwu jest spójny pod względem zarzucanych okoliczności faktycznych (kryterium *fumus boni iuris*).
- Skarżący może w sposób odpowiedni reprezentować i chronić interesy członków grupy.

7.3.3 Na dalszym etapie postępowania ważne jest również, aby sędzia mógł zatwierdzić ewentualną propozycję transakcji lub odrzucić ją, jeżeli uzna, że nie leży ona w interesie członków grupy. W tym względzie jego prerogatywy muszą wykraczać poza uprawnienia do zatwierdzania transakcji nadane mu w drodze ustawy w większości systemów sądowniczych w państwach członkowskich.

7.3.4 Szczególny charakter tej procedury wymaga również przewidzenia dostosowanych zasad przedstawiania dowodów. Sędzia musi mieć możliwość zastosowania nakazów wobec strony przeciwnej lub osób trzecich, aby uzyskać dokumenty, lub też powinien móc odwołać się do środków dochodzeniowych w celu uzyskania nowych materiałów dowodowych. Akty prawne ustanawiające powództwo zbiorowe powinny zawierać wyraźny zapis, że sędzia nie może odmówić podjęcia działania w tym kierunku, gdy skarżący się tego domagają.

7.3.5 Aby przedstawiciele wymiaru sprawiedliwości mogli lepiej korzystać z tych praw, należy przewidzieć, że jedynie niektóre sądy, określone z nazwy, będą właściwe do rozstrzygania powództw zbiorowych. Należy zatem dostosować struktury sądownicze państw członkowskich i przewidzieć konkretne szkolenia dla przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości w tych sądach.

7.4 Skuteczne naprawienie szkód

7.4.1 Powództwo zbiorowe musi umożliwiać żądanie naprawienia szkody materialnej (finansowej), szkody fizycznej, a także *pretium doloris* i innych szkód moralnych. Ponieważ celem powództwa jest jednocześnie uzyskanie zadośćuczynienia dla konsumentów i zastosowanie środków zniechęcających wobec przedsiębiorców, należy koniecznie przewidzieć odszkodowanie pokrywające całość szkód. Powinna również istnieć możliwość udostępniania sądom prostych, niedrogich i przejrzystych metod oceny bez zarzucania zasady zadośćuczynienia za szkody.

7.4.2 Sędzia powinien móc zapewnić skarżącym w powództwie zbiorowym kilka sposobów naprawiania szkód. Obok zaprzestania szkodliwych praktyk lub stwierdzenia nieważności aktu powinno być możliwe pośrednie lub bezpośrednie zadośćuczynienie za szkody. Ponadto powinny mu towarzyszyć inne środki naprawcze, na przykład podanie do publicznej wiadomości, ogłoszenie itp.

7.4.3 Bezpośrednie i indywidualne naprawienie szkód nie może być jedynym przewidywanym sposobem zadośćuczynienia, gdyż w niektórych przypadkach będzie je trudno zrealizować, a nawet może okazać się to niemożliwe, dlatego że członkowie grupy nie mogą zostać zidentyfikowani w ramach mechanizmu *opted-out*, albo dlatego, że są zbyt liczni, albo też dlatego że wartość szkody indywidualnej jest zbyt niska. Najważniejsze, aby zadośćuczynienie zawsze miało miejsce, nawet w sposób pośredni, oraz aby osiągnąć skutek zniechęcający.

7.4.3.1 W przypadku gdy sędzia ma możliwość obliczenia kwoty indywidualnego zadośćuczynienia dla każdej ze zidentyfikowanych lub możliwych do zidentyfikowania osób w danej grupie (np. *opted-in*, *test case* lub nawet *opted-out*, jeżeli przedsiębiorstwo przesłało listę zainteresowanych klientów), ale również w przypadkach gdy indywidualne przyznawanie zadośćuczynienia okaże się zbyt kosztowne w świetle niewielkiej wartości indywidualnej szkody, należy określić odpowiednie mechanizmy.

7.4.3.2 Podobnie, jeżeli nie wszystkie kwoty zostały przydzielone, należy traktować w sposób uprzywilejowany środek zadośćuczynienia pośredniego wraz z całą niewykorzystaną kwotą. Sędzia powinien wyszczególnić w orzeczeniu działanie finansowane z niewykorzystanej kwoty i określić zasady kontroli jego wykonania, która może zostać powierzona osobie trzeciej.

7.4.3.3 Przy założeniu, że nawet środek zadośćuczynienia pośredniego jest niemożliwy, cała niewykorzystana kwota wyznaczona przez sędziego powinna zostać przeznaczona na fundusz pomocy, z którego finansowane są nowe postępowania z powództwa zbiorowego.

7.4.3.4 Jeśli sędzia nie ma możliwości obliczenia kwoty indywidualnego zadośćuczynienia, ponieważ zidentyfikowanie wszystkich członków grupy jest niemożliwe (wyłącznie w przypadku mechanizmu *opted-out*), powinien mieć możliwość ustalenia systemu oceny różnych kategorii szkód. Podziałem kwot może zająć się kancelaria sądu, lecz również adwokat przedstawiciela grupy, osoba trzecia (ubezpieczyciel, księgowy itp.), co pozwala zwolnić sąd z przeprowadzania złożonego i długiego etapu analizy skarg indywidualnych.

7.4.3.5 Przy tym drugim założeniu sędzia powinien mieć możliwość przyznania indywidualnego odszkodowania dla członków grupy, którzy zgłoszą się w wyniku działań informujących o wyroku, a pozostała kwota powinna być przeznaczona na pośrednie naprawienie szkody poniesionej przez grupę.

7.4.3.6 Jeżeli nie można zastosować żadnego środka pośredniego, pozostała kwota zostaje przeznaczona na fundusz pomocy.

7.5 Odwołania

7.5.1 W ramach powództwa zbiorowego strony powinny mieć możliwość odwołania się.

7.5.2 Mając na względzie znaczenie, jakie ma po pierwsze konieczność szybkiego zadośćuczynienia dla poszkodowanych, a po drugie pewność, że prawa wszystkich stron zostały w sposób sprawiedliwy uwzględnione, należy powiązać z tymi wymogami prawo do wniesienia odwołania od decyzji przez każdą ze stron.

7.5.3 Wydaje się zatem ważne, aby uznanie tego prawa zobowiązało państwa członkowskie do wprowadzenia przyspieszonej procedury odwoławczej, aby uniknąć mechanizmu czysto odraczającego.

7.5.4 Ponadto pewność, że odszkodowania, które strona odpowiedzialna musi wypłacić, są odpowiednio uwzględnione w jej rachunkowości, stanowi również gwarancję dla członków grupy w przypadku odwołania.

7.6 Finansowanie systemu

7.6.1 Docelowo system powództw zbiorowych powinien finansować się sam.

7.6.2 Zważywszy że nie jest pożądane, czy wręcz możliwe, ustanowienie powszechnego systemu *contingency fees* w stylu amerykańskim, ze względu na jego sprzeczność z europejską tradycją prawną, należy bezwzględnie przewidzieć sposób finansowania, który pozwoli skarżącym nieposiadającym środków finansowych na wystąpienie z powództwem zbiorowym, uzyskać zaliczkę z tytułu kosztów postępowania sądowego (wynagrodzenie adwokata, koszty ekspertyzy w ramach środków dochodzeniowych zaakceptowanych przez sędziego itp.).

7.6.3 Jednym ze sposobów finansowania tego systemu byłoby utworzenie funduszu pomocy na potrzeby odwołań zbiorowych, który zasilaliby „nielegalne dochody” skazanych przedsiębiorstw w wysokości określonej przez sędziego w postępowaniu, jeśli ich zwrotu nie domagałyby się osoby o jasno stwierdzonej tożsamości, które zostały bezpośrednio poszkodowane ⁽³⁵⁾.

7.6.4 Zadaniem funduszu pomocowego może być ponadto zbieranie w jednej instytucji wszystkich informacji dotyczących toczących się postępowań z powództwa zbiorowego i rozpowszechnianie informacji na temat kroków, które należy podjąć, aby zgłosić udział w postępowaniu, wyrazić sprzeciw wobec udziału w grupie lub uzyskać odszkodowanie.

7.7 Inne przepisy proceduralne

Jeśli chodzi o szczegóły, należy przewidzieć wiele przepisów proceduralnych, które mogą zostać tu wymienione *pro memoria*.

Są to:

- system ogłoszeń w celu zawiadamiania zainteresowanych stron,
- koszty procesowe i pomoc prawna,
- współpraca między organami sądowymi a administracyjnymi państw członkowskich,
- terminy składania dokumentów procesowych i terminy przedawnienia,
- korzystanie z internetu (e-sprawiedliwość).

8. Instrument prawny: rozporządzenie lub dyrektywa

8.1 Takie powództwo zbiorowe można by wdrożyć na szczeblu wspólnotowym za pomocą dyrektywy albo rozporządzenia; z definicji nie uważa się, by proste zalecenie było w stanie stworzyć warunki skuteczności i zgodności działania niezbędne do ujednoliconego przyjęcia takiej inicjatywy w 27 państwach członkowskich.

⁽³⁵⁾ Dobrym przykładem jest fundusz pomocy na potrzeby odwołań zbiorowych, który istnieje w Quebecu, uznawany za niezbędny dla rozwoju odwołań zbiorowych. Fundusz jest zasilany ze zwrotu kwot wypłaconych skarżącym, którzy wygrali powództwo zbiorowe, a także kwotami zadośćuczynienia pozostałymi po podziale, których nie domagają się członkowie grupy. Sędzia powinien zasądzić na rzecz skarżącego, który występuje z powództwem zbiorowym, zwrot kosztów wszczęcia sprawy na podstawie dokumentów potwierdzających.

8.2 Zakładając, że zakres inicjatywy zostanie rozszerzony na inne zagadnienia i nie będzie obejmować wyłącznie praw konsumentów, jak również że podstawę prawną stanowią będą artykuły 65 i 67 traktatu, należałoby wziąć pod uwagę przyjęcie rozporządzenia na tych samych zasadach co np. w przypadku rozporządzeń w sprawie postępowania upadłościowego, europejskiego tytułu egzekucyjnego, europejskiej procedury nakazu zapłaty, europejskiego postępowania w sprawie drobnych roszczeń czy też w sprawie zajmowania rachunków bankowych.

8.3 Gdyby jednak postanowiono ograniczyć — przynajmniej w pierwszej fazie — zakres zastosowania tej inicjatywy do praw konsumentów, najwłaściwszym sposobem wdrożenia mechanizmu powództwa zbiorowego na szczeblu wspólnotowym wydaje się dyrektywa, która stanowiłaby uzupełnienie dyrektywy w sprawie nakazu zaprzestania szkodliwych praktyk.

8.4 W istocie nadal istnieją poważne rozbieżności w kwestii przepisów proceduralnych między państwami członkowskimi. Dlatego też należy określić w sposób ogólny podstawowe zasady występowania z powództwem zbiorowym, przy założeniu, że państwa wdrożą dyrektywę, przestrzegając zwyczajowych zasad proceduralnych.

Nie ma bowiem na przykład pewności, że harmonizacja jest możliwa, skoro sądy wyznaczone do rozpoznawania takich powództw będą zależne od zasad organizacji sądowniczej każdego państwa członkowskiego.

Zasady wnoszenia spraw do sądu należy dostosować do szczególnej sytuacji każdego państwa. Dlatego też rozporządzenie byłoby nieodpowiednie.

8.5 Wydaje się również oczywiste, że dyrektywa musi być w tym przypadku dyrektywą wprowadzającą pełną harmonizację, aby uniknąć sytuacji, w której państwa członkowskie zastrzą system ze szkodą dla przedsiębiorstw mających siedzibę na terytorium danego państwa.

Bruksela, 14 lutego 2008 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-
Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

ZAŁĄCZNIK

do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

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

1. Punkt 7.2.2.2.4

„Ponadto mechanizm ten faktycznie oddziałuje zniechęcająco na stronę odpowiedzialną, ponieważ musi ona zadośćuczynić wszystkim osobom poszkodowanym wskutek danej praktyki i ewentualnie zwrócić nielegalny dochód, który mogła dzięki niej uzyskać”.

Uzasadnienie

Patrz uzasadnienie do punktu 7.6.3.

Wynik głosowania

Za: 104 Przeciw: 114 Wstrzymało się: 13

2. Punkt 7.6.1

Usunąć:

„Decelowo system powództw zbiorowych powinien finansować się sam.”

Uzasadnienie

Za dostęp do wymiaru sprawiedliwości odpowiedzialne są władze publiczne i nie może on zależeć od spełnienia poprzednich roszczeń, które są niezwiązane z późniejszymi sprawami (por. również uzasadnienie w pkt 7.6.3).

Wynik głosowania

Za: 107 Przeciw: 116 Wstrzymało się: 10

3. Punkt 7.6.3

Zastąpić dotychczasowy punkt nowym:

„Jednym ze sposobów finansowania tego systemu byłoby utworzenie funduszu pomocy na potrzeby odwołań zbiorowych, który zasilałaby nielegalne dochody skazanych przedsiębiorstw w wysokości określonej przez sędziego w postępowaniu, jeśli ich zwrotu nie domagałyby się osoby o jasno stwierdzonej tożsamości, które zostały bezpośrednio poszkodowane. Zadaniem władz publicznych jest zagwarantowanie dostępu do wymiaru sprawiedliwości, na przykład poprzez przeznaczenie dochodów z kar pieniężnych za naruszenie prawa konsumenckiego na finansowanie odwołań zbiorowych.”

Uzasadnienie

Zaproponowana forma odwołania zbiorowego ma na celu uzyskanie zadośćuczynienia za szkody poniesione przez konsumentów z wyjątkiem „odszkodowania za straty moralne”. Ta koncepcja zapożyczona z praktyki stosowanej w USA w nieodpowiedni sposób łączy roszczenia cywilne z prawem karnym. Konieczność wypłacenia pełnego odszkodowania poszkodowanym konsumentom stanowi dla strony ponoszącej odpowiedzialność poważny środek zniechęcający.

Kwestia tego, czy dochód został uzyskany w wyniku naruszenia prawa czy też oszustwa, podlega sankcjom nakładanym przez władze publiczne. Mogą one przyznać dochody z nałożonych kar pieniężnych na ułatwienie zastosowania środków odwołania zbiorowego. Odpowiedzialność za zagwarantowanie dostępu do wymiaru sprawiedliwości spoczywa na władzach publicznych, które podlegają demokratycznej kontroli, a nie na osobach i organizacjach prywatnych.

Ze względu na to, że należne odszkodowanie wypłacane jest poszkodowanym konsumentom, niestosowne byłoby tworzenie sztucznych powiązań między sumą pozostałą po sprawie a odwołaniami w późniejszych sprawach, szczególnie wtedy, gdy celem nie było już uzyskanie należytego odszkodowania dla konsumentów poszkodowanych w danej sprawie.

Wynik głosowania

Za: 104 Przeciw: 106 Wstrzymało się: 18

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego: „Strategia polityki konsumenckiej UE na lata 2007-2013. Wzmocnienie pozycji konsumentów, polepszenie ich dobrobytu oraz zapewnienie ich skutecznej ochrony”

COM(2007) 99 wersja ostateczna

(2008/C 162/02)

Dnia 13 marca 2007 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego: „Strategia polityki konsumenckiej UE na lata 2007-2013. Wzmocnienie pozycji konsumentów, polepszenie ich dobrobytu oraz zapewnienie ich skutecznej ochrony”

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 31 stycznia 2008 r. Sprawozdawcą była Anna Maria DARMANIN.

Na 442. sesji plenarnej w dniach 13-14 lutego 2008 r. (posiedzenie z dnia 13 lutego 2008 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 148 głosami — 5 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet pozytywnie ocenia strategię na lata 2007-2013 i jest zdania, że stanowi ona obiecujący postęp w obszarze ochrony konsumentów. EKES odnotowuje, że przedstawiony przez Komisję plan jest ambitny, choć miejscami mało precyzyjny, i sądzi, że cele zostaną osiągnięte w wyznaczonym terminie.

1.1.1 Niemniej jednak EKES uważa, że budżet programu strategii konsumenckiej, który wynosi przeciętnie 22,7 mln euro rocznie, jest zbyt mały, by zrealizować działania zawarte w strategii. Istnieje wyraźny rozdźwięk między ambicjami nakreślonymi w strategii a zasobami przeznaczonymi na jej realizację.

1.2 EKES odnotowuje, że strategia jest wprawdzie ambitnym i pozytywnym krokiem, ale dokonania w obszarze polityki konsumenckiej jak dotąd rozczarowują, co nie wróży zbyt dobrze powodzeniu strategii. By sprostać ambicjom, konieczne jest opracowanie dynamicznego programu na najbliższą przyszłość.

1.3 EKES zauważa również, że w obszarze ochrony konsumentów prawodawstwo odgrywa kluczową rolę. Z drugiej strony dotychczasowe przepisy są nieelastyczne, a uczciwy rynek mógłby mieć olbrzymie znaczenie dla konsumentów i dostawców. Kiedy rynek nie działa sprawnie, uregulowania prawne stają się niezbędne. EKES wzywa Komisję do zapewnienia faktycznego wdrażania i przestrzegania przepisów prawa tam, gdzie są one niezbędne. Nie powinno mieć to jednak żadnych negatywnych skutków dla ochrony konsumentów gwarantowanej przez państwa członkowskie. Jednym z instrumentów w tym wypadku jest lepsze nadzorowanie rynku; Komitet wzywa zatem Komisję do przeprowadzenia odpowiednich badań rynkowych na skalę makro i mikro. Przepisy prawne muszą być egzekwowane i poddawane stałej ocenie. Ponadto prawodawstwo musi być proste i zrozumiałe, zwłaszcza jeśli

weźmie się pod uwagę fakt, że większość podmiotów na rynku wewnętrznym to MSP.

1.3.1 Zaleca się, aby program polityki konsumenckiej nie tylko zapewniał wprowadzanie w życie ochrony praw konsumentów i jej ocenę, lecz również służył ułatwianiu współpracy i koordynacji między sektorem przedsiębiorstw a organizacjami ochrony konsumentów w państwach członkowskich. Poza przepisami, prawa konsumentów najlepiej chronione są wówczas, gdy te dwa sektory współpracują ze sobą, by osiągnąć wspólny cel.

1.4 Edukacja konsumentów i usługodawców lub detalistów jest kluczowym elementem znajomości i przestrzegania przepisów, jak również odpowiedzialnej i zgodnej z zasadami zrównoważonego rozwoju konsumpcji i produkcji.

1.5 Zdaniem Komitetu w latach 2007-2013 niezbędne będzie sprostanie następującym wyzwaniom:

- Zwiększonemu korzystaniu z technologii w celu uczciwej promocji oraz odpowiedzialnej konsumpcji towarów i usług. Handel elektroniczny (e-commerce) jest coraz częściej wykorzystywany do nabywania towarów i usług, jednak w ramach obowiązujących przepisów nie istnieje żadna forma ochrony konsumentów, gdyż postęp w obszarze handlu elektronicznego następuje szybciej niż osiągnięcia w zakresie ochrony konsumentów w tej dziedzinie.
- Egzekwowaniu przepisów prawnych tam, gdzie to niezbędne. Przepisy w państwach członkowskich oraz ich wprowadzanie w życie różnią się w poszczególnych państwach UE. Państwa, w których egzekwowanie prawa jest słabiej rozwinięte, muszą osiągnąć poziom państw członkowskich osiągających lepsze wyniki w tym zakresie.
- Roszczeniom konsumentów, zarówno zbiorowym, jak i indywidualnym; konsumenci powinni mieć łatwą i niezawodną możliwość dochodzenia zadośćuczynienia w ich

własnym kraju, jak i poza nim. Ponadto roszczenia zbiorowe powinny zostać ujednolicone w całej Unii, by mogły z nich korzystać grupy indywidualnych konsumentów oraz firmy (zwłaszcza MSP).

- Ochronie praw konsumentów na rynkach międzynarodowych.
- Włączeniu ochrony konsumentów do wszystkich strategii i całego prawodawstwa UE.
- Ścisłemu nadzorowi niektórych sektorów na rynku, gdzie ochrona konsumentów jest absolutnie konieczna.

2. Streszczenie strategii Komisji

2.1 W strategii podkreśla się główne wyzwania na nadchodzący okres. Wyzwania te spowodowane są w zasadzie ewolucją rynku detalicznego i rynku usług w kierunku wzmocnienia pozycji konsumentów. Niemniej jednak może to prowadzić do coraz większych podziałów między konsumentami posiadającymi wiedzę i środki a konsumentami znajdującymi się w mniej uprzywilejowanej sytuacji. Nie oznacza to więc faktycznego zwiększenia dobrobytu konsumentów, dlatego też nie można naruszyć zaufania konsumentów. Kolejne wyzwanie wiąże się z umiejętnością przedsiębiorstw, szczególnie MŚP, dostosowania się do postępu technologicznego, który przynosi zmiany w zakresie sposobu sprzedaży ich produktów lub usług oraz polega w większym stopniu na handlu elektronicznym i usługach dopasowanych do danego konsumenta.

2.2 W strategii przedstawiono cele, które mają zostać osiągnięte do 2013 r.:

- Wzmocnienie pozycji konsumentów UE, co postrzegane jest jako podstawowy element służący zapewnieniu dobrobytu konsumentom przy jednoczesnym stymulowaniu konkurencji w oparciu o uczciwe, istotne informacje, uczciwe kontrakty oraz dochodzenie roszczeń.
- Zwiększenie dobrobytu konsumentów w odniesieniu do cen, wyboru, jakości, przystępności oraz bezpieczeństwa.
- Skuteczna ochrona konsumentów przed poważnymi zagrożeniami, zwłaszcza tymi, z którymi nie mogą sobie poradzić sami.

Cele te postrzegane są jako podstawowe elementy wzrostu gospodarczego na rynku wewnętrznym.

2.3 Cele zostaną osiągnięte dzięki wydatkom przeznaczonym na politykę konsumencką UE, dla których nakreślone zostały ramy prawne w celu zapewnienia ochrony konsumentów oraz skutecznego stosowania przepisów prawnych poprzez egzekwowanie prawa, współpracę, informowanie, edukowanie i dochodzenie roszczeń.

2.4 Obszary priorytetowe obejmują zatem:

- lepsze monitorowanie rynków konsumenckich oraz krajowych kierunków polityki konsumenckiej,
- lepsze uregulowania prawne w dziedzinie ochrony konsumentów,
- lepsze środki egzekwowania prawa i dochodzenia roszczeń,
- lepsze informowanie i edukowanie konsumentów oraz
- umieszczenie konsumentów w centrum innych strategii i przepisów UE.

W strategii zwraca się uwagę na szereg działań w ramach każdego obszaru priorytetowego, z których wiele zostało omówionych w części „Uwagi szczegółowe” niniejszej opinii.

3. Uwagi ogólne

3.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje strategię konsumencką na lata 2007-2013, a szczególnie zawarte w niej przekonanie, iż zaufanie konsumentów i ich ochrona są podstawą zdrowego i dobrze rozwijającego się rynku wewnętrznego. Należy skierować uwagę na udane przykłady samoregulacji, współregulacji i ustanawiania kodeksów postępowania w Unii Europejskiej.

3.1.1 EKES nie ogranicza jednakże polityki konsumenckiej do urzeczywistniania rynku wewnętrznego; wręcz przeciwnie, to rynek wewnętrzny powinien służyć zaspokajaniu interesów konsumentów, jak słusznie zauważono w komunikacie Komisji w sprawie: „Jednolity rynek Europy XXI wieku” (COM(2007) 724 wersja ostateczna).

3.1.2 Zdaniem Komitetu Komisja powinna ukierunkować swoją politykę na przejrzystość rynków, wzmocnienie rynku wewnętrznego i politykę konsumencką, która sprzyjałaby sprawnym rynkom, rozwojowi gospodarczemu i zatrudnieniu oraz zwiększałaby dobrobyt konsumentów.

3.2 Określone przez Komisję wyzwania na rynku wewnętrznym rzeczywiście istnieją i należy stawić im czoła, co też zresztą czyni się w strategii. Są to jednak trudności rynkowe; zdaniem EKES-u Komisja stoi przed dwoma innymi wyzwaniami, a mianowicie rzeczywistą harmonizacją krajowych strategii oraz umieszczeniem dobrobytu konsumentów w centrum zainteresowania różnych DG Komisji.

3.3 EKES uważa, że nowy komunikat Komisji dotyczący strategii na lata 2007-2013 stanowi ważny i obiecujący krok naprzód i jest o wiele lepiej skonstruowany niż wcześniejsza strategia w zakresie zdrowia i ochrony konsumentów (COM (2005) 115 wersja ostateczna), będąca również przedmiotem wcześniejszej opinii Komitetu (¹).

(¹) Dz.U. C 88 z 11.4.2006; INT/271, sprawozdawca Jorge PEGADO LIZ.

3.4 EKES wyraża zaniepokojenie z powodu niespójności, które wniosek Komisji może spowodować w odniesieniu do środków przyjętych już na szczeblu wspólnotowym. Należy zapewnić spójność między celami operacyjnymi a decyzją Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającą wspólnotowy program działania w zakresie polityki konsumenckiej (2007-2013) ⁽²⁾.

3.5 Mimo że cele są zbyt ambitne i często mało precyzyjne, Komitet wierzy, że uda się je osiągnąć w wyznaczonym terminie i w sposób jak najbardziej zgodny z wymogami rynku wewnętrznego i konsumentów.

3.6 Choć Komisja podjęła już szereg inicjatyw w ramach realizacji celów zawartych w strategii (np. przyjęcie zielonej księgi w sprawie przeglądu dorobku wspólnotowego w dziedzinie praw konsumenta), Komitet wzywa, by bezzwłocznie przejść do przeglądu konkretnych dyrektyw. Ostatnie komunikaty Komisji dotyczące wdrożenia dyrektywy w sprawie ochrony konsumentów w przypadku umów zawieranych na odległość (COM(2006) 514 wersja ostateczna) z 21 września 2006 r., niektórych aspektów sprzedaży towarów konsumpcyjnych i związanych z tym gwarancji oraz możliwości wprowadzenia bezpośredniej odpowiedzialności producenta (COM(2007) 210 wersja ostateczna), a także zmiany dyrektywy w sprawie korzystania z nieruchomości w systemie podziału czasu z 2007 r. zdaniem EKES-u rozczarowują, gdyż nie rozwiązują tak naprawdę problemów dotyczących tych usług. Ponadto nie spełniają celów wyznaczonych w strategii polityki konsumenckiej.

3.6.1 Komitet z niecierpliwością oczekuje wniosku Komisji dotyczącego dyrektywy w sprawie praw umownych konsumentów, planowanego w programie działalności legislacyjnej i prac Komisji na 2008 r. (COM(2007) 640 wersja ostateczna), i po jego przyjęciu wyda opinię na ten temat, koncentrując się na realizacji zasad przedstawionych w procesie upraszczania prawa wspólnotowego.

3.7 EKES gotowy jest poprzeć podejście polegające na pełnej harmonizacji prawa konsumenckiego pod pewnymi warunkami i z konkretnych powodów, gdy głównym celem jest urzeczywistnienie rynku wewnętrznego. Podejście takie nie może być zastosowane kosztem istniejących praw. Należy skonsolidować prawa konsumentów w różnych państwach członkowskich, by zachęcać do dalszych zakupów transgranicznych, na czym skorzystają zarówno konsumenci, jak i sektor detaliczny i sektor usług. Podejście to należy stosować nie tylko na szczeblu, na którym poszczególne państwa członkowskie zapewniają odpowiednią ochronę konsumentów, lecz także na szczeblu UE, co byłoby dążeniem do rzeczywistej integracji rynku.

3.8 Komitet z zadowoleniem przyjmuje działania nakreślone w priorytetowych obszarach strategii polityki konsumenckiej, a wręcz wyczekuje ich przeprowadzenia. EKES sądzi, że zasoby (zarówno finansowe, jak i ludzkie) DG ds. Ochrony Konsumentów są w rzeczy samej ograniczone, przez co wypełnienie zadań spoczywających na DG staje się jeszcze trudniejsze.

Ponadto budżet dla programu strategii konsumenckiej w wysokości przeciętnie 22,7 mln euro rocznie jest niestety zbyt mały do realizacji zaplanowanych działań.

3.8.1 Doświadczenie z realizacji poprzedniego programu pokazuje, że wiele planów nie zostało zrealizowanych wskutek braku personelu. Co więcej przydzielony roczny budżet był w istocie wyższy niż budżet na okres bieżący, którego cele są mniej ambitne.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Lepsze monitorowanie rynku: EKES rozumie, że należy zapewnić lepsze informacje o rynku i popiera środki zaproponowane w ramach tego priorytetu. Jednakże Komitet usilnie zaleca Komisji znalezienie innowacyjnych sposobów faktycznego określenia doświadczeń i poglądów konsumentów. Ponadto Komisja mogłaby przyjąć podejście na skalę makro do określenia doświadczeń konsumentów w państwach członkowskich za pośrednictwem analizy prawdziwych przypadków i zastosowanych rozwiązań. Komitet przypomina także, że zbieranie informacji nie może stanowić kolejnego kłopotliwego zadania, które przypadnie poszczególnym firmom, a zwłaszcza MŚP.

4.2 Lepsze uregulowania prawne w dziedzinie ochrony konsumentów: inicjatywy podejmowane w tym obszarze powinny w pełni uwzględniać następstwa handlu elektronicznego i technologii cyfrowych dla praw konsumentów, a w rezultacie jasno określić zobowiązania i prawa w środowisku cyfrowym. Ponadto należy opracować działania, które umożliwią dostęp do pewnych usług tym grupom konsumentów, które w wyniku przepaści cyfrowej mogą go być pozbawione, gdyż w przeciwnym wypadku doprowadziłoby to jedynie do wyłonienia się kolejnej grupy konsumentów będących w niekorzystnej sytuacji.

4.3 Lepsze środki egzekwowania prawa i dochodzenia roszczeń: by zapewnić osiągnięcie celów przedstawionych w strategii, niezbędne jest z całą pewnością egzekwowanie prawa, jak również ściślejsza współpraca między państwami członkowskimi a Komisją. Komitet z zadowoleniem przyjmuje i popiera zaproponowane przez Komisję działania w zakresie zbiorowego dochodzenia roszczeń. Taka forma prawna gwarantuje zajęcie się problemami konsumentów, z którymi nie są w stanie poradzić sobie jednostki.

4.4 Lepsze informowanie i edukowanie konsumentów: Komitet jest przekonany, że edukacja i informacja stanowią integralną część ochrony konsumentów. Sieć Europejskich Centrów Konsumenckich stanowi istotny postęp w zakresie informowania konsumentów. EKES uważa jednak, że Komisja musi znaleźć bardziej innowacyjne i kreatywne sposoby przekazywania informacji konsumentom, używając języka, który przemawia do społeczeństwa.

⁽²⁾ Decyzja nr 1926/2006/WE z 18 grudnia 2006 r., Dz.U. L 404 z 30.12.2006, s. 39.

4.5 Odpowiedzialna konsumpcja zgodna z zasadami zrównoważonego rozwoju: z jednej strony należy dbać o to, by konsumenci byli dobrze poinformowani, z drugiej zaś podkreślić znaczenie odpowiedzialnej konsumpcji. W strategii stwierdza się, że nie ma miejsca dla nieuczciwych detalistów i usługodawców, jednak należy również podkreślić, że firmy i handlowcy oczekują od konsumentów odpowiedzialnych wzorców zachowań. Co więcej, idea konsumpcji zgodnej z zasadami zrównoważonego rozwoju powinna stać się ważną częścią rynku wewnętrznego, a usługodawcy, detaliści i konsumenci muszą być lepiej zorientowani w samej koncepcji i gotowi do jej przyjęcia.

4.6 Aspekt ochrony konsumentów musi zostać uwzględniony we wszystkich obszarach polityki i przepisach UE: kroki zaproponowane przez Komisję, m.in. wyznaczenie urzędnika łącznikowego ds. konsumentów w Dyrekcjach Generalnych Komisji, mają pozytywny wydźwięk i przyczynią się do osiągnięcia tego celu. EKES zgadza się z propozycją, by każda DG składała coroczny raport na temat stopnia, w jakim ochrona konsumentów została uwzględniona w jej działaniach. Komitet z zadowoleniem przyjmuje więc włączenie art. 153 ust. 2 do postanowień ogólnych (nowy art. 12 projektu traktatu reformującego).

4.7 Lepsza ochrona konsumentów na rynkach międzynarodowych jest niezbędna. Nie powinna się ona ograniczać jedynie do kwestii bezpieczeństwa produktów, która zyskuje coraz bardziej na znaczeniu w oczach konsumentów UE, lecz musi również obejmować problemy związane z nabywaniem produktów bądź usług, w szczególności za pośrednictwem handlu elektronicznego.

4.8 W swojej strategii Komisja zwraca uwagę, iż ma na celu upewnienie się, że usługom użyteczności publicznej towarzyszą odpowiednie środki ochrony konsumentów. Komitet ma nadzieję, że Komisja podzieli jego poglądy wyrażone w licznych opiniach w sprawie usług użyteczności publicznej oraz usługi powszechnej, które są zgodne z nowym protokołem w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym, załączonym do traktatu lizbońskiego.

4.9 Współpraca między przemysłem a organizacjami ochrony konsumentów: poza przepisami i ich egzekwowaniem, to właśnie współpraca tych dwóch sektorów rzeczywiście doprowadzi do ochrony konsumentów. Należy ją ułatwiać i korzystać w całej UE ze sprawdzonych rozwiązań z państw członkowskich, które zastosowały takie podejście i opracowały kodeksy postępowania.

Bruksela, 13 lutego 2008 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego: Europejska polityka kosmiczna

COM (2007) 212 wersja ostateczna

(2008/C 162/03)

Dnia 26 kwietnia 2007 r. Komisja, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego: Europejska polityka kosmiczna

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 31 stycznia 2008 r. Sprawozdawcą był Joost VAN IERSEL.

Na 442. sesji plenarnej w dniach 13-14 lutego 2008 r. (posiedzenie z 13 lutego 2008 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 145 do 1 — 4 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Ze względów strategicznych, politycznych i gospodarczych EKES wyraźnie opowiada się za niezależnym dostępem Europy do przestrzeni kosmicznej. Dlatego też popiera on politykę przedstawioną w dokumentach Rady ds. Przestrzeni Kosmicznej, Komisji i ESA ⁽¹⁾ w kwietniu i maju 2007 r.

1.2 Europejska polityka kosmiczna powinna służyć celom pokojowym, w tym zapewnieniu bezpieczeństwa zbiorowego.

1.3 EKES uważa, że europejska działalność w sektorze kosmicznym, niezależnie od tego czy prowadzi się ją na szczeblu krajowym, unijnym, czy też w ramach ESA, przyniesie widoczne korzyści w różnych dziedzinach, takich jak badania naukowe, tworzenie infrastruktury i potrzebnych danych, a także szereg zastosowań gospodarczych dzięki zintegrowaniu systemów kosmicznych i naziemnych.

1.4 Koncepcja ESA okazała się skuteczna. Powiązanie jej z działaniami Komisji ma wyzwolić i wyzwoli dodatkowy potencjał. Należy w tym celu wypracować procedury współpracy i podziału kompetencji oraz oszacować koszty dzielone między Komisję a ESA.

1.5 W kontekście światowych wydarzeń — w Stanach Zjednoczonych, Rosji, Japonii, Chinach i Indiach czy innych krajach wykonujących loty kosmiczne — konieczne jest podjęcie przez Europę jeszcze intensywniejszych działań w charakterze konkurenta i partnera w przestrzeni kosmicznej. Wymaga to jak najszybszego opracowania konkretnych programów oraz wdrożenia procedur decyzyjnych, które dotrzymają kroku procesom decyzyjnym innych podmiotów światowych.

1.6 Jednocześnie szybszy i wzajemnie uzgodniony proces decyzyjny stworzyłby lepsze możliwości ustalania, a następnie realizacji, misji zgodnych z potrzebami użytkownika.

1.7 Galileo i GMES to sztandarowe europejskie programy. Należy niezwłocznie zrealizować działania przewidziane w ramach programu Galileo.

1.8 Wpisanie „przestrzeni kosmicznej” w politykę wspólnotową i w VII program ramowy na rzecz badań i rozwoju musi prowadzić do wypracowania zintegrowanego podejścia wszystkich zaangażowanych dyrekcji generalnych Komisji. Takie rozszerzenie podstawy myślenia strategicznego w ramach

Komisji będzie miało pozytywny wpływ na zintegrowane podejście na szczeblu krajowym, którego niejednokrotnie brakuje. Pożądane jest stworzenie takiego wzajemnie uzgodnionego sposobu postępowania.

1.9 Wszystkie państwa członkowskie — także mniejsze i nowe — muszą odnieść korzyści z europejskiej polityki kosmicznej dzięki powstaniu wystarczających możliwości do wykorzystania ich kompetencji naukowych oraz wysoko wykwalifikowanych zasobów w sektorze przemysłowym, zarówno na etapach poprzedzających (*upstream*), jak i późniejszych (*downstream*).

1.10 W polityce przemysłowej ESA ⁽²⁾, opartej na zasadzie „sprawiedliwego zwrotu”, każdy kraj otrzymuje zwrot swojej inwestycji poprzez subskrypcje i koncesje. W wyniku tego stosunki pomiędzy rządami, ESA, przedsiębiorstwami prywatnymi i instytucjami badawczymi są odzwierciedleniem głęboko zakorzenionych wzorców.

1.11 Dotąd zasada sprawiedliwego zwrotu działała na korzyść europejskiej zdolności w dziedzinie polityki kosmicznej. Jednakże coraz większa dojrzałość tego rynku będzie wymagać większej elastyczności, gdyż ściśle ustalone zależności z reguły nie sprzyjają ożywieniu przemysłowemu. Z powodu wymogów rynku, potrzeb użytkowników oraz rozwoju usług oczekuje się, że szczególnie MSP będą właściwie reagować na nowe wymagania i możliwości pojawiające się w europejskiej polityce kosmicznej.

1.12 Z drugiej zaś strony nagłe zmiany ustalonych procedur i zależności mogą przynieść efekt przeciwny do zamierzonego, także biorąc pod uwagę duże dysproporcje w wysokości wkładów na rzecz ESA.

1.13 Dlatego też EKES opowiada się za otwartą, przejrzystą analizą i dialogiem w sprawie oczekiwanych osiągnięć Europy w perspektywie dziesięciu lat, które określają cele i odpowiadające im instrumenty instytucjonalne (dotyczące ESA, Komisji i państw członkowskich) niezbędne dla wypełnienia wspólnej skoordynowanej europejskiej misji. Dialog powinien m.in. dotyczyć sposobu finansowania agencji ESA, dynamicznego wkładu średnich przedsiębiorstw i utrzymania najwyższego poziomu konkurencji.

⁽²⁾ ESA ma swoją własną politykę przemysłową. Jej formy i treści nie powinno się mylić ze zorientowaną sektorowo polityką przemysłową Komisji.

⁽¹⁾ European Space Agency — Europejska Agencja Kosmiczna

1.14 W tym względzie zasadnicze znaczenie będzie miało także objęcie przez Komisję odpowiedzialności w zakresie zastosowań oraz promowania potrzeb użytkowników. EKES ufa, że Komisja zapewni otwartą dyskusję i zaangażowanie sektora prywatnego, w szczególności MŚP.

1.15 EKES zgadza się ze stanowiskiem Rady w sprawie znaczenia przestrzeni kosmicznej dla obronności i bezpieczeństwa. Wskazany byłby impuls do planowania przyszłych systemów, które prowadziłyby do zacieśniania związków pomiędzy krajami europejskimi.

1.16 Jako że granice pomiędzy zastosowaniami cywilnymi i wojskowymi zacierają się, należy czynić jak największy użytek z efektów ich podwójnego wykorzystania.

1.17 Wreszcie, aspektem o zasadniczym znaczeniu jest komunikacja. EKES jest zdania, że należy lepiej informować o korzyściach dla życia codziennego, jakie płyną z działań związanych z przestrzenią kosmiczną.

1.18 Dobrze ukierunkowane informowanie o europejskiej polityce kosmicznej powinno zachęcać młodzież do zainteresowania się tym sektorem, a szerzej — zwiększać w oczach młodzieży atrakcyjność zdobywania wykształcenia naukowego lub technicznego.

2. Nowe podejście do europejskiej polityki kosmicznej

2.1 Na przestrzeni ostatniego dziesięciolecia instytucje europejskie i krajowe grupy zadaniowe w coraz większym stopniu angażowały się w dyskusję na temat nowych kroków dotyczących przyszłości europejskiej polityki kosmicznej.

2.2 W kwietniu 2007 r. Komisja, w ścisłej współpracy z ESA ⁽³⁾, opublikowała komunikat w sprawie polityki kosmicznej ⁽⁴⁾ wraz z towarzyszącą mu oceną wpływu oraz szeroko zakrojonym programem działań zaplanowanych przez ESA, Komisję i państwa członkowskie.

2.3 W dniu 22 maja 2007 r. Rada ds. Przestrzeni Kosmicznej ⁽⁵⁾ przyjęła rezolucję w sprawie europejskiej polityki kosmicznej opartą o komunikat Komisji.

2.4 Jak pokazują wyżej wymienione dokumenty, rosnące zainteresowanie tą tematyką wynika z szeregu czynników o charakterze światowym oraz ze strategicznych celów europejskich:

- potencjał tkwiący w usługach kosmicznych, które można wykorzystać — oprócz badań naukowych — zarówno do wszelkiego rodzaju zastosowań, jak i jako narzędzie wspomagające realizację wielu polityk europejskich, dotyczących np. środowiska, bezpieczeństwa, transportu, badań, pomocy na rzecz rozwoju, spójności czy edukacji;
- utrzymująca się potrzeba posiadania przez państwa europejskie niezależnego dostępu do przestrzeni kosmicznej, stanowiąca podstawowy warunek europejskiej polityki kosmicznej;

⁽³⁾ ESA (European Space Agency — Europejska Agencja Kosmiczna) jest organizacją całkowicie niezależną. Obecnie należy do niej 17 państw. Nie wszystkie państwa należące do ESA są członkami UE i nie wszystkie państwa członkowskie UE należą do ESA. ESA finansowana jest wspólnie przez jej członków; finansowanie to dzieli się na „program obowiązkowy” oraz programy fakultatywne.

⁽⁴⁾ COM(2007) 212 wersja ostateczna

⁽⁵⁾ Rada ds. Przestrzeni Kosmicznej złożona jest z Rady ds. Konkurencyjności i międzyrządowej Rady ds. Przestrzeni Kosmicznej, której zadaniem jest podejmowanie decyzji w sprawie polityki ESA.

- rosnąca liczba nowych krajów zaangażowanych w tę dziedzinę oraz potrzeba pełnienia przez państwa europejskie roli istotnego podmiotu będącego zarówno partnerem jak i konkurentem;

- przestrzeń kosmiczna jako źródło innowacji, konkurencyjności przemysłowej i wzrostu gospodarczego;

- wzmocnienie infrastruktury naukowej; społeczeństwo oparte na wiedzy i cele strategii lizbońskiej;

- potrzeba znalezienia zastosowań dla badań europejskich;

- wspomagająca i uzupełniająca rola technologii kosmicznej dla naziemnych technologii i zastosowań;

- znaczenie przestrzeni kosmicznej dla bezpieczeństwa i obronności Europy;

- nieostre granice pomiędzy cywilnym i wojskowym zastosowaniem technologii kosmicznych;

- świadomość, że poszczególne państwa członkowskie nie są w stanie sprostać wymogom wiarygodnej polityki kosmicznej, a tym samym

- potrzeba jasnego określenia zadań i kompetencji instytucji i organizacji europejskich w zakresie przestrzeni kosmicznej.

2.5 W 2003 r. i 2004 r. Komisja Europejska przedstawiła zieloną księgę i białą księgę w sprawie polityki kosmicznej. W obu tych dokumentach znalazły się wyraźne zarysy przyszłej polityki kosmicznej. Zawierały one wiele, niekiedy daleko idących, elementów, które zostały następnie przedstawione we wspomnianym wyżej komunikacie.

2.6 W rezolucji z dnia 22 maja Rada potwierdziła, że sektor kosmiczny jest „strategicznym zasobem przyczyniającym się do niezależności, bezpieczeństwa i dobrobytu w Europie, a także wpływającym na pozycję Europy w świecie”. Kluczowe znaczenie ma zintensyfikowanie współpracy europejskiej w celu świadczenia usług kosmicznych tak, by służyły obywatelom. Rada powiązała politykę kosmiczną ze strategią lizbońską i podkreśliła jej znaczenie dla wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

2.7 Rezolucja Rady podkreśla cel, jakim jest rozbudowa europejskiej przestrzeni badawczej i potwierdza współpracę pomiędzy ESA i Komisją, która ma przyczynić się do wzrostu skuteczności, zwiększenia finansowania programów europejskich i większej spójności pomiędzy technologią i jej zastosowaniem. Rozwój stosunków pomiędzy ESA i Komisją Europejską nastąpi na podstawie wiedzy wspartej doświadczeniami. Otwarta pozostaje jednak kwestia współfinansowania już istniejącej infrastruktury podstawowej (Kourou, Darmstadt).

2.8 Kluczowym zagadnieniem jest współpraca i podział pracy pomiędzy ESA i Komisję. ESA przoduje w dziedzinie badań i technologii, natomiast Komisja będzie odpowiedzialna za zastosowania odnoszące się do obszarów swojej własnej polityki, takich jak transport, środowisko, bezpieczeństwo i stosunki z krajami trzecimi oraz za określenie potrzeb użytkowników pozarządowych w zakresie wyższej jakości usług.

2.9 Efektywność kosztowa programów sektora publicznego wpłynie na konkurencyjność prywatnych przedsiębiorstw przemysłowych i handlowych. Ważną rolę odgrywają w szczególności małe i średnie przedsiębiorstwa oraz sektor dostawców. Jednocześnie Rada uznaje, że stosowana przez ESA polityka przemysłowa, a w szczególności zasada sprawiedliwego zwrotu, jest instrumentem zachęcającym do inwestycji i przyczyniającym się do zwiększenia konkurencyjności Europy.

2.10 Niewątpliwie rezolucja przyjęta w maju 2007 r. otwiera nowy etap, co spotkało się z entuzjastycznym przyjęciem ze strony głównych zaangażowanych podmiotów ⁽⁶⁾.

3. Uwagi ogólne

3.1 Sektor kosmiczny zmienia się w szybkim tempie. Podczas ostatniego dziesięciolecia EKES przyjął z zadowoleniem zieloną i białą księgę Komisji w sprawie polityki kosmicznej ⁽⁷⁾. EKES opiera także zdecydowanie nowe kroki podjęte przez Radę, Komisję i ESA w maju 2007 r. Znamienne jest, że przełom dotyczący polityki kosmicznej nastąpił na początku XXI wieku. Rozpoczyna się nowa era.

3.2 Światowe wydarzenia w sektorze kosmicznym mają implikacje o charakterze coraz bardziej strategicznym i technologicznym.

3.2.1 Polityka kosmiczna zyskuje niewątpliwie na znaczeniu, o ile nie jest ona wręcz nieodzowna dla realizacji celów o charakterze naziemnym. Innymi słowy, zastosowania kosmiczne mają kluczowe znaczenie dla realizacji celów ekonomicznych i społecznych jednoczącej się Europę.

3.2.2 W dziedzinie nauki i badań daje się wyraźnie zauważyć postęp, jeśli chodzi o astronomię i badania planetarne. ESA korzysta z istniejących już sieci, uzupełniając je o ukierunkowane programy i przeglądy partnerskie. W przeciwieństwie do świata nauki, sektor wojskowy w dalszym ciągu opiera się o systemy krajowe.

3.2.3 Pod względem strategicznym Europa musi zachować swoją niezależność wobec USA i Rosji oraz, w coraz większym stopniu, wobec Chin i Indii oraz innych krajów wykonujących loty kosmiczne — wszystkie one w kontekście kosmicznym występują jednocześnie jako konkurent i partner. Mówiąc bardziej ogólnie: pozycja Europy w świecie powinna zawsze być punktem wyjścia przy ustalaniu polityki kosmicznej.

3.3 Rezolucja Rady ds. Przestrzeni Kosmicznej z 22 maja 2007 r. i towarzyszące jej dokumenty, takie jak komunikat Komisji z 2007 r., ocena wpływu, oświadczenie dyrektora generalnego ESA oraz wstępny zarys wspólnego programu europejskiego uwzględniającego ESA, Komisję i państwa członkowskie,

stanowią wielki krok naprzód, o ile weźmie się pod uwagę następujące fakty:

- od samego początku przepisy rynku wewnętrznego nie miały zastosowania do przestrzeni kosmicznej, co wynika z krajowych koncepcji strategicznych, programów i potrzeb wojskowych;
- występowało szereg poważnych różnic pomiędzy interesami poszczególnych krajów, ich zobowiązaniami finansowymi, celami technologicznymi i wynikami osiąganymi w sektorze przemysłowym;
- w związku z tym często przeważają odrębne krajowe struktury przemysłowe.

3.4 Umowa ramowa między ESA a Unią Europejską z 2003 r. ⁽⁸⁾ stworzyła podstawy dla zbieżnego planowania i działania w UE i w ESA. Obecnie Rada ustala globalne podejście mające na celu poprawę koordynacji i efektywności poszczególnych projektów, zarówno krajowych, międzyrządowych, jak i europejskich.

3.5 Zdaniem EKES-u, ważnymi aspektami są: rosnący konsensus i wspólna wizja wśród państw członkowskich, potwierdzenie współpracy pomiędzy Komisją a ESA oraz podział kompetencji pomiędzy tymi dwoma organami, co stwarza podstawę do zwiększenia finansowania ze środków UE, lepsza równowaga pomiędzy badaniami i rozwojem a ich zastosowaniem oraz, co najważniejsze, wyraźny zamiar umieszczenia potrzeb użytkowników na pierwszym planie, partnerstwa publiczno-prywatne, priorytety — szandarowe projekty — Galileo i GMES ⁽⁹⁾, w ramach europejskiej polityki kosmicznej.

3.6 Należy jednak zauważyć, że zamierzone działania są częścią długiego procesu, który z pewnością nie wszedł jeszcze w fazę końcową. Konkretne projekty i ścieżki finansowania nadal oczekują na opracowanie.

3.7 W 2005 r. całkowity budżet ESA, Eumetsat i państw członkowskich na działania związane z przestrzenią kosmiczną wyniósł 4,8 mld euro (z wyłączeniem KE) ⁽¹⁰⁾. W latach 2007-2013 KE przeznaczy zagwarantowaną sumę ponad 1,4 mld euro na działania i zastosowania związane z przestrzenią kosmiczną w ramach VII programu ramowego na rzecz badań i rozwoju. W skali ogólnosiwiatowej wysokość budżetu przeznaczonego badania przestrzeni kosmicznej sięga 50 mld euro. W przypadku USA budżet ten wynosi ok. 40 mld euro, z czego ponad 50 % przeznaczonych jest na cele wojskowe. Poza tym w USA wydatkowanie tychże środków odbywa się według całkowicie amerykańskiej koncepcji, co ma wpływ współpracę pomiędzy różnymi instytucjami a przedsiębiorstwami ⁽¹¹⁾. Przede wszystkim jednak Stany Zjednoczone to zamknięty rynek, dostatecznie wielki, by wspierać swój przemysł kosmiczny tak, by nie musiał on zwyciężać w konkurencji na międzynarodowym rynku komercyjnym.

⁽⁶⁾ Świadczą o tym m.in. tytuły komunikatów prasowych Komisji Europejskiej i ESA odnoszących się do wyników posiedzenia Rady ds. Przestrzeni Kosmicznej z dnia 22 maja 2007 r.: „Rada ds. Przestrzeni Kosmicznej przyjmuje z zadowoleniem historyczną europejską politykę kosmiczną” oraz „Europejska polityka kosmiczna staje się dziś rzeczywistością”.

⁽⁷⁾ Opinia EKES-u w sprawie komunikatu Komisji: „Europejski przemysł lotniczy i kosmonautyczny — sprostanie globalnym wyzwaniom”, sprawozdawca: Mario SEPI, Dz.U. C 95 z 30.3.1998, s. 11; Opinia EKES-u w sprawie: „Zielona księga — Europejska polityka kosmiczna”, sprawozdawca: Stéphane BUFFETAUT, Dz.U. C 220 z 16.9.2003, s. 19; Opinia EKES-u w sprawie białej księgi: „Plan działania w zakresie wdrażania europejskiej polityki kosmicznej”, sprawozdawca: Stéphane BUFFETAUT, Dz.U. C 112 z 30.4.2004, s. 9.

⁽⁸⁾ Umowa ramowa między Wspólnotą Europejską a Europejską Agencją Kosmiczną z października 2003 r. ustanowiła metody działania oraz ściślejsze stosunki pomiędzy ESA a Komisją.

⁽⁹⁾ Globalny monitoring środowiska i bezpieczeństwa.

⁽¹⁰⁾ W tym: ESA — 2 485 mln euro, Eumetsat — 330 mln euro, państwa członkowskie (Francja, Niemcy, Włochy, Hiszpania) — 1 190 mln euro (projekty cywilne) i 790 mln euro (projekty wojskowe).

⁽¹¹⁾ Z drugiej jednak strony nie należy przeceniać skuteczności wspólnej koncepcji amerykańskiej i jej scentralizowanej formy. Poszczególne stany i przedsiębiorstwa wywierają wpływ na kształt umów i realizowane cele poprzez swoich przedstawicieli na Kapitolu oraz swoje lobby i sieci. Ponadto problemem NASA jest biurokracja i monopolistyczna pozycja tej agencji.

3.8 Europejskie działania w dziedzinie przestrzeni kosmicznej to kombinacja programów europejskich (międzyrządowych lub wspólnotowych) i krajowych. Rola ESA wykracza poza koordynację projektów i okazała się dotychczas niezwykle skuteczna. ESA to agencja badań i rozwoju, która buduje wielką i skuteczną infrastrukturę na szczeblu europejskim. W przestrzeni kosmicznej działają wielcy operatorzy europejscy związani z ESA: Arianespace, Eumetsat, Eutelsat. Oprócz tego niektóre państwa członkowskie realizują swoje własne programy oparte na krajowych tradycjach i celach technologicznych oraz politycznych, a w związku z tym także na ich możliwościach, sieciach i zastosowaniach. Struktura europejska składa się ze skomplikowanego systemu wspólnych i krajowych programów.

3.9 Jest prawdopodobne, że do ESA przystąpią nowe państwa członkowskie, przez co liczba krajów uczestniczących w tej organizacji wzrosłaby z 17 do 22 ⁽¹²⁾. Należy wykorzystać istniejące kompetencje naukowe i potencjał w zakresie wzmocnienia klastrów gospodarczych.

3.10 Całkiem możliwe jest pokrywanie się ze sobą programów krajowych i realizowanych przez ESA. Projekty o charakterze obronnym to dotychczas przeważnie projekty krajowe. Może to być przyczyną nieefektywności z uwagi na nieostre granice pomiędzy technologiami wojskowymi a celami cywilnymi. Nowe podejście globalne może przyczynić się do uzyskania większej spójności.

3.11 Plany budżetowe są uzależnione od infrastruktury i systemu gromadzenia danych. Efekty mnożnikowe osiągnięte dzięki zastosowaniom i usługom są tym większe, im lepsza jest organizacja powiązań z przedsiębiorstwami i z rynkiem. Dobrym przykładem pod tym względem jest projekt Eumetsat (operator satelitów meteorologicznych). Może on być użytecznym wzorem dla innych sektorów.

3.12 Biorąc pod uwagę ograniczenia budżetowe, pozytywnie należy ocenić fakt, że Europa koncentruje się na priorytetach i jest w pełni otwarta na współpracę międzynarodową. Współpraca międzynarodowa jest znaczącą wartością dodaną, przynoszącą niekiedy imponujące efekty mnożnikowe. Aby jednak Europa stała się dla krajów trzecich równorzędnym partnerem, obok realizacji priorytetów jej możliwości powinno się także wykorzystywać dla zaspokajania wymogów podstawowych.. Pożądane byłoby, aby wymogi te zostały powszechnie zaakceptowane, a następnie odpowiednio finansowane.

3.13 W opublikowanej niedawno opinii EKES w pełni popiera europejski projekt nawigacji globalnej — Galileo ⁽¹³⁾. Projekt Galileo zapewni większą precyzję pod względem pozycjonowania i uzyskiwania danych światowych do zastosowań cywilnych w wielu dziedzinach. Jest on porównywalny z istniejącym amerykańskim systemem GPS, ale jego możliwości będą większe.

⁽¹²⁾ Obejmuje ona także dwa kraje spoza UE, tzn. Szwajcarię i Norwegię.
⁽¹³⁾ Opinia EKES-u w sprawie Zielonej księgi w sprawie zastosowań nawigacji satelitarnej (sprawozdawca: Stéphane BUFFETAUT), CESE 989/2007 (dotychczas nieopublikowana w Dzienniku Urzędowym). Opinia ta omawia m.in. szereg aspektów, które zdaniem EKES-u powinny być zostać poruszone w zielonej księdze.

3.13.1 System Galileo potwierdzi pozycję państw europejskich jako niezależnego podmiotu w dziedzinie kosmosu.

3.13.2 Podstawy ekonomiczne były niewystarczające dla sektora poprzedzającego (*upstream*). EKES przyjmuje z zadowoleniem decyzję Rady w sprawie finansowania projektu Galileo oraz określenia programów, które powinno się bezzwłocznie zrealizować, aby stworzyć korzystne warunki dla sektora późniejszego (*downstream*) ⁽¹⁴⁾.

3.13.3 Poza przeszkodami utrudniającymi pomyślny rozwój partnerstw publiczno-prywatnych, które i tak są skomplikowanym zagadnieniem, istnieje szereg innych otwartych kwestii, które należy pilnie rozwiązać, aby doprowadzić do skutecznego zaangażowania partnerów prywatnych.

3.14 Oprócz już istniejących usług program GMES udostępni spójny zestaw coraz bardziej niezbędnych usług związanych z obserwacjami Ziemi. Przyczyni się on „do poprawy zdolności monitorowania i oceniania w polityce ochrony środowiska, a także do zaspokajania potrzeb w zakresie bezpieczeństwa ⁽¹⁵⁾”. Szybki rozwój wydarzeń na świecie pokazuje, jak bardzo potrzebne są nowe instrumenty pozwalające stawić czoła nowym wyzwaniom w dziedzinie ochrony środowiska, zmian klimatycznych, zdrowia oraz bezpieczeństwa indywidualnego i zbiorowego.

3.14.1 Wyzwania te dotyczą bardzo szerokiego spektrum zagadnień, które obejmuje m.in. klęski żywiołowe, konsekwencje zmian klimatycznych (emisje gazów i zanieczyszczenie powietrza), obronę cywilną i kontrole graniczne.

3.14.2 Odpowiednie zastosowania w tej dziedzinie są ukierunkowane na użytkowników (użytkownicy wywodzą się z bardzo różnorodnych kręgów, są wśród nich decydenci polityczni, dostawcy usług publicznych, przedsiębiorstwa i obywatele), co wskazuje na potrzebę zwiększonej koordynacji pomiędzy ESA, Komisją Europejską oraz państwami członkowskimi. Pożądane byłoby także, aby KE gromadziła informacje o potrzebach.

3.14.3 Usługi GMES przyczynią się do opracowania i realizacji polityki UE w różnych dziedzinach. Uwzględniając oczekiwaną wartość dodaną systemu GMES, przy zarządzaniu finansami (w 2009 r.) trzeba wziąć pod uwagę finansowanie operacyjne usług i zastosowań kosmicznych wspierających politykę wspólnotową.

3.14.4 Także w przypadku infrastruktury GMES odpowiedzialność za rzetelne i trwałe gromadzenie danych ponosi szczebel rządowy. W związku z tym należy stworzyć warunki dla udziału przedsiębiorstw prywatnych w tym procesie.

3.15 Galileo, GMES oraz pozostałe programy pokazują, że polityka kosmiczna zaczyna sprawnie funkcjonować i wspiera aktualne osiągnięcia i zastosowania technologiczne. Pomoże to w stosowaniu nowych metod analizy, przewidywaniu i rozwiązywaniu problemów społecznych.

⁽¹⁴⁾ W tym kontekście nowa tendencja polega na tym, że europejski prąd myśli *downstream* łączy się w ramach organizacji Galileo Services (GS) oraz EARSC (*European Association for Remote Sensing Companies* — Europejskie Stowarzyszenie Przedsiębiorstw Teledetekcyjnych).

⁽¹⁵⁾ Komunikat w sprawie europejskiej polityki kosmicznej, s. 6.

3.16 Ważne jest, że wszystkie — także mniejsze i nowe — państwa członkowskie odnoszą korzyści z europejskiej polityki kosmicznej. Zaangażowanie wszystkich państw członkowskich leży także we wspólnym interesie UE.

3.17 Nowe państwa członkowskie z pewnością skorzystają z zastosowań. Ponadto powinno się stwarzać im możliwość wnoszenia wkładu w postaci ich kompetencji naukowych oraz wysoko wykwalifikowanych zasobów przemysłowych, co wzmocni ich potencjał.

4. Zarządzanie

4.1 Rada ds. Przestrzeni Kosmicznej zebrała się po raz pierwszy w listopadzie 2004 r. w celu omówienia i promocji europejskiej zbieżności i programów. EKES wyraża nadzieję i zaufanie, że wytyczne przedstawione przez Radę w maju 2007 r. stworzą pożądane ramy dla polityki kosmicznej odpowiadającej europejskim ambicjom.

4.2 Poprawa warunków instytucjonalnych jest zawsze niezbędna dla postępu. W związku z tym EKES przyjmuje z zadowoleniem rosnące angażowanie się Rady i Komisji w kwestie dotyczące przestrzeni kosmicznej, a także przewidywaną, dobrze określoną współpracę i podział kompetencji pomiędzy ESA oraz Komisję.

4.3 Rada ds. Przestrzeni Kosmicznej stanowi pożądane forum dla dyskusji na temat podejścia międzypaństwowego i wspólnotowego, które należy skutecznie ze sobą powiązać.

4.4 Umieszczenie „przestrzeni kosmicznej” w polityce wspólnotowej i w VII programie ramowym na rzecz badań i rozwoju (jako osobny obszar tematyczny „Przestrzeń kosmiczna”) musi stać się zauważalne poprzez zamierzone zaangażowanie wszystkich odpowiednich dyrekcji generalnych. To zintegrowane zaangażowanie poszerzy także podstawę myślenia strategicznego. Pod tym względem z pewnością korzystne będą szczególnie kompetencje UE w zakresie przestrzeni kosmicznej, które określone zostały w nowym traktacie.

4.5 Porządek prawny, często pomijany, wymaga szczególnej uwagi. W przypadku USA istniejący porządek prawny ogranicza się do pojedynczego państwa, a tym samym stanowi naturalne ramy dla konkretnych działań i odnośnych uregulowań. Natomiast w skomplikowanym kontekście europejskim, obejmującym ESA, Komisję i suwerenne państwa członkowskie, brakuje porządku prawnego o wyraźnie ustalonej strukturze, co nie sprzyja osiągnięciu zamierzonych efektów. Mając na uwadze rozszerzenie działań związanych z przestrzenią kosmiczną w UE, tym bardziej niezbędne staną się spójne i logiczne ramy prawne oraz instytucjonalne.

4.6 Odpowiedzialność Komisji za zastosowania i za zaangażowanie różnych dyrekcji generalnych będzie miało pozytywny wpływ na dyskusję i współpracę z sektorem prywatnym. W ten sposób powstaną nowe możliwości dla opracowywania projektów zorientowanych na użytkownika.

4.7 Należy w tym miejscu wspomnieć o stworzonej przez nowy traktat możliwości połączenia urzędu Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych w Radzie z urzędem wiceprzewodniczącego Komisji. Funkcje te sprawowałaby jedna osoba.

4.8 Jednym z głównych uzasadnień dla europejskiej polityki kosmicznej jest fakt, że myślenie strategiczne Komisji będzie miało pozytywny wpływ na zintegrowane podejście na szczeblu krajowym, którego niejednokrotnie brakuje. Zaangażowanie dyrekcji generalnych Komisji będzie także korzystne dla tworzenia sieci (potencjalnych) użytkowników w administracjach krajowych.

4.9 Z tego samego powodu w najwyższym stopniu godne pochwały jest utworzenie biura ds. MES w Dyrekcji Generalnej ds. Przedsiębiorczości.

4.10 Zaangażowanie Komisji sprawia, że polityka kosmiczna uzyskuje status polityki wspólnotowej. Przyczyni się to do poprawy postrzegania korzyści płynących z „przestrzeni kosmicznej” przez obywateli.

4.11 Świat „kosmosu” był dotąd zbyt odizolowany i nie informowano o nim odpowiednio. Aby informowanie o tych zagadnieniach przez Komisję i Radę było skuteczne, powinno się podkreślać skutki płynące z działań w przestrzeni kosmicznej dla społeczeństwa. Dobrze ukierunkowana informacja powinna obejmować także zachęty dla młodzieży do zainteresowania się przestrzenią kosmiczną, a szerzej — do zdobywania wykształcenia naukowego lub technicznego.

4.12 EKES podkreśla wielkie znaczenie systematycznej i w pełni przejrzystej oceny oraz prawidłowego wdrożenia. Złożone zależności pomiędzy ośrodkami badawczymi, władzami publicznymi w UE i państwach członkowskich oraz przedsiębiorstwami prywatnymi, a także skomplikowane ustalenia finansowe i organizacyjne wymagają monitorowania. W przypadku dynamicznych interakcji efektem skutecznego monitorowania będą przejrzystość i ewentualnie uproszczenie, nowe poglądy i nowe projekty oraz ich finansowanie.

5. Zasada sprawiedliwego zwrotu a sektor prywatny

5.1 Strategiczne koncepcje i programy w państwach członkowskich, konkretny kształt stosunków w poszczególnych krajach z przedsiębiorstwami prywatnymi, współpraca międzyrządowa wewnątrz UE i poza jej granicami oraz działania ESA jako międzyrządowej agencji ukierunkowanej na rozwój technologiczny ilustrują zasadę sprawiedliwego zwrotu, która polega na tym, że każdy kraj otrzymuje zwrot swojej inwestycji w działalność ESA w formie kontraktów dla swoich przedsiębiorstw poprzez skomplikowany schemat subskrypcji i koncesji. W obecnych warunkach polityka przemysłowa agencji ESA odnosi sukcesy.

5.2 Tym samym stosunki pomiędzy rządami, instytucjami badawczymi, ESA i przedsiębiorstwami prywatnymi odzwierciedlają głęboko zakorzenione wzorce, także z uwagi na fakt, że sektor przestrzeni kosmicznej to ograniczony i wysoko wyspecjalizowany rynek.

5.3 Decydującymi czynnikami, które należy wziąć pod uwagę, są:

- potrzeba wzmocnienia obecności Europy w świecie;
- wykorzystanie „wszechświata” dla potrzeb cywilnych i celów pokojowych, w tym zapewnienia bezpieczeństwa zbiorowego;

- uczestnictwo UE i Komisji w sensie politycznym i finansowym w wielu dziedzinach;
- zwiększony nacisk na zastosowania i potrzeby użytkowników, tzn. zmiana priorytetów z rozwoju technologii na wymogi rynku;
- nowa rola przedsiębiorstw prywatnych.

5.4 Rada opowiada się za utrzymaniem zasady „sprawiedliwego zwrotu” w przypadku ESA. Pod tym względem interesy państw będących członkami ESA nie są ze sobą zbieżne we wszystkich wymiarach. Należy przy tym zauważyć, że zasada ta przeszła już przemianę w kierunku elastyczniejszego i stopniowo modyfikowanego podejścia. Zdaniem EKES-u zasada sprawiedliwego zwrotu powinna być wystarczająco elastyczna, by w odpowiednim stopniu angażować wysoko wyspecjalizowane przedsiębiorstwa średniej wielkości, które działają (jeszcze) na skalę krajową.

5.5 W przypadku uczestnictwa Komisji oraz finansowania przez Komisję obowiązują dotychczas zasady unijne, tzn. polityka konkurencji oraz przepisy odnoszące się do zamówień publicznych. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja opracowuje właściwe instrumenty i reguły finansowania wspólnotowych działań w dziedzinie polityki kosmicznej, które uwzględniają specyfikę tego sektora i umożliwiają istnienie wyważonej struktury przemysłowej państw członkowskich w sektorze kosmicznym.

5.6 Istotną godną uwagi kwestią jest rola małych i średnich przedsiębiorstw w rozwoju usług. Należy wprowadzić rozróżnienie pomiędzy wielkimi przedsiębiorstwami, często działającymi na skalę międzynarodową, a dużą liczbą wyspecjalizowanych przedsiębiorstw średniej wielkości, przeważnie działających na skalę krajową, które szukają dla siebie możliwości rozwoju w europejskiej przestrzeni kosmicznej. Konsorcja tworzone przez MŚP potrzebują wsparcia.

5.6.1 Obserwuje się w każdym razie wzrost roli wyspecjalizowanych średnich przedsiębiorstw (¹⁶). Tendencja ta będzie w tym sektorze prawdopodobnie przybierać na sile z powodu położenia nacisku na wymogi rynku i potrzeby użytkowników. Upowszechni się planowanie operacyjne i tworzenie projektów we współpracy ze średnimi firmami.

5.6.2 Do tej pory polityka kosmiczna była w znacznej mierze oddzielona od pozostałych sektorów gospodarki. Zmiana priorytetów, podejście horyzontalne i współpraca pomiędzy ESA a Komisją przyczynią się do powiązania ze sobą technologii, inwestycji publicznych i przedsiębiorstw prywatnych. GMES może wykorzystać doświadczenia Eumetsatu w zakresie rozwoju usług operacyjnych.

5.6.3 Jeśli chodzi o satelity, wprowadzenie planowania biznesowego, marketingu oraz komercyjne rozpowszechnianie może zainicjować dobre praktyki. Zintensyfikują się połączenia sieciowe z przedsiębiorstwami średniej wielkości.

(¹⁶) Patrz opinia EKES-u w sprawie rozwoju łańcucha wartości i dostaw w perspektywie europejskiej i światowej (sprawozdawca: Joost VAN IERSEL), CESE 599/2007.

5.7 Należy dążyć do zintegrowania systemów kosmicznych i naziemnych, tak jak przewiduje to system GMES. Może nastąpić dalsza rozbudowa sieci inteligentnych czujników.

5.8 Zaangażowanie przemysłu wymaga dokładnego określenia popytu w UE. Wymogi związane z badaniami naukowymi, gromadzeniem danych i infrastrukturą, a także położenie większego nacisku na usługi i potrzeby użytkowników sprawiają, że istnieje konieczność stałych dostosowań pomiędzy nauką a zastosowaniami w całej Europie (¹⁷).

5.9 Jak jednak zauważono poprzednio, dla prac nad zastosowaniami niezbędny jest rozwój technologiczny. Europejska platforma technologii kosmicznej (ESTP) (¹⁸), będąca miejscem, gdzie spotykają się podmioty naukowe i przemysłowe, jest jedną z bardzo obiecujących platform, które można wykorzystać do określenia pożądanych technologii. Ma ona wyznaczyć długoterminowy program badań strategicznych. Istnieje także możliwość skorzystania z powiązań ESTP z innymi sektorami i obszarami przemysłu.

5.10 Dotąd zasada sprawiedliwego zwrotu działała na korzyść europejskiej zdolności w dziedzinie polityki kosmicznej. Jednakże coraz większa dojrzałość tego rynku będzie wymagać większej elastyczności, gdyż ściśle ustalone zależności z reguły nie sprzyjają ożywieniu przemysłowemu. Z powodu wymogów rynku, potrzeb użytkowników oraz rozwoju usług oczekuje się, że szczególnie MŚP będą właściwie reagować na nowe wymagania i możliwości pojawiające się w europejskiej polityce kosmicznej.

5.10.1 W związku z tym należy także brać pod uwagę duże dysproporcje w wysokości wkładu na rzecz ESA, w szczególności w przypadku nowych oraz mniejszych państw członkowskich, a także państw spoza UE (należących do ESA).

5.11 Dlatego też EKES opowiada się za otwartą, przejrzystą i analizą i dialogiem w sprawie oczekiwanych osiągnięć Europy w perspektywie dziesięciu lat, w celu zachowania i wzmocnienia jej pozycji w świecie. Należy w związku z tym ustalić, jakie cele i odpowiadające im instrumenty instytucjonalne (dotyczące ESA, Komisji i państw członkowskich) są potrzebne dla wypełnienia wspólnie uzgodnionej europejskiej misji, uwzględniając w tym także dynamiczny wkład średnich przedsiębiorstw i zagwarantowanie najwyższego poziomu konkurencji.

5.12 Wspomniana analiza i dialog powinny także dotyczyć sposobu finansowania ESA, a zwłaszcza konsekwencji opcjonalnych wpłat oraz możliwości przewidywania procedur i postępu w dziedzinie integracji wykorzystania usług sektora przestrzeni kosmicznej na rynku wewnętrznym UE. W dziedzinach, za które odpowiedzialne są dyrekcje generalne Komisji, należy opracować szczególne zasady finansowania oraz oszacować podział kosztów.

(¹⁷) „[...] musimy skończyć z dwustronnym monologiem, w którym przemysł prosi instytucje o określenie swoich potrzeb, zaś instytucje proszą przemysł o zaproponowanie usług odpowiadających ich potrzebom”. Patrz pismo ASD-Eurospace z 20 lipca 2007 r. do komisarza Günthera Verheugena i Jeana-Jacquesa Dordaina z ESA.

(¹⁸) Ang. *European Space Technology Platform* — platforma łącząca główne zainteresowane podmioty, w tym państwa członkowskie UE, ESA, europejski przemysł kosmiczny (ponad 100 przedsiębiorstw), Eurospace, laboratoria naukowe i uczelnie, krajowe agencje kosmiczne oraz 21 organizacji.

5.13 Także współczesna sektorowa polityka przemysłowa, opracowywana przez Komisję dla różnych sektorów, może okazać się pomocna, o ile uwzględni ona specyficzną charakterystykę sektora kosmicznego. Chodzi tu m.in. o potrzebę finansowania technologii i infrastruktury ze środków publicznych, rozwój prototypów, brak prawdziwego rynku w pewnych segmentach oraz aktywną politykę przemysłową związaną z przestrzenią kosmiczną, prowadzoną i finansowaną przez władze państwowe w USA i w innych krajach.

5.14 Jeśli chodzi o przemysł, w pierwszej kolejności pilne potrzebne jest skonkretyzowanie poglądów decydentów politycznych w odniesieniu do ambicji przemysłowych Europy.

6. Bezpieczeństwo i obronność

6.1 Rezolucja Rady podkreśla znaczenie przestrzeni kosmicznej dla bezpieczeństwa i obronności. Wspólna strategia dotycząca europejskich możliwości militarnych jest przedmiotem coraz szerszej dyskusji.

6.2 Dyskusja ta wpisuje się w pożądaną rozwój wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa EKES przyjmuje z zadowoleniem stopniowo akceptowany wniosek, iż bezpieczeństwo nie powinno już być odrębnym działem polityki, lecz kombinacją różnych środków polityki inicjowanych przez instytucje europejskie i rozwijanych w ich ramach ⁽¹⁹⁾.

6.3 Trzeba mieć na uwadze fakt, iż granice pomiędzy zastosowaniami cywilnymi i wojskowymi zacierają się. Należałoby podkreślić możliwość osiągania wzajemnych korzyści przy realizacji zapotrzebowań obu sektorów. Z wyników europejskich misji cywilnych mogą także korzystać systemy wojskowe, a to z powodu możliwości podwójnego wykorzystania zastosowań cywilnych i wojskowych.

6.4 Obecnie w dziedzinie bezpieczeństwa struktura własności, zarządzanie i budżet pozostają bez wyjątku w gestii rządów danych państw. Rzadko występuje synergia pomiędzy

poszczególnymi krajami, chociaż niektóre działania w sektorze obronności koordynowane są na szczeblu europejskim. Istnieje kilka możliwych scenariuszy na przyszłość, poczynając od luźnej współpracy a kończąc na w pełni rozwiniętym europejskim modelu wspólnotowym.

6.5 EKES jest zdania, że ze względów związanych z bezpieczeństwem, rozwojem technologicznym i budżetem należy popierać planowanie przyszłych systemów, które prowadziłyby do zacieśniania związków pomiędzy krajami europejskimi.

6.6 Silnie zakorzeniony pozostaje pogląd, zgodnie z którym bezpieczeństwo jest sprawą narodową. Niemniej jednak wychodząc od wspólnej wizji przyszłości, obejmującej także wyzwania związane z sytuacją na świecie, można zainicjować konkretne projekty, a argumenty oparte na doświadczeniu mogą przyczynić się do postępu.

6.7 W celu uniknięcia niepotrzebnego powielania działań, w planach tych można uwzględnić specjalizację i odział pracy. Ponadto można tworzyć programy badawcze, pozwalające na rozwijanie możliwości technicznych ⁽²⁰⁾.

6.8 W związku z tym Europejska Agencja Obrony ⁽²¹⁾, będąca jednym z zaangażowanych podmiotów, może otrzymać większe pole manewru, aby rozwinąć szczególne kompetencje, takie jak np. określanie możliwości, proponowanie programów rozwoju i koordynowanie działań krajowych agencji kosmicznych i obronnych z działaniami ESA.

6.9 Nowy traktat przewiduje także perspektywę rozszerzenia inicjatyw Komisji i Rady na rzecz wspierania badań w dziedzinie bezpieczeństwa, przy czym należy unikać ewentualnego częściowego pokrywania i powielania się działań, jakie może z tego wyniknąć.

6.10 Decyzje tego typu wymagają przygotowań, a tym samym zaangażowania ze strony Rady ds. Przestrzeni Kosmicznej i Rady ds. Ogólnych. Mogą się do tego przyczynić usprawnienia instytucjonalne wprowadzone na mocy nowego traktatu.

Bruksela, 13 lutego 2008 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁹⁾ „Obecnie polityka kosmiczna na rzecz bezpieczeństwa nie jest jednolitą polityką, lecz jest kombinacją środków polityki prowadzonej przez państwa członkowskie, Radę ds. Przestrzeni Kosmicznej, Komisję i w razie potrzeby także EDA. Ten urozmaicony system wymaga lepszej koordynacji, aby możliwe było zrationalizowania zarządzania nim i uniknięcie powielania działań”. Patrz: The Cost of Non Europe in the field of satellite based systems, FRS-IAI Report, Fondation Pour la Recherche Stratégique, Paris oraz Istituto Affari Internazionali, Roma, 24 maja 2007 r.

⁽²⁰⁾ Prekursorem jest tu zawarte z udziałem sześciu krajów porozumienie MUSIS (*Multinational Space-based Imaging system for Surveillance*).

⁽²¹⁾ Europejska Agencja Obrony

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego dotyczącego wykonania dyrektywy 1999/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 maja 1999 r. w sprawie niektórych aspektów sprzedaży towarów konsumpcyjnych i związanych z tym gwarancji, zawierającego analizę ewentualności wprowadzenia bezpośredniej odpowiedzialności producenta

COM(2007) 210 wersja ostateczna

(2008/C 162/04)

Dnia 24 kwietnia 2007 r. Komisja, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego dotyczącego wykonania dyrektywy 1999/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 maja 1999 r. w sprawie niektórych aspektów sprzedaży towarów konsumpcyjnych i związanych z tym gwarancji, zawierającego analizę ewentualności wprowadzenia bezpośredniej odpowiedzialności producenta

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 31 stycznia 2008 r. Sprawozdawcą był Bryan CASSIDY.

Na 442. sesji plenarnej w dniach 13-14 lutego 2008 r. (posiedzenie z 13 lutego 2008 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 145 do 3 — 6 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Przeprowadzona przez Komisję kontrola transpozycji wykazała znaczące rozbieżności w transponowaniu dyrektywy 1999/44/WE do prawodawstw krajowych. Niektóre z nich mogą być wynikiem luk legislacyjnych w samej dyrektywie, inne można już uznać za nieprawidłowe wykonanie dyrektywy. Na obecnym etapie nie jest jasne, na ile te rozbieżności wpłyną na właściwe funkcjonowanie rynku wewnętrznego oraz na zaufanie konsumentów. Komitet zaleca, aby Komisja w trybie pilnym przeanalizowała konsekwencje zarówno dla rynku wewnętrznego, jak i dla zaufania konsumentów ⁽¹⁾.

1.2 W związku z tym Komitet wzywa Komisję do podjęcia działań przeciwko tym państwom członkowskim, które jak dotąd nie wdrożyły we właściwy sposób dyrektywy 1999/44/WE.

1.3 Zielona księga w sprawie przeglądu dorobku wspólnotowego w dziedzinie praw konsumenta ukazuje szereg przekrojowych zagadnień. W trakcie przeglądu Komisja określiła szereg problemów związanych z wdrażaniem dyrektywy o sprzedaży konsumenckiej, a zwłaszcza w kwestii bezpośredniej odpowiedzialności producenta.

1.4 Komitet sądzi, że dyrektywa o sprzedaży konsumenckiej jest także wadliwa pod względem uregulowania gwarancji oferowanych przez producentów i sprzedawców detalicznych,

np. wymogów dotyczących zgodności z umową na mocy art. 2 tej dyrektywy.

1.5 Nie ma niezbitych powodów przemawiających za zmianą samej tylko dyrektywy 1999/44/WE, aby wprowadzić bezpośrednią odpowiedzialność producenta. Zielona księga w sprawie przeglądu dorobku wspólnotowego w dziedzinie praw konsumenta ⁽²⁾ rozpoczęła publiczne konsultacje dotyczące tego zagadnienia oraz innych kwestii, na które wskazała Komisja Europejska podczas przeglądu prawodawstwa UE w zakresie ochrony konsumenta (tzn. ośmiu dyrektyw dotyczących konsumentów ⁽³⁾). Komitet zaleca zatem, by Komisja rozważyła zalety wprowadzenia bezpośredniej odpowiedzialności producenta w ewentualnym wniosku legislacyjnym będącym następstwem zielonej księgi (np. w dyrektywie „horyzentalnej”), za czym

⁽²⁾ COM(2006) 744 wersja ostateczna („zielona księga”).

⁽³⁾ Dyrektywa Rady 85/577/EWG z dnia 20 grudnia 1985 r. w sprawie ochrony konsumentów w odniesieniu do umów zawartych poza lokalem przedsiębiorstwa, Dz.U. L 372 z 31.12.1985, s. 31.

Dyrektywa Rady 90/314/EWG z dnia 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek, Dz.U. L 158 z 23.6.1990, s. 59.

Dyrektywa Rady 93/13/EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich, Dz.U. L 95 z 21.4.1993, s. 29.

Dyrektywa 94/47/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 października 1994 r. w sprawie ochrony nabywców w odniesieniu do niektórych aspektów umów odnoszących się do nabywania praw do korzystania z nieruchomości w systemie podziału czasu, Dz.U. L 280 z 29.10.1994, s. 83.

Dyrektywa 97/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 maja 1997 r. w sprawie ochrony konsumentów w przypadku umów zawieranych na odległość, Dz.U. L 144 z 4.6.1997, s. 19.

Dyrektywa 98/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 lutego 1998 r. w sprawie ochrony konsumenta przez podawanie cen produktów oferowanych konsumentom, Dz.U. L 80 z 18.3.1998, s. 27.

Dyrektywa 98/27/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 maja 1998 r. w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk w celu ochrony interesów konsumentów, Dz.U. L 166 z 11.6.1998, s. 51.

Dyrektywa 1999/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 maja 1999 r. w sprawie niektórych aspektów sprzedaży towarów konsumpcyjnych i związanych z tym gwarancji, Dz.U. L 171 z 7.7.1999, s. 12.

⁽¹⁾ Uniwersytet w Bielefeld (Niemcy) opracował analizę porównawczą różnych regulacji krajowych, łącznie z ewentualnymi przeszkodami dla handlu czy zakłóceniami konkurencji wynikającymi z ośmiu dyrektyw wymienionych w przypisie 3 (analiza ta jest dostępna w języku angielskim na stronie: http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/safe_shop/acquis/comp_analysis_en.pdf).

opowiadają się takie organy jak UGAL ⁽⁴⁾ i BEUC. Jednakże Komitet podkreśla, że zgodnie z wnioskiem Eurocommerce, inicjatywa ta nie powinna pociągać za sobą nadmiernych obciążeń dla sektora przedsiębiorstw.

1.6 Komitet sądzi, że zanim Komisja wprowadzi dyrektywę horyzontalną, potrzebna jest ocena skutków regulacji.

1.6.1 Istotny jest tu zakres dyrektywy. Komitet zgadza się, że dyrektywa ta powinna mieć zastosowanie do dodatkowych rodzajów umów, na podstawie których dostarcza się towary konsumentowi (np. wynajem samochodów) oraz do umów, na podstawie których świadczone są usługi polegające na udostępnieniu zasobów cyfrowych (np. pliki muzyczne dostępne przez Internet). Istotny jest tu także przypadek sprzedaży towarów używanych w drodze publicznych aukcji, gdzie konsument osobiście bierze udział w sprzedaży. Inne aspekty, takie jak definicja dostawy, przejście ryzyka, pojęcie i przedłużenie limitu czasowego dla zgodności towarów z umową, naprawy zmierzające do usunięcia powtarzających się wad, ciężar dowodu, a nawet niektóre środki odwoławcze powinny być uznawane za część „horyzontalnego” środka w ramach mieszanego podejścia do przeglądu dorobku wspólnotowego w dziedzinie praw konsumenta. Debata nad szczegółami tych zagadnień powinna mieć miejsce w momencie przedstawienia tego dokumentu do konsultacji i publicznej dyskusji.

1.7 Wśród zainteresowanych stron oraz wśród państw członkowskich panują rozbieżne opinie co do wpływu bezpośredniej odpowiedzialności producenta na poziom ochrony praw konsumenta i na rynek wewnętrzny. Większość państw członkowskich i szereg zainteresowanych stron uważa, że wprowadzenie bezpośredniej odpowiedzialności producenta potencjalnie zwiększa poziom ochrony praw konsumenta. Niektóre państwa członkowskie uznają, że to producent jest bardziej odpowiednią stroną niż sprzedawca, od której można oczekiwać zapewnienia zgodności towaru z umową. Inne sądzą, że bezpośrednia odpowiedzialność producenta nie zwiększyłaby ochrony praw konsumentów, a raczej wprowadziłaby niepewność prawną oraz znaczne obciążenia dla przedsiębiorstw. Komitet uważa, że potrzeba więcej informacji na temat omawianych tu zagadnień ⁽⁵⁾.

2. Wprowadzenie

2.1 W dniu 24 kwietnia 2007 r. Komisja Europejska przyjęła komunikat dotyczący wykonania dyrektywy 1999/44/WE („dyrektywy o sprzedaży konsumenckiej”) w sprawie niektórych aspektów sprzedaży towarów konsumpcyjnych i związanych z tym gwarancji, zawierający analizę możliwości wprowadzenia bezpośredniej odpowiedzialności producenta, zgodnie z art. 12 dyrektywy.

2.2 W dniu 8 lutego 2007 r. Komisja Europejska przyjęła zieloną księgę w sprawie przeglądu dorobku wspólnotowego w dziedzinie praw konsumenta. Dyrektywa 1999/44/WE jest jedną z ośmiu dyrektyw dotyczących konsumentów wymienionych w załączniku 2 do zielonej księgi.

2.2.1 Załącznik 1 do zielonej księgi stawia także szereg pytań odnoszących się do szczegółowych przepisów dotyczących sprzedaży konsumenckiej. Celem niniejszej opinii jest przekazanie Komisji wskazówek w odpowiedzi na jej komunikat (COM(2007) 210 wersja ostateczna) w sprawie niektórych aspektów sprzedaży towarów konsumpcyjnych i związanych z tym gwarancji, zawierający analizę ewentualności wprowadzenia bezpośredniej odpowiedzialności producenta. Komitet przyjął opinię w sprawie zielonej księgi ⁽⁶⁾ podczas swej sesji plenarnej w dniach 11–12 lipca 2007 r. oraz zdecydował wówczas nie wydawać opinii w sprawie zagadnień szczegółowych, a mianowicie pytań postawionych przez Komisję w odniesieniu do dyrektywy o sprzedaży konsumenckiej, które zostaną ujęte we wniosku Komisji dotyczącym dyrektywy ramowej w sprawie praw umownych konsumentów.

2.2.2 W swej zielonej księdze Komisja przedstawia szereg zagadnień przekrojowych wymagających publicznej konsultacji. Obejmują one kwestie luk i niedociągnięć prawnych, wykrytych przez Komisję w toku przeglądu dorobku wspólnotowego w dziedzinie praw konsumentów, wynikających między innymi z dyrektywy 1999/44/WE.

2.3 Wszystkie państwa członkowskie transponowały dyrektywę ⁽⁷⁾. Celem komunikatu jest zbadanie, jak państwa członkowskie wprowadziły ją w życie. Komunikat jest elementem procesu **przeglądu dorobku wspólnotowego w dziedzinie praw konsumentów**, który jest zgodny z celem lepszego stanowienia prawa, do którego dąży Komisja, Parlament Europejski oraz EKES z myślą o uproszczeniu otoczenia regulacyjnego.

2.4 Dyrektywa ma na celu zharmonizowanie tych części prawa zobowiązań z zakresu sprzedaży konsumenckiej, które dotyczą gwarancji prawnych oraz w mniejszym stopniu gwarancji handlowych.

2.5 Wszystkie państwa członkowskie miały obowiązek wprowadzenia dyrektywy do prawa krajowego do 1 stycznia 2002 r. i mogły one także przyjąć bardziej rygorystyczne przepisy z korzyścią dla konsumenta.

2.6 Komisja zwraca uwagę na występujące w niektórych państwach członkowskich niedociągnięcia we wdrażaniu dyrektywy.

3. Streszczenie komunikatu Komisji

3.1 Komunikat dotyczy wykonania dyrektywy 1999/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 maja 1999 r. w sprawie niektórych aspektów sprzedaży towarów konsumpcyjnych i związanych z tym gwarancji („dyrektywy o sprzedaży konsumenckiej”) we wszystkich państwach członkowskich oraz bada ewentualność wprowadzenia, na szczeblu wspólnotowym, bezpośredniej odpowiedzialności producenta, tak jak przewiduje to art. 12 tej dyrektywy.

⁽⁴⁾ UGAL: Unia Niezależnych Stowarzyszeń Detalistów w Europie.

⁽⁵⁾ Patrz przypis 1.

⁽⁶⁾ CESE 984/2007, sprawozdawca: Richard Adams, Dz.U. C 256 z 27.10.2007.

⁽⁷⁾ Dz.U. L 171 z 7.7.1999, s. 12.

3.2 Komunikat Komisji podkreśla trudności niektórych państw członkowskich związane z wdrażaniem dyrektywy. Problemy wynikają w szczególności z różnych definicji „konsumenta” i „sprzedawcy”, gdy definicje odbiegają od tych występujących w innych wspólnotowych aktach prawnych.

3.3 Podobnie definicja „towarów konsumpcyjnych” w art. 1 ust. 2 lit. b) dyrektywy określa jej zakres. Państwa członkowskie przetransponowały tę definicję na różne sposoby. W niektórych państwach członkowskich odpowiednie przepisy stosują się także do konsumenckiej sprzedaży nieruchomości.

3.4 Niektóre państwa członkowskie wyłączają z zakresu tej definicji „towary używane, sprzedawane na publicznych aukcjach, gdzie konsumenci mają możliwość osobistego uczestniczenia w sprzedaży”. Niektóre państwa korzystają z tej możliwości, inne postanowiły ograniczyć odpowiedzialność sprzedającego w odniesieniu do takich towarów.

3.5 Wszystkie państwa członkowskie wprowadziły przepisy krajowe transponujące wymagania dyrektywy. Artykuł 12 stanowi, iż Komisja złoży Parlamentowi Europejskiemu i Radzie (w określonym terminie) sprawozdanie ze stosowania dyrektywy w państwach członkowskich, badając, między innymi, ewentualność wprowadzenia bezpośredniej odpowiedzialności producenta i, o ile to będzie właściwe, przedstawi odpowiednie propozycje. Omawiany komunikat stanowi realizację tego zobowiązania.

3.6 Część I komunikatu informuje o wykonaniu dyrektywy o sprzedaży konsumenckiej w państwach członkowskich, część II analizuje ewentualność wprowadzenia bezpośredniej odpowiedzialności producenta wobec konsumentów w prawodawstwie UE.

3.7 Transpozycja dyrektywy pociągnęła za sobą pewną liczbę trudności. Niektóre z nich mogą być wynikiem luk legislacyjnych w samej dyrektywie, inne można już uznać za nieprawidłowe wykonanie dyrektywy. Kontrola przeprowadzona przez Komisję wykazała znaczące rozbieżności w prawodawstwach krajowych wynikające ze stosowania klauzuli harmonizacji minimalnej oraz różnych opcji regulacyjnych przewidzianych dyrektywą. Na obecnym etapie nie jest jednak jasne, na ile te rozbieżności wpłyną na właściwe funkcjonowanie rynku wewnętrznego oraz na zaufanie konsumentów.

3.7.1 Zielona księga przedstawiła do publicznych konsultacji szereg przekrojowych zagadnień dotyczących luk i niedociągnięć prawnych, wykrytych przez Komisję w toku przeglądu dorobku wspólnotowego w dziedzinie praw konsumentów, w tym tych wynikających z wdrażania dyrektywy. Z tego powodu Komisja zdecydowała się zaniechać na tym etapie zgłaszania wniosku w odniesieniu do dyrektywy.

3.7.2 Jeśli chodzi o kwestię bezpośredniej odpowiedzialności producenta, Komisja stwierdziła, że nie posiada dostatecznych dowodów, by ocenić, czy brak regulacji unijnych wywiera negatywny wpływ na poziom zaufania konsumentów do rynku wewnętrznego. Zagadnienie to jest szerzej omawiane w kontekście zielonej księgi.

3.8 W swej opinii w sprawie zielonej księgi w sprawie przeglądu dorobku wspólnotowego w dziedzinie praw konsumenta ⁽⁸⁾ Komitet stwierdza, że ma wątpliwości, czy zarysowane w niej podejście może prowadzić do wysokiego i jednolitego poziomu ochrony konsumenta w całej UE. Potrzebna jest prawdziwa legitymacja demokratyczna zrewidowanego dorobku wspólnotowego w dziedzinie praw konsumenta, a także jasna podstawa prawna i pojęciowa. Komitet zwraca uwagę na słabo uregulowane środowisko informatyczne. Wszelkie propozycje ujednoliconych przepisów w tej dziedzinie powinny być poparte odpowiednią oceną skutków regulacji oraz dążyć do uproszczenia i wyjaśnienia istniejących uregulowań. Należy podkreślić, że priorytetem jest poprawa środków egzekwowania i wzmocnienie lub wprowadzenie przejrzystych i prostych procesów uzyskiwania odszkodowania. Harmonizacja prawodawstwa dotyczącego praw konsumentów w całej UE musi za zasadę przewodnią mieć przyjęcie najlepszego i najwyższego poziomu ochrony konsumenta, jaki istnieje w państwach członkowskich.

4. Problemy związane z transpozycją

4.1 Przeprowadzona przez Komisję kontrola transpozycji wykazała znaczące rozbieżności w transponowaniu dyrektywy 1999/44/WE do prawodawstw krajowych. Niektóre z nich mogą być wynikiem luk legislacyjnych w samej dyrektywie, inne można już uznać za nieprawidłowe wykonanie dyrektywy. Na obecnym etapie nie jest jasne, na ile te rozbieżności wpłyną na właściwe funkcjonowanie rynku wewnętrznego oraz na zaufanie konsumentów. Komitet zaleca, aby Komisja w trybie pilnym przeanalizowała konsekwencje zarówno dla rynku wewnętrznego, jak i dla zaufania konsumentów, oraz podjęła działania przeciwko tym państwom, które nie wywiązują się z zobowiązań ⁽⁹⁾.

5. Bezpośrednia odpowiedzialność producenta

5.1 Niektóre państwa członkowskie wprowadziły różne warianty bezpośredniej odpowiedzialności producenta. Istnieją między nimi znaczne rozbieżności pod względem warunków i zasad. Dyrektywa z 1999 r. wymaga od Komisji zbadania możliwości wprowadzenia bezpośredniej odpowiedzialności producenta oraz w razie potrzeby wystąpienia z wnioskiem legislacyjnym. Spośród siedemnastu państw członkowskich, które udzieliły odpowiedzi na kwestionariusz Komisji, siedem wprowadziło jakąś formę bezpośredniej odpowiedzialności producenta, choć warunki występowania z bezpośrednimi roszczeniami w stosunku do producenta są wysoce zróżnicowane. Niektóre państwa członkowskie są zdecydowanie przeciwnie tej koncepcji, podobnie jak niektóre zainteresowane strony, z których część sugeruje, że jest zbyt wcześnie, by ocenić jej wpływ na konieczność zmiany samej tylko dyrektywy 1999/44/WE ⁽¹⁰⁾.

⁽⁸⁾ CESE 984/2007, Dz.U. C 256 z 27.10.2007.

⁽⁹⁾ Patrz przypis 1.

⁽¹⁰⁾ Patrz przypis 3.

5.2 Wśród zainteresowanych stron oraz wśród państw członkowskich panują rozbieżne opinie co do wpływu bezpośredniej odpowiedzialności producenta na poziom ochrony praw konsumenta i na rynek wewnętrzny. Większość państw członkowskich i szereg zainteresowanych stron uważa, że wprowadzenie bezpośredniej odpowiedzialności producenta potencjalnie zwiększa poziom ochrony praw konsumenta. Jednakże wśród państw członkowskich nie ma zgody co do bezpośredniej odpowiedzialności producenta, niektóre z nich uznają, że to producent jest bardziej odpowiednią stroną niż sprzedawca, od której można oczekiwać zapewnienia zgodności towaru z umową. Inne sądzą, że bezpośrednia odpowiedzialność producenta nie zwiększyłaby ochrony praw konsumentów, ale raczej wprowadziłaby niepewność prawną. Komitet uważa, że potrzeba więcej informacji na temat omawianych tu zagadnień.

5.3 Pewna liczba zainteresowanych stron i niektóre państwa członkowskie stwierdzają, że z wprowadzeniem bezpośredniej odpowiedzialności producenta wiązałoby się znaczące obciążenie dla podmiotów gospodarczych — spowodowane koniecznością utworzenia przez producentów systemu rozpatrywania skarg oraz wygospodarowania zabezpieczenia finansowego na okoliczność kosztów tej odpowiedzialności. Brakuje jednak jednomyślności i inne państwa członkowskie i zainteresowane strony nie zgadzają się w tym stanowiskiem.

5.4 Istnienie rozbieżnych systemów bezpośredniej odpowiedzialności producenta może stanowić potencjalną przeszkodę na rynku wewnętrznym. Na obecnym etapie Komisja nie była w stanie wyciągnąć ostatecznych wniosków. Nie istnieją dosta-

teczne dowody, by stwierdzić, czy brak regulacji unijnych w dziedzinie bezpośredniej odpowiedzialności producenta wywiera negatywny wpływ na poziom zaufania konsumentów do rynku wewnętrznego.

5.5 Argumenty przemawiające za uczynieniem bezpośredniej odpowiedzialności producenta obowiązkową we wszystkich państwach członkowskich dalekie są od jednoznaczności. Bezpośrednia odpowiedzialność producenta wprowadziłaby dłuższy łańcuch odpowiedzialności w porównaniu do dochodzenia roszczeń u sprzedawcy. Zależy jednak, o jaki produkt czy usługę chodzi. Transgraniczny zakup drogich towarów takich jak samochody bezpośrednio obejmuje producenta. Jednakże dzięki prawodawstwu Wspólnoty Europejskiej agencji handlowi i dystrybutorzy samochodów muszą respektować gwarancje producenta niezależnie od tego, gdzie pojazd został nabyty. W przypadku transgranicznego zakupu wina i napojów spirytusowych, który staje się coraz ważniejszym elementem jednolitego rynku, trudno jest wyegzekwować odpowiedzialność sprzedającego czy „producenta”, o ile nabywca nie odbywa częstych podróży do państwa członkowskiego, gdzie towar został zakupiony. W przypadku produktów konsumenckich ogółem wprowadzenie bezpośredniej odpowiedzialności producenta może zwiększyć ochronę konsumenta i jego zaufanie do jednolitego rynku.

5.6 Kwestia bezpośredniej odpowiedzialności producenta wymaga o wiele dokładniejszej analizy oraz szczegółowej oceny skutków regulacji.

Bruksela, 13 lutego 2008 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie sprawozdania dotyczącego polityki konkurencji za rok 2006

COM(2007) 358 wersja ostateczna

(2008/C 162/05)

Dnia 25 czerwca 2007 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

sprawozdania dotyczącego polityki konkurencji za rok 2006

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 31 stycznia 2008 r. r. Sprawozdawcą był Franco CHIRIACO.

Na 442. sesji plenarnej w dniach 13–14 lutego 2008 r. (posiedzenie z dnia 13 lutego 2008 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 141 do 3 — 5 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Wstęp

1.1 Sprawozdanie dotyczące polityki konkurencji za rok 2006 przedstawia zmiany, jakie zaszły w wewnętrznej organizacji tego sektora i w metodach pracy Komisji oraz opisuje sposób, w jaki Komisja zapewnia spójność struktury zarządzania w dziedzinie gospodarki na szczeblu europejskim, dążąc jednocześnie do osiągnięcia celów strategii lizbońskiej.

2. Instrumenty

2.1 Przepisy antymonopolowe ⁽¹⁾ — art. 81 i 82 TWE ⁽²⁾

2.1.1 Grzywna jest dla Komisji głównym elementem pozwalającym na zapobieganie naruszaniu przez przedsiębiorstwa zasad konkurencji.

Przyjęto nowe progi dla **zwalniania z grzywien i zmniejszania grzywien** w sprawach kartelowych. Zgodnie z nowymi wytycznymi w sprawie metody ustalania grzywny, oblicza się ją w oparciu o procent rocznej sprzedaży produktu, którego dotyczy naruszenie (do 30 %) i mnoży się tę kwotę przez liczbę lat, w których dane przedsiębiorstwo uczestniczyło w naruszeniu (z możliwością zwiększenia wysokości grzywny maksymalnie o 100 % w przypadku recydywy).

2.1.2 Celem zwiększenia skuteczności metod kontrolnych przyjęta została **zielona księga w sprawie roszczeń o odszkodowanie za stosowanie praktyk ograniczających konkurencję i nadużywanie pozycji dominującej**, o których mowa w art. 81 i 82 TWE. Jej treść była przedmiotem wielu dyskusji w Europie. Poszczególne kraje przedstawiły ponad 150 opinii zgłoszonych przez rządy, krajowe organa ochrony konkurencji, przedstawicieli przemysłu, organizacje konsumenckie, prawników i przedstawicieli środowiska akademickiego.

⁽¹⁾ Poniższe decyzje Komisji zostały zaskarżone do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich. Jak dotąd w sprawach tych nie wydano żadnych ostatecznych postanowień, z wyjątkiem sprawy De Beers, w której Trybunał unieważnił decyzję Komisji: sprawa COMP/38.638 *Kauczuk*, decyzja Komisji z 29.11.2006; sprawa COMP/39.234 *Dopłaty do stopu* (ponowne przyjęcie) decyzja Komisji z 20.12.2006; sprawa COMP/38.907 *Belki stalowe* (ponowne przyjęcie) decyzja Komisji z 8.11.2006; sprawa COMP/38.121 *Armatura*, decyzja Komisji z 20.9.2006; sprawa COMP/38.456 *Bitum Holandia*, decyzja Komisji z 13.9.2006; sprawa COMP/38.645 *Metakrylany*, decyzja Komisji z 31.5.2006; sprawa COMP/38.620 *Nadtlenek wodoru i naditlenoboran*, decyzja Komisji z 3.5.2006; sprawa COMP/38.113 *Prokent/Tomra*; sprawa COMP/38.348 *Repsol CCP*, decyzja Komisji z 12.4.2006; sprawa COMP/38.381 *De Beers*, decyzja Komisji z 22.2.2006.

⁽²⁾ Dz.U. C 321 z 29.12.2006

EKES, w swej opinii w sprawie zielonej księgi ⁽³⁾, po szeroko zakrojonej dyskusji, z zadowoleniem przyjął inicjatywę Komisji.

2.1.3 Jeśli chodzi o wykrywanie **karteli**, Komisja przyjęła **siedem decyzji ostatecznych**, na mocy których nałożyła na 41 przedsiębiorstw grzywny w łącznej wysokości 1846 mln EUR (w 2005 r. były to 33 przedsiębiorstwa, a łączna suma grzywien wyniosła 683 mln EUR).

2.2 Kontrola połączeń ⁽⁴⁾

2.2.1 Po przeprowadzeniu publicznych konsultacji Komisja opracowała poprawione **wytyczne dotyczące zagadnień jurysdykcji** ⁽⁵⁾, pojawiających się w wypadku kontroli łączenia przedsiębiorstw w związku z rozporządzeniem w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw ⁽⁶⁾.

Nowy komunikat, którego przyjęcie początkowo przewidywano na rok 2007, zastąpi poprzednie komunikaty w tej dziedzinie.

2.2.2 Zastosowanie omawianych zasad spowodowało, że w 2006 r. zgłoszono Komisji 356 połączeń. Ogółem, Komisja przyjęła w sumie 352 decyzje ostateczne, w tym 207 w ramach procedury uproszczonej.

2.3 Kontrola pomocy państwa

2.3.1 W przyjętym **rozporządzeniu o wyłączeniu grupowym** ⁽⁷⁾ Komisja uprościła zasady zatwierdzania **pomocy regionalnej**, a także przyjęła nowe zasady ramowe **pomocy na działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną (B+R +I)** ⁽⁸⁾, zasady **pomocy bezpośredniej na rzecz inwestycji w małych i średnich przedsiębiorstwach** — upraszczając dostęp MŚP do kapitału ⁽⁹⁾ — oraz **pomocy na rzecz ochrony środowiska**.

⁽³⁾ INT/306Opinia EKES-u dostępna pod adresem: http://eescopinions.eesc.europa.eu/EESCopinionDocument.aspx?identifier=ces\int\int306\ces1349-2006_ac.doc&language=PL

⁽⁴⁾ Tylko następująca decyzja Komisji została zaskarżona przed Trybunałem Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich: sprawa COMP/M.3796 *Omya/J. M. Huber PCC*.

⁽⁵⁾ Dostępne pod adresem: http://ec.europa.eu/comm/competition/mergers/legislation/jn_fr.pdf

⁽⁶⁾ Rozporządzenie (WE) nr 139/2004

⁽⁷⁾ Rozporządzenie (WE) nr 1628/2006

⁽⁸⁾ Dz.U. C 323 z 30.12.2006, s. 1

⁽⁹⁾ Dz.U. C 194 z 18.8.2006, s. 2

Komisja przyjęła również **nowe rozporządzenie de minimis** ⁽¹⁰⁾, na podstawie którego nie będą uznawane za pomoc państwa dotacje w wysokości do 200 000 EUR ⁽¹¹⁾ przyznane w okresie trzech kolejnych lat budżetowych.

2.3.2 W ramach stosowania omawianych zasad, w 2006 r. Komisja rozpatrzyła 921 nowych spraw dotyczących pomocy państwa (36 % więcej niż w 2005 r.). Komisja podjęła 710 decyzji ostatecznych. W większości przypadków zatwierdziła zgłoszone środki bez przeprowadzania formalnego dochodzenia, stwierdzając w 91 % decyzji ich zgodność z zasadami wolnej konkurencji.

2.3.3 Komisja oceniła **pomoc szkoleniową** jako użyteczną w realizacji wspólnego interesu europejskiego, natomiast surowo oceniła **pomoc na ratowanie i restrukturyzację** przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji, uznając ją za uprawnioną tylko w ściśle określonych warunkach ⁽¹²⁾.

3. Rozwój sektorowy

3.1 Energia

3.1.1 W **raporcie końcowym w sprawie energii**, przyjętym przez Komisję 10 stycznia 2007 r. ⁽¹³⁾ przedstawiono sytuację w Europie, gdzie hurtowe ceny gazu i energii elektrycznej ciągle rosną, a możliwości wyboru dla konsumentów są ograniczone ze względu na bariery utrudniające wejście na rynek produktów energetycznych.

3.1.2 Komisja wszczęła kilka **postępowań wyjaśniających w zakresie praktyk monopolistycznych** dotyczących przepustowości sieci i pojemności składowej, długoterminowych rezerwacji pojemności, podziałów rynku oraz zawierania umów długoterminowych pomiędzy dostawcami hurtowymi/detalicznymi a dalszymi konsumentami.

3.1.3 Komisja podjęła wiele działań i odpowiednich decyzji dotyczących **połączeń przedsiębiorstw** w sektorze energii. Sprawami najbardziej istotnymi były sprawy *DONG/Elsam/Energi E2* ⁽¹⁴⁾ oraz *Gaz de France/Suez* ⁽¹⁵⁾.

⁽¹⁰⁾ Rozporządzenie (WE) nr 1998/2006

⁽¹¹⁾ Kwota ta uległa podwojeniu w porównaniu z poprzednim rozporządzeniem (patrz rozporządzenie WE nr 69/2001, Dz.U. L 10 z 13.1.2001, s.30).

⁽¹²⁾ Zob. sprawa Northern Rock (IP/07/1859). Komisja uznała, że przekazanie środków płynnych wraz z odpowiednimi gwarancjami bankowymi i oprocentowaniem, jakiego dokonał Bank Angielski 14 września 2007 r., nie stanowi pomocy państwa. Natomiast pomoc państwa stanowią gwarancje udzielone przez Skarb Państwa 17 września na depozyty, jak również środki przyznane 9 października, które umożliwiły Northern Rock dysponowanie gotówką i dodatkowymi gwarancjami zabezpieczonymi przez Skarb Państwa. Na środki takie może zostać wydane zezwolenie jako na środki służące ratowaniu i restrukturyzacji w myśl wytycznych wspólnotowych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw. W myśl tych wytycznych ten rodzaj pomocy powinien zostać udzielony w formie pożyczki lub gwarancji na okres nieprzekraczający sześciu miesięcy, pomimo że istnieją dla sektora bankowego pewne wyjątki, obwarowane zasadami ostrożnościowymi, które zastosowano w tym konkretnym przypadku. Na podstawie tychże wytycznych władze brytyjskie zobowiązały się do przedłożenia Komisji do 17 marca 2008 r. planu restrukturyzacji Northern Rock, który wykracza poza zwykłe doraźne środki zaradcze. To, czy plan ten będzie stanowił pomoc państwa, zostanie ustalone na podstawie samego charakteru planu i reguł dotyczących pomocy państwa na restrukturyzację.

⁽¹³⁾ COM(2006) 851 wersja ostateczna

⁽¹⁴⁾ Decyzja Komisji w sprawie COMP/M.3868 DONG/Elsam/Energi E2 z 14.3.2006

⁽¹⁵⁾ Decyzja Komisji w sprawie COMP/M.4180 Gaz de France/Suez z 14.11.2006

3.1.4 **Kontrola pomocy państwowej** pozwoliła stwierdzić, że państwowi operatorzy sieci energetycznych na Węgrzech i w Polsce zawarli z producentami energii umowy, które wykluczyły część energetycznego rynku hurtowego. We Włoszech preferencyjne taryfy energii dla niektórych przedsiębiorstw zniekształcały konkurencję. Istotna jest również decyzja dotycząca pomocy państwa w zakresie energii odnawialnej służąca zapewnieniu, że finansowaniem publicznym objęto wyłącznie wyjątkowe wypadki bez faworyzowania przedsiębiorstw lub działań wykraczających poza przepisowe ramy.

3.2 Usługi finansowe

3.2.1 Komisja przeprowadziła w 2005 r. **dochodzenie dotyczące sektora bankowości detalicznej** ⁽¹⁶⁾, szczególnie pod względem konkurencji transgranicznej. Sprawozdanie końcowe zostało opublikowane 31 stycznia 2007 r. Do najważniejszych problemów zaliczono bariery utrudniające wejście na rynek, rozdrobnienie rynku oraz wysoki stopień koncentracji podmiotów wydających i nabywających karty płatnicze.

3.2.2 Dnia 24 stycznia 2007 r. Komisja opublikowała sprawozdanie okresowe z szeroko zakrojonego **dochodzenia sektorowego dotyczącego działalności ubezpieczeniowej dla firm**.

3.2.3 Ponadto Komisja zatwierdziła dużą liczbę **koncentracji** w sektorze usług finansowych, jak np. w wypadku przedsiębiorstwa *Talanx Aktiengesellschaft* ⁽¹⁷⁾.

3.2.4 Dzięki kontroli pomocy państwa Komisja mogła także zagwarantować jednakowe warunki konkurencji w sektorze usług finansowych, zwłaszcza w odniesieniu do nowych podmiotów i banków zagranicznych. Zlikwidowano również luksemburski system ukrytej dotacji dla holdingów.

3.3 Łączność elektroniczna

3.3.1 Znaczna większość dostawców usług w zakresie łączności elektronicznej prowadzi działalność zgodnie z ujednoliconymi ramami regulacyjnymi dotyczącymi sieci i usług łączności elektronicznej. W wypadku **osiemnastu hurtowych i detalicznych rynków produktów i usług Komisja wydała zalecenie przyjęcia przez krajowe organy regulacyjne regulacji ex ante** ⁽¹⁸⁾. **Rynki dostępu szerokopasmowego** stanowią interesujący przykład jednoczesnego stosowania regulacji *ex ante* odnoszącej się do konkretnego sektora oraz prawa konkurencji *ex post*.

3.4 Technologie informatyczne

3.4.1 Komisja kontynuowała działania na rzecz niezakłóconej konkurencji w sektorze technologii informatycznych, który odznacza się konwergencją cyfrową i coraz większym znaczeniem interoperacyjności.

⁽¹⁶⁾ Decyzja Komisji z 13.6.2005 (Dz.U. C 144 z 14.6.2005, s. 13)

⁽¹⁷⁾ Decyzja Komisji w sprawie COMP/M.4055 Talanx/Gerling z 5.4.2006.

⁽¹⁸⁾ Zalecenie Komisji z dnia 11 lutego 2003 r. w sprawie właściwych rynków produktowych i usług sektora łączności elektronicznej podlegających regulacji *ex ante* zgodnie z dyrektywą 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (Dz.U. L 114, z 8.5.2003, s. 45). Komisja przyjęła nowe zalecenie z dnia 17 grudnia 2007 r. (Dz.U. L 344 z 28.12.2007, s. 65), które w tym kontekście odnosi się tylko do 8 rynków.

W tym kontekście znaczącym przykładem jest sprawa przedsiębiorstwa *Microsoft*, na które nałożona została kara za niedostępnienie Komisji w odpowiednim czasie wymaganych informacji. Odwołanie *Microsoftu* od decyzji Komisji ⁽¹⁹⁾ zostało odrzucone przez Sąd Pierwszej Instancji wyrokiem z 17 września 2007 r. ⁽²⁰⁾

3.4.2 W zakresie kontroli **połączeń** Komisja zatwierdziła planowane połączenie spółek *Nokia* i przedsiębiorstwa *Siemens AG* produkującego urządzenia sieciowe oraz planowane połączenie spółek *Alcatel* i *Lucent Technologies* uznając, że nie powoduje to zmniejszenia konkurencyjności rynku dostarczania optycznych urządzeń sieciowych i rozwiązań w dziedzinie dostępu szerokopasmowego.

3.5 Media

3.5.1 Celem polityki konkurencji w sektorze mediów jest zapewnienie jednakowych warunków konkurencji zarówno pomiędzy różnymi operatorami komercyjnymi, jak też pomiędzy operatorami komercyjnymi i tymi finansowanymi ze środków publicznych.

3.5.2 W zakresie **nadawania cyfrowego** Komisja wszczęła postępowanie przeciwko Włochom. Ma ono wyjaśnić, czy przepisy dotyczące przejścia na nadawanie cyfrowe nakładają ograniczenia na nadawców i zapewniają przewagę konkurencyjną działającym obecnie nadawcom analogowym, co stanowiłoby naruszenie dyrektywy w sprawie konkurencji.

3.5.3 Ponadto Komisja wielokrotnie interweniowała, aby zagwarantować odpowiednie funkcjonowanie konkurencji w zakresie **programów o najwyższej oglądalności**, dokonała oceny środków pomocy państwa na rzecz **produkcji filmowej i innych dzieł audiowizualnych** oraz w zakresie **zarządzania prawami autorskimi**.

3.6 Transport

3.6.1 Główne problemy wynikają z chronionych krajowych rynków transportu drogowego, niskiego stopnia interoperacyjności transportu kolejowego oraz braku przejrzystych zasad dostępu do usług portowych.

3.6.2 W zakresie transportu drogowego Komisja nadal zatwierdzała przyznawanie pomocy państwa na rzecz promowania czystszych technologii, a także na zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych.

3.6.3 W dziedzinie **transportu kolejowego** istotna była decyzja Komisji o pomocy państwa na rzecz infrastruktury kolejowej, uznanej za działanie wchodzące w zakres kompetencji administracji publicznej i nieutożsamianej z pomocą państwa ⁽²¹⁾.

3.6.4 W sektorze usług transportu morskiego Komisja postanowiła opracować wytyczne dotyczące stosowania prawa konkurencji, które umożliwią płynne przejście do systemu w pełni konkurencyjnego. W odniesieniu do pomocy państwa Komisja położyła szczególny nacisk na wycofywanie wszelkich klauzul narodowościowych, zwalniających właścicieli statków z obowiązku uiszczania składek na zabezpieczenie społeczne pracowników morza.

3.6.5 W zakresie **transportu lotniczego** Komisja przyjęła rozporządzenie 1459/2006, na mocy którego od dnia 1

stycznia 2007 r. zniesiono wyłączenie od zakazu zawartego w art. 81 ust. 1 TWE — wyłączenie to dotyczyło konferencji taryfowych IATA (Zrzeszenia Międzynarodowego Transportu Lotniczego) w sprawie taryf pasażerskich obowiązujących dla tras na obszarze UE. Zniesiono także wyłączenia dotyczące wyznaczania czasu na start i lądowanie oraz rozkładu lotów.

3.7 Usługi pocztowe

3.7.1 Ze względu na istotne przemiany na rynku usług pocztowych polityka Komisji opierała się z jednej strony na stopniowej redukcji usług, które objęte są prawem monopolu przysługującym operatorom świadczącym usługi powszechne, a z drugiej strony na utrzymaniu konkurencji w zliberalizowanych sektorach rynku pocztowego, tak aby uniknąć zjawiska faktycznego monopolu.

3.7.2 Istotne jest uznanie przez Komisję, iż rekompensata za usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym była zgodna z zasadami pomocy państwa wyłącznie w przypadkach, gdy kwota rekompensaty nie przekraczała kosztów zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych i pod warunkiem wypełnienia pozostałych zobowiązań.

Komisja zbadała także, czy operatorom usług pocztowych nie przysługiwały inne korzyści i m.in. zaleciła Francji ⁽²²⁾ uchylenie z końcem 2008 r. nieograniczonej gwarancji państwa, która przysuguje poczcie francuskiej jako instytucji publicznej.

4. Europejska Sieć Konkurencji i sądy krajowe

4.1 Rok 2006 był istotny ze względu na konsolidację poprawy systemu ustanowionego rozporządzeniem (WE) nr 1/2003 i na wzmocnienie współpracy z jednej strony między członkami Europejskiej Sieci Konkurencji (ESK), tj. między krajowymi organami ochrony konkurencji państw członkowskich UE a Komisją, z drugiej strony zaś między sądami krajowymi a Komisją.

4.2 Podstawą współpracy członków ESK są dwa główne zobowiązania ciążące na krajowych organach ochrony konkurencji, mianowicie obowiązek informowania Komisji o rozpoczęciu postępowania oraz przekazywania informacji przed podjęciem ostatecznej decyzji w danej sprawie. Komisja otrzymała informacje dotyczące 150 postępowań rozpoczętych przez krajowe organa ochrony konkurencji; w 125 sprawach Komisja zajęła stanowisko lub udzieliła tym organom wskazówek.

4.3 Znaczenie współpracy w ramach ESK przejawiało się m. in. zorganizowaniem spotkania Dyrektora Generalnego ds. Konkurencji z szefami wszystkich krajowych organów ochrony konkurencji, podczas którego zatwierdzono modelowy program obniżania grzywn ESK. Komisja i organa krajowe spotykały się ponadto, by obradować nad kwestiami ogólnymi w zakresie przepisów antymonopolowych, postępowań sektorowych oraz poszczególnych sektorów.

4.4 Stosowanie reguł konkurencji UE przez sądy krajowe w UE

4.4.1 Art. 15 ust. 1 rozporządzenia 1/2003 stwarza sędziom krajowym możliwość zwrócenia się do Komisji o przekazanie opinii lub informacji będących w jej posiadaniu. Ponadto ten sam artykuł stanowi, że państwa członkowskie przekazują Komisji kopie wszelkich wyroków wydanych przez sądy krajowe.

⁽¹⁹⁾ Tekst decyzji jest dostępny pod adresem: http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/cases/decisions/37792/art24_2_decision.pdf

⁽²⁰⁾ Sprawa T-201/04 (Dz.U. C 269 z 10.11.2007, s. 45)

⁽²¹⁾ Sprawa N 478/2004 z 7.6.2006 (Dz.U. C 209 z 31.8.2006)

⁽²²⁾ Sprawa E 15/2005, *Recommandation proposant l'adoption de mesures utiles concernant la garantie illimitée de l'Etat en faveur de La Poste* (zalecenie proponujące przyjęcie odpowiednich środków dotyczących nieograniczonej gwarancji państwa dla poczty) (dotychczas nieopublikowana).

4.4.2 Ustawiczne kształcenie sędziów krajowych ma ogromne znaczenie dla wiedzy o unijnym prawie konkurencji. W związku z tym Komisja co roku współfinansuje projekty szkoleniowe we wszystkich państwach członkowskich.

5. Działania na arenie międzynarodowej

5.1 W okresie poprzedzającym przystąpienie Rumunii i Bułgarii do UE Komisja wspierała w tych państwach wdrażanie zasad konkurencji. Obecnie czyni to samo w Chorwacji i w Turcji.

5.2 Intensywniejsze były **dwustronne kontakty** Komisji z wieloma krajowymi organami ochrony konkurencji, a także współpraca ze Stanami Zjednoczonymi, Kanadą i Japonią. Dyrekcja Generalna ds. Konkurencji wspomagała również Chiny i Rosję w pracach legislacyjnych związanych z prawem konkurencji.

5.3 W ramach **współpracy wielostronnej** Dyrekcja Generalna ds. Konkurencji odgrywała istotną rolę w Międzynarodowej Sieci Konkurencji oraz uczestniczyła w pracach Komitetu OECD ds. Konkurencji.

6. Współpraca międzyinstytucjonalna

6.1 Parlament Europejski przygotowuje co roku z własnej inicjatywy raport w sprawie corocznego sprawozdania Komisji dotyczącego polityki konkurencji. Komisarz odpowiedzialny za politykę konkurencji prowadzi regularną wymianę opinii z Radą oraz ze stosownymi komisjami Parlamentu.

6.2 Podkreślić należy wreszcie, że Komisja informuje Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny oraz Komitet Regionów o głównych inicjatywach, uczestniczy w debatach, np. w związku z przyjęciem rocznej opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie corocznego sprawozdania Komisji dotyczącego polityki konkurencji.

7. Wnioski i uwagi

7.1 Związek między polityką konkurencji a polityką gospodarczą na rzecz rozwoju

Polityka konkurencji, przywracając logikę i dynamikę rynku w całych sektorach gospodarki, przyczyniła się w konkretny sposób do stworzenia spójnego jednolitego rynku europejskiego opartego na mniejszej ilości zasad i przepisów.

7.1.1 Polityka konkurencji odgrywa coraz istotniejszą rolę w europejskiej polityce gospodarczej. W przeszłości zarówno Komisja ⁽²³⁾, jak i EKES ⁽²⁴⁾ przypominały o konieczności wdrożenia nowych instrumentów polityki gospodarczej, tak aby uzyskać zbieżność polityki konkurencji z polityką przemysłową w dążeniu do osiągnięcia większej spójności gospodarczej i społecznej, ochrony zatrudnienia, także poprzez systemy kontroli pomocy państwa i form delokalizacji, ochrony środowiska, jak również do wspierania szeroko zakrojonych i poważnych programów rozwojowo-badawczych.

Polityka konkurencji jest obecnie ściśle skoordynowana z innymi obszarami polityki, jak np. rynek wewnętrzny czy polityka

konsumencka, tak aby poprawić funkcjonowanie rynków z korzyścią dla konsumentów i konkurencyjności europejskiej.

7.1.2 Na podstawie zaktualizowanych danych dotyczących siedmiu największych państw członkowskich UE Komisja przewidywała w 2007 r. wzrost gospodarczy rzędu 2,8 % dla UE i 2,5 % dla strefy euro ⁽²⁵⁾. Mimo że prognozy te zweryfikował MFW, obniżając szacunki wzrostu eurolandu z 2,1 % do 1,6 %, EKES jest zdania, że wzrost europejski powinien trwać ze względu na jego solidne podstawy oraz na korzystną sytuację w skali światowej.

7.1.3 Według EKES-u dla UE istotne jest osiągnięcie zrównoważonego wzrostu gospodarczego, stabilności cen, silnie konkurencyjnej rynkowej gospodarki socjalnej skierowanej na kształcenie, pełne zatrudnienie i postęp społeczny oraz wysokiego poziomu ochrony środowiska i poprawy jego jakości.

7.1.4 Na rynku, na którym coraz większe znaczenie ma polityka konkurencji, wskaźniki gospodarcze, społeczne i dotyczące środowiska są podstawowymi czynnikami pozwalającymi na ocenę konkurencyjności nie tylko dla konsumentów, ale przede wszystkim dla przedsiębiorstw.

7.1.5 EKES uważa, że konkurencyjność europejskich przedsiębiorstw i usług powinna zostać zachowana dzięki systemowi solidnych zasad opartych na właściwym stosowaniu polityki konkurencji w ścisłym związku z polityką handlową.

UE jest obecnie w skali światowej podmiotem najbardziej otwartym na produkty obcego pochodzenia. Zniesienie najbardziej podstawowych barier europejskich dla dumpingu oraz subsydiów spowodowałoby dyskryminację tych, którzy prowadzą w UE produkcję zgodną z zasadami konkurencji i legalnego handlu, z przepisami UE dotyczącymi pomocy państwa.

W związku z tym EKES wzywa Komisję, by z jednej strony przykładła większą wagę do ujawniania przypadków nieuczciwej konkurencji międzynarodowej na forum WTO, a z drugiej strony dążyła do włączenia do handlowych umów dwustronnych klauzuli zobowiązującej partnerów handlowych do przestrzegania przepisów w zakresie konkurencji, w tym w zakresie rzeczywistej kontroli pomocy państwa.

7.2 Kontrola pomocy państwa

7.2.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje strategię Komisji związaną z nowelizacją planu działania w dziedzinie pomocy państwa opartego na celowej pomocy państwa, analizie gospodarczej, skutecznych procedurach i podziale odpowiedzialności między Komisją a państwami członkowskimi. Uważa za właściwy osąd Komisji, by pomoc państwa w zakresie transferu technologii, innowacyjności i perspektywy międzysektorowej związanych z realizacją dużych inwestycji traktować w sposób pozytywny i odmienny od innych rodzajów pomocy.

7.2.2 Analizując przypadki pomocy państwa Komisja powinna uzasadnić szczególne warunki podatkowe stosowane przez poszczególne państwa w odniesieniu do przedsiębiorstw organizowanych na zasadzie wzajemności, jak spółdzielnie oraz do przedsiębiorstw o dużym znaczeniu społecznym.

⁽²³⁾ Nadzorowanie przemian strukturalnych: polityka przemysłowa na rzecz rozszerzonej Europy, COM(2004) 274 wersja ostateczna

⁽²⁴⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Wspieranie przemian strukturalnych: polityka przemysłowa dla rozszerzonej Europy” (COM(2004) 274 wersja ostateczna), Dz.U. C 157 z 28.6.2005

⁽²⁵⁾ Por. IP/07/1295. Więcej informacji na ten temat pod adresem http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2007/interim_forecast_1107_en.pdf

7.3 Banki i rynek finansowy

7.3.1 EKES popiera interwencje Komisji w zakresie kontroli wymiany udziałów i zarządzania produktami finansowymi. W pewnych przypadkach zdarzyło się, że instytucje kredytowe były głównymi akcjonariuszami (porozumienie akcjonariuszy) przedsiębiorstw przemysłowych, co spowodowało, że kredyty udzielone przez banki były wykorzystywane do finansowania zakupu udziałów w kapitale tychże banków.

7.4 Energia

7.4.1 EKES podkreśla, że kwestia energii nie jest tylko kwestią rynkową, ale wiąże się także z zagadnieniem rozwoju, zatrudnienia i środowiska naturalnego. UE stoi obecnie wobec nowej konkurencji w skali światowej ⁽²⁶⁾ i wielokrotnie nowa struktura rynku musi mierzyć się z naciskiem różnych sił.

7.4.2 Zdaniem EKES-u, zagadnienie rozdzielania produkcji i dystrybucji (*unbundling*) w sektorze gazu należy podejmować, uwzględniając specyficzne cechy tego sektora ⁽²⁷⁾.

7.5 Pluralizm informacyjny i prawo w zakresie konkurencji

7.5.1 W sektorze mediów EKES zaleca rozróżnienie między przepisami mającymi na celu zachowanie pluralizmu informacji a ogólnymi przepisami antymonopolowymi. Komitet podkreśla, że stosowanie przepisów dotyczących konkurencji jest warunkiem koniecznym, ale niewystarczającym dla zagwarantowania pluralizmu.

7.5.2 Nieuwzględnienie tej specyfiki może zaszkodzić skuteczności przepisów dotyczących konkurencji i osłabić zasady pluralizmu.

7.6 Telekomunikacja

7.6.1 EKES uważa, że funkcjonalne rozdzielanie sieci telekomunikacyjnych i utworzenie europejskiej agencji dla tego sektora powinno być rozpatrywane w odpowiedni sposób w porównaniu z innymi sektorami, jako że inwestycje w tym sektorze, który ma olbrzymie znaczenie dla konkurencyjności europejskiej, szczególnie uwzględniając szybkość przemian technologicznych, są niezbędne dla jego konkurencyjnego rozwoju.

7.7 Stosowanie przepisów dotyczących konkurencji i wzmocnienie sądów krajowych w UE

7.7.1 Dla zapewnienia skutecznego stosowania przepisów w zakresie konkurencji konieczne jest prowadzenie ustawicznego szkolenia i stałego doskonalenia sędziów krajowych i wszystkich osób wykonujących zawody prawnicze w dziedzinie przepisów dotyczących konkurencji.

Dlatego też EKES wzywa Komisję do jak najszybszego zapewnienia wytycznych co do stosowania art. 82 TWE, szczególnie w odniesieniu do odstępstw.

7.7.2 EKES pozytywnie ocenia współfinansowanie projektów przewidziane przez Komisję, jednak wobec 15 projektów zatwierdzonych w 2006 r. dla 25 państw członkowskich zauważa, że można i trzeba zrobić więcej w obliczu wyzwań związanych z polityką konkurencji, a także w dziedzinie stosunków między Komisją, przedsiębiorstwami, stowarzyszeniami i konsumentami.

7.7.3 Stosunki między EKES-em a Komisją Europejską zostały niedawno zacieśnione dzięki podpisaniu w trakcie sesji plenarnej w dniach 30 i 31 maja 2007 r. ⁽²⁸⁾ załącznika do protokołu o współpracy z listopada 2005 r. Umowa ta stawia EKES w centrum procesu komunikacji dzięki uprzywilejowanej roli, jaką odgrywa on w prowadzeniu dialogu z obywatelami.

7.7.4 EKES wzywa Komisję i Parlament Europejski do prowadzenia współpracy międzyinstytucjonalnej w celu zapewnienia zgodności regulacji krajowych z przepisami europejskimi.

Komitet popiera przyjęcie nowego traktatu — traktatu lizbońskiego — upraszczającego prawne ramy odniesienia i zgodnego z wymogami Unii złożonej z 27 państw członkowskich i pozwalającego jej na osiąganie porozumień co do nowych działań oraz na podejmowanie decyzji niezbędnych do sprostania stojącym przed nią nowym wyzwaniom.

7.7.5 EKES podkreśla, że działania w ramach polityki konkurencji nie powinny stanowić odrębnych celów, ale powinny nadal być częścią „działalności” Komisji Europejskiej w pełnym tego słowa znaczeniu ⁽²⁹⁾.

Dla nadania pracom większej przejrzystości EKES zorganizował w swej siedzibie konferencję na temat: „Konferencji międzyrządową 2007: głos zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w sprawie przyszłości Europy”, która w dniach 27 i 28 września 2007 r. zgromadziła wielu uczestników.

Bruksela, 13 lutego 2008 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS

⁽²⁶⁾ W szczególności Gazprom i Sonatrach.

⁽²⁷⁾ Neelie Kroes, *More competitive energy markets: building on the findings of the sector inquiry to shape the right policy solution*, Bruksela, 19 września 2007 r.

⁽²⁸⁾ Streszczenie opinii przyjętych na wspomnianej sesji plenarnej znaleźć można pod adresem:

http://www.eesc.europa.eu/activities/press/summaries_plenaries/2007/grf_ces83-2007_d_it.pdf

⁽²⁹⁾ Tekst traktatu lizbońskiego przyjętego w Brukseli 3 grudnia 2007 r. na konferencji przedstawicieli rządów państw członkowskich jest dostępny pod adresem:

<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/cg00014.it07.pdf>

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie homologacji typu części urządzeń oświetleniowych i sygnalizacji świetlnej kołowych ciągników rolniczych i leśnych (wersja ujednolicona)

COM(2007) 840 wersja ostateczna — 2007/0284 (COD)

(2008/C 162/06)

Dnia 25 stycznia 2008 r. Rada Unii Europejskiej, działając na podstawie art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie homologacji typu części urządzeń oświetleniowych i sygnalizacji świetlnej kołowych ciągników rolniczych i leśnych (wersja ujednolicona)

Uznawszy, że treść wniosku jest w zupełności zadowalająca i nie wymaga żadnego komentarza ze strony EKES-u, na 442. sesji plenarnej w dniach 13-14 lutego 2008 r. (posiedzenie z dnia 13 lutego 2008 r.) Komitet stosunkiem głosów 147 do 1 — 7 osób wstrzymało się od głosu — postanowił wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu..

Bruksela, 13 lutego 2008 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie nazewnictwa produktów włókienniczych (wersja przedrzedagowana)

COM(2007) 870 wersja ostateczna — 2008/0005 COD

(2008/C 162/07)

Dnia 8 lutego 2008 r. Rada Unii Europejskiej, działając na podstawie art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie nazewnictwa produktów włókienniczych (wersja przedrzedagowana)

Uznawszy, że treść wniosku jest w zupełności zadowalająca i nie wymaga żadnego komentarza ze strony EKES-u, na 442. sesji plenarnej w dniach 13-14 lutego 2008 r. (posiedzenie z dnia 13 lutego 2008 r.) Komitet 128 głosami — 2 osoby wstrzymały się od głosu — postanowił wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Bruksela, 13 lutego 2008 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zwrotu dóbr kultury wyprowadzonych niezgodnie z prawem z terytorium Państwa Członkowskiego (wersja skodyfikowana)

COM(2007) 873 wersja ostateczna — 2007/0299 COD

(2008/C 162/08)

Dnia 8 lutego 2008 r. Rada Unii Europejskiej, działając na podstawie art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zwrotu dóbr kultury wyprowadzonych niezgodnie z prawem z terytorium Państwa Członkowskiego (wersja skodyfikowana)

Uznawszy, że treść wniosku jest w zupełności zadowalająca i nie wymaga żadnego komentarza ze strony EKES-u, na 442. sesji plenarnej w dniach 13-14 lutego 2008 r. (posiedzenie z dnia 13 lutego 2008 r.) Komitet stosunkiem głosów 141 do 1 — 1 osoba wstrzymała się od głosu — postanowił wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Bruksela, 13 lutego 2008 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie substancji barwiących, które mogą być dodawane do produktów leczniczych (wersja przeredagowana)

COM(2008) 1 wersja ostateczna — 2008/0001 COD

(2008/C 162/09)

Dnia 31 stycznia 2008 r. Rada Unii Europejskiej, działając na podstawie art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie substancji barwiących, które mogą być dodawane do produktów leczniczych (wersja przeredagowana)

Uznawszy, że treść wniosku jest w zupełności zadowalająca i nie wymaga żadnego komentarza ze strony EKES-u, na 442. sesji plenarnej w dniach 13-14 lutego 2008 r. (posiedzenie z dnia 13 lutego 2008 r.) Komitet stosunkiem głosów 122 do 1 — 4 osoby wstrzymały się od głosu — postanowił wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Bruksela, 13 lutego 2008 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie niezależnej oceny usług świadczonych w interesie ogólnym

(2008/C 162/10)

Dnia 16 lutego 2007 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię w sprawie

niezależnej oceny usług świadczonych w interesie ogólnym.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 23 stycznia 2008 r. Sprawozdawcą był Raymond HENCKS.

Na 442. sesji plenarnej w dniach 13–14 lutego 2008 r. (posiedzenie z dnia 14 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 162 do 24 — 11 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Reforma traktatów zatwierdzona przez Radę Europejską w dniach 17 i 18 października 2007 r. stanowi nowy postęp m. in. w dziedzinie usług świadczonych w interesie ogólnym, ponieważ do postanowień dotyczących funkcjonowania Unii Europejskiej wprowadzono w nich klauzulę powszechnego zastosowania dotyczącą usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (artykuł 14), która będzie obowiązywać we wszystkich obszarach polityki UE, w tym także w dziedzinie rynku wewnętrznego i konkurencji. Do obu traktatów załączono także protokół dotyczący wszystkich usług świadczonych w interesie ogólnym, w tym usług niekomercyjnych świadczonych w interesie ogólnym.

1.2 Usługi świadczone w interesie ogólnym, w ogólnym interesie gospodarczym i niekomercyjne usługi w interesie ogólnym przyczyniają się wspólnie do dobrobytu ogółu obywateli i realności ich praw podstawowych. Usługi te, świadczone w interesie ogólnym, wynikają z decyzji politycznych, wobec czego odpowiedzialność za nie spoczywa na prawodawcach.

1.3 Wynika stąd nie tylko wzmocnienie spoczywającego na UE i państwach członkowskich obowiązku czuwania nad właściwym funkcjonowaniem usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, co oznacza w szczególności potrzebę wprowadzenia stałego procesu oceny poziomu tych usług, lecz także konieczność jasnego określenia pojęć, celów i zadań przypisanych tym trzem rodzajom usług przez instytucje podejmujące decyzje. Dopóki tak się nie stanie, oceny wyników nie będą mogły przyczyniać się do zapewnienia obywatelom pewności prawnej, której mają oni prawo oczekiwać zarówno od swoich instytucji krajowych, jak i europejskich.

1.4 Ocena powinna służyć wzrostowi skuteczności i wydajności usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym oraz ich dostosowaniu do zmieniających się potrzeb obywateli i przedsiębiorstw. Powinna jednocześnie dostarczać władzom publicznym informacji umożliwiających dokonywanie najtrafniejszych wyborów; ma także do odegrania zasadniczą rolę w dążeniu do osiągnięcia harmonijnej równowagi między wymogami rynku a interesem ogólnym oraz między celami ekonomicznymi, społecznymi i środowiskowymi.

1.5 Zważywszy na znaczenie usług świadczonych w interesie ogólnym dla zwalczania wykluczenia społecznego oraz dla wspierania sprawiedliwości i ochrony społecznej, które stanowią również cele UE na mocy traktatu, niezbędna staje się regularna ocena nie tylko usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, które są już regulowane przepisami wspólnotowymi,

lecz również usług niekomercyjnych świadczonych w interesie ogólnym na poziomie państw członkowskich.

1.6 Ocena usług świadczonych w interesie ogólnym (usług świadczonych w interesie gospodarczym i usług niekomercyjnych) na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym państw członkowskich powinna być niezależna i uwzględniać wiele zainteresowanych stron i punktów widzenia. Powinna również obejmować trzy filary strategii lizbońskiej oraz opierać się na szerokim zestawie kryteriów. Ocenę należy prowadzić w konsultacji z wszystkimi zainteresowanymi podmiotami.

1.7 Na płaszczyźnie wspólnotowej natomiast należało będzie określić procedury wymiany, zestawiania, porównywania i koordynacji informacji, stymulować proces niezależnej oceny z zachowaniem zasady pomocniczości, poprzez opracowanie — w porozumieniu z przedstawicielami zainteresowanych podmiotów — ujednoliconej na poziomie europejskim metodologii oceny na podstawie wspólnych wskaźników.

1.8 Aby ocena ta była stosowna i przydatna, należy ustanowić pluralistyczny komitet sterujący, działający w pełni niezależnie i złożony z przedstawicieli Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego, stałych przedstawicielstw państw członkowskich w UE, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego.

2. Obecna sytuacja

2.1 Na mocy traktatów usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym są elementem wspólnych wartości Unii, w szczególności ze względu na swój wkład w spójność społeczną i terytorialną. Potwierdza to zmieniony traktat przyjęty przez Radę Europejską w dniach 17 i 18 października 2007 r., umożliwia on bowiem Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej ustanawianie — za pomocą rozporządzeń — zasad i warunków, dzięki którym usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym będą mogły realizować swoje zadania, bez uszczerbku dla kompetencji państw członkowskich w zakresie świadczenia, zlecania i finansowania takich usług. Jednocześnie kładzie się w nim nacisk na wspólną odpowiedzialność państw członkowskich i Wspólnoty.

2.2 A zatem do Unii i państw członkowskich, w granicach ich kompetencji i w granicach stosowania zmienionego traktatu, należy zapewnienie i sprawdzenie, że usługi te rzeczywiście funkcjonują na podstawie zasad i na warunkach, w szczególności finansowych i ekonomicznych, które pozwolą im wypełniać ich zadania.

2.3 Po wejściu w życie zmienionego traktatu Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej, powinny zatem ustanowić te zasady i warunki, stanowiąc w drodze rozporządzeń zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą oraz przestrzegając zasady pomocniczości i proporcjonalności.

2.4 W protokole dotyczącym usług świadczonych w interesie ogólnym, dołączonym do zmienionych traktatów, kładzie się nacisk na zasadniczą rolę i szeroki zakres uprawnień organów krajowych, regionalnych i lokalnych w zakresie świadczenia, zlecenia i organizowania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym w stopniu możliwie najbardziej odpowiadającym potrzebom odbiorców. Podkreśla się także konieczność zapewnienia wysokiego poziomu jakości, bezpieczeństwa i przystępności cenowej, równego traktowania oraz propagowania powszechnego dostępu i praw odbiorców.

2.5 W tym samym protokole, po raz pierwszy w akcie pierwotnego prawa wspólnotowego, poruszono kwestię usług niekomercyjnych świadczonych w interesie ogólnym. W protokole podkreśla się, że świadczenie, zlecenie i organizowanie tych usług wchodzi w zakres kompetencji państw członkowskich, a postanowienia traktatów nie mają żadnego wpływu na te kompetencje. W związku z tym usługi niekomercyjne świadczone w interesie ogólnym pozostają w zasadzie wyłączone z przepisów związanych z rynkiem wewnętrznym, konkurencją i pomocą państwa, przy założeniu, że wykonywanie kompetencji krajowych podlega ogólnym zasadom prawa wspólnotowego.

2.6 Jeśli chodzi o rozróżnienie między usługami świadczonymi w interesie gospodarczym a usługami niekomercyjnymi, zmieniony traktat nie podaje żadnych definicji. W tym zakresie zatem nadal rozstrzygać będzie Europejski Trybunał Sprawiedliwości, co będzie powodować dalsze utrzymywanie się obecnego stanu niepewności prawnej. Obywatele mają wysokie oczekiwania w stosunku do Unii. Powinna ona dbać o podnoszenie dobrobytu, gwarantowanie praw podstawowych oraz o to, aby jej decyzje nie mogły prowadzić do regresu na poziomie krajowym.

3. Potrzeba oceny usług świadczonych w interesie ogólnym

3.1 Z określonego w art. 14 zmienionego traktatu obowiązku czuwania nad właściwym funkcjonowaniem usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym wynika w szczególności potrzeba opracowania stałego procesu oceny poziomu tych usług.

3.2 Zdaniem EKES-u, aby dane usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym można było uznać za efektywne, powinny one m.in.:

- spełniać zasady równości, powszechności, przystępności cenowej, dostępności, niezawodności, ciągłości, jakości oraz skuteczności, a także powinny gwarantować prawa użytkowników oraz być ekonomicznie i społecznie opłacalne;
- uwzględniać specjalne potrzeby pewnych grup użytkowników, takich jak osoby niepełnosprawne, niesamodzielne, znajdujące się w trudnej sytuacji itd.

3.3 Chociaż zmieniony traktat nie wymaga tego wyraźnie, to jednak z jego zapisów wynika, że istnieje potrzeba prowadzenia nadzoru, a ocena taka może stać się narzędziem jego realizacji.

3.4 Państwa członkowskie lub Unia Europejska powinny określić i dostosować w sposób przejrzysty i niedyskryminacyjny zadania i cele usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym wchodzących w zakres ich kompetencji, z jednoczesnym poszanowaniem zasady proporcjonalności i dbając o

to, by usługi te były świadczone w interesie wszystkich odbiorców i w celu zaspokojenia ich potrzeb.

3.5 W celu stwierdzenia, czy te zadania użyteczności publicznej są realizowane prawidłowo i skutecznie oraz czy są bądź będą osiąganymi ich cele — różniące się w zależności od tego, czy chodzi o usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym czy o usługi niekomercyjne świadczone w interesie ogólnym, lub wynikające z samego typu usług — właściwy organ powinien wprowadzić system oceny poziomu, skuteczności i jakości usług, wykraczający poza zwykłe sondáže i badania opinii.

3.6 Ocena oznacza zatem analizę oraz systematyczne monitorowanie warunków skutecznej realizacji poszczególnych zadań użyteczności publicznej pod względem osiągania celów oraz zdolności zaspokajania potrzeb konsumentów, przedsiębiorstw, obywateli i społeczeństwa, jak również pod względem osiągania celów Unii Europejskiej zwłaszcza w dziedzinie spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej, społecznej gospodarki rynkowej, strategii lizbońskiej oraz gwarancji przestrzegania praw podstawowych.

3.7 W dziedzinie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym należy dążyć do uzyskania równowagi:

- między wymaganiami rynku a interesem ogólnym;
- między celami gospodarczymi, społecznymi i środowiskowymi;
- między odbiorcami (odbiorcami indywidualnymi, w tym także grupami znajdującymi się w niekorzystnej sytuacji, przedsiębiorcami, samorządami lokalnymi itp.), których potrzeby lub interesy są czasem rozbieżne;
- między kompetencjami państw członkowskich a integracją europejską.

3.8 Równowaga między wymienionymi elementami ulega zmianom wraz z przemianami gospodarczymi i technologicznymi oraz ewolucją potrzeb i oczekiwań indywidualnych oraz zbiorowych; osiągnięciu tej równowagi towarzyszy troska o zachowanie spójności między różnymi sytuacjami poszczególnych krajów, ich specyfiką geograficzną oraz cechami danych sektorów.

3.9 Ocena poziomu usług nie jest działaniem regulacyjnym, lecz z drugiej strony stanowi jeden z jego elementów. W procesie regulacyjnym wskazane jest wykorzystywanie i stymulowanie ocen. Jednocześnie ocena powinna pozwalać na zrozumienie powodów niewłaściwego funkcjonowania usług oraz występowania różnic pod względem jakości lub rodzaju usług w poszczególnych krajach — dzięki czemu możliwe byłoby położenie nacisku na dostosowanie wymagań do potrzeb i obaw odbiorców i konsumentów, a także do przemian w środowisku gospodarczym, technologicznym i społecznym.

4. Usługi poddawane ocenie

4.1 Ze względu na cele wyznaczone dla usług świadczonych w interesie ogólnym oraz znaczenie tych usług dla realizacji różnych polityk wspólnotowych niezbędna staje się regularna ocena nie tylko usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, które już są regulowane przepisami wspólnotowymi, lecz także niekomercyjnych usług świadczonych w interesie ogólnym. Te ostatnie stanowią bowiem element skutecznej realizacji praw podstawowych, a u podstaw ich funkcjonowania leży zasada solidarności i poszanowania ludzkiej godności będąca jedną ze wspólnych wartości europejskiego modelu społecznego.

4.2 Jako że protokół załączony do zmienionych traktatów potwierdza, że usługi niekomercyjne świadczone w interesie ogólnym podlegają wyłącznym kompetencjom państw członkowskich, ocena tego typu usług powinna mieć miejsce tylko na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym.

4.3 Ponieważ zatem niekomercyjne usługi świadczone w interesie ogólnym, podobnie jak usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym, są związane z szeregiem celów UE (przestrzeganiem praw podstawowych, wspieraniem dobrobytu obywateli, sprawiedliwości społecznej, spójności społecznej itp.), a Unia Europejska jest po części odpowiedzialna za osiągnięcie tych celów, powinna ona przynajmniej zadbać o to, by państwa członkowskie przeprowadzały regularne oceny funkcjonowania tychże niekomercyjnych usług świadczonych w interesie ogólnym.

5. Stanowisko instytucji Unii Europejskiej

5.1 Podczas posiedzeń Rady Europejskiej w Nicei (2000) i Laeken (2001) ustalono, że istnieje potrzeba wprowadzenia na poziomie wspólnotowym skutecznej i dynamicznej oceny skutków konkurencji i poziomu usług świadczonych w interesie ogólnym. Ocena ta miałaby należycie uwzględniać specyfikę i kompetencje na poziomie krajowym, regionalnym oraz lokalnym.

5.2 Ponadto uznano, że ocenę tę należy prowadzić w ramach istniejących struktur, przede wszystkim za pomocą ocen horyzontalnych i sprawozdań sektorowych, a także na podstawie opracowanego przez Komisję „raportu z Cardiff” dotyczącego reformy gospodarczej. Ocena powinna uwzględnić struktury i wyniki rynku, w tym zagadnienia związane z zatrudnieniem, ekonomiczną i społeczną ocenę obowiązków świadczenia usług publicznych oraz opinie obywateli i konsumentów na temat poziomu usług świadczonych w interesie ogólnym i wpływu liberalizacji na te usługi.

5.3 Od 2001 r. Komisja Europejska dokonywała corocznej (z wyjątkiem 2003 r.) horyzontalnej oceny tylko sektorów sieciowych (energii elektrycznej i gazu, komunikacji elektronicznej, usług pocztowych, transportu lotniczego i kolejowego). Do oceny tej wykorzystywano metody określone w komunikacie Komisji ⁽¹⁾ — wzbudziła ona jednak wątpliwości wśród niektórych podmiotów, które są zdania, że ocena taka odnosi się raczej do polityk wspólnotowych dotyczących sektorów sieciowych, a nie do poziomu usług.

5.4 W 2003 r. na podstawie zielonej księgi w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym Komisja Europejska rozpoczęła konsultacje publiczne, których celem było określenie sposobu organizacji oceny, wybór kryteriów oraz znalezienie sposobu zaangażowania obywateli i poprawy jakości danych. W wyniku konsultacji stwierdzono potrzebę przeprowadzenia wielowymiarowej oceny oraz ponownego zbadania mechanizmów oceny, ale zdaniem Komisji nie było zgodności co do tego, komu powierzyć to zadanie.

5.5 W białej księdze nt. usług użyteczności publicznej ⁽²⁾ kładzie się nacisk na proces oceny, który powinien w przyszłości poprzedzać wszelkie zmiany w stosownych przepisach prawa wspólnotowego, w szczególności w przypadku gdy dotyczą one liberalizacji usług.

5.6 W białej księdze Komisja uznaje szczególną odpowiedzialność, którą instytucje europejskie, korzystając z danych krajowych, powinny ponosić w dziedzinie oceny usług podlegających przepisom sektorowym wprowadzanym na poziomie Wspólnoty. Biała księga nie wyklucza również możliwości rozważenia oceny na poziomie Wspólnoty także w innych dziedzinach, jeżeli można w konkretnych przypadkach stwierdzić, iż ocena taka wniosłaby wartość dodaną.

5.7 Ponadto Komisja zleciła konsultantowi zewnętrznemu sporządzenie szczegółowego sprawozdania oceniającego poświęconego metodologii oceny. Główne wnioski z tego sprawozdania zostaną podane w nowym komunikacie przewidzianym na 2008 r.

5.8 Według Komisji konsultant zewnętrzny powinien oszacować potrzebę oceny poziomu usług w sektorach sieciowych świadczących usługi w ogólnym interesie gospodarczym na poziomie Unii Europejskiej, a także sformułować zalecenia mające na celu udoskonalenie ocen horyzontalnych oraz ocenić stosowność roli Komisji jako autora tych ocen.

5.9 W komunikacie Komisji dotyczącym usług świadczonych w interesie ogólnym ⁽³⁾ Komisja „uważa, że jakość i przejrzystość procesu decyzyjnego wymaga regularnych gruntownych ocen oraz ujawniania metodologii ich przeprowadzania i wyników, by zapewnić możliwość ich analizy i sprawdzenia”.

6. Zasady i kryteria oceny

6.1 W komunikacie COM(2002) 331 Komisja zobowiązała się do włączenia społeczeństwa obywatelskiego w horyzontalną ocenę poziomu usług świadczonych w interesie ogólnym, w szczególności poprzez „wprowadzenie stałego mechanizmu umożliwiającego monitorowanie opinii obywateli i zmian tych opinii” oraz dopilnowanie, aby w konkretnych kwestiach prowadzono „konsultacje *ad hoc* z zainteresowanymi stronami, w tym z partnerami społecznymi”.

6.2 Kierunek rozwoju społecznego odzwierciedlają rosnące wymagania obywateli, w tym wypadku odbiorców lub konsumentów, dotyczące nie tylko przestrzegania ich praw, lecz także uwzględniania specyficznej sytuacji, w jakiej się znajdują. Istnieje ścisły związek między metodami świadczenia usług w interesie ogólnym a społeczeństwem będącym odbiorcą tych usług.

6.3 Różnorodność struktur i regulacji prawnych (operatorzy publiczni, prywatni lub partnerstwa publiczno-prywatne) stosowanych przez władze krajowe, regionalne i lokalne w celu realizacji usług w interesie ogólnym sprawia, że konieczna jest ocena wielowymiarowa.

6.4 Ponadto na poziomie państw członkowskich ocena ta powinna być pluralistyczna i obejmować wszystkie zainteresowane podmioty i osoby: organy odpowiedzialne za definiowanie i realizację usług świadczonych w interesie ogólnym, organy regulacyjne, operatorów lub podmioty odpowiedzialne za świadczenie usług, przedstawicieli konsumentów, związków zawodowych, społeczeństwa obywatelskiego itp.

⁽¹⁾ COM(2002) 331 wersja ostateczna z 18.6.2002 r.: komunikat Komisji „Nota metodologiczna w sprawie oceny horyzontalnej usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym”.

⁽²⁾ COM(2004) 374 wersja ostateczna z 12.5.2004 r.: komunikat Komisji „Biała księga nt. usług użyteczności publicznej”.

⁽³⁾ COM(2007) 725 wersja ostateczna, 20.11.2007 — komunikat Komisji „Dokument uzupełniający do komunikatu dotyczącego jednolitego rynku na miarę Europy XXI wieku. Usługi świadczone w interesie ogólnym, w tym usługi społeczne świadczone w interesie ogólnym: nowe zobowiązanie europejskie”.

6.5 W ocenie, która powinna być niezależna, należy również uwzględnić, oprócz udziału wielu stron, różne punkty widzenia, ponieważ nie wszystkie zainteresowane podmioty mają te same interesy, a w niektórych przypadkach interesy te są nawet sprzeczne. W informacjach i ekspertyzach przedstawianych przez różne strony mogą pojawiać się niespójności.

6.6 Ekonomicznej i społecznej skuteczności usług świadczonych w interesie ogólnym, ich funkcjonowania czy poziomu nie można oceniać na podstawie jednego kryterium, którym są w tym przypadku zasady konkurencji, lecz z zastosowaniem pełnego zestawu kryteriów.

6.7 Jak podkreślają CIRIEC i CEEP w sprawozdaniu opracowanym w 2000 r. ⁽⁴⁾ na wniosek Komisji Europejskiej, ocena ma sens tylko wówczas, gdy odnosi się do wyznaczonych celów i zadań, które z definicji pochodzą z trzech źródeł — od konsumentów, obywateli i społeczeństwa — i składają się z trzech elementów: gwarancji przestrzegania praw podstawowych jednostki, spójności społecznej i terytorialnej oraz definicji i realizacji polityki publicznej.

6.8 Ocena będzie musiała objąć trzy filary strategii lizbońskiej (gospodarczy, społeczny i środowiskowy), a jednocześnie uwzględnić politykę rynku wewnętrznego, konkurencji, ochrony konsumentów oraz zatrudnienia, jak również wszystkie odpowiednie dziedziny polityki sektorowej.

6.9 Ocena powinna zatem opierać się na wielu kryteriach i dotyczyć przede wszystkim:

- określenia zasad dotyczących obowiązków świadczenia usług publicznych oraz stosownych upoważnień do świadczenia usług;
- należytej realizacji przez operatora(-ów) warunków specyfikacji przetargowej(-ych) lub wykonania obowiązków związanych z usługami powszechnie dostępnymi lub upoważnieniem do świadczenia usług;
- ceny, jakości i dostępności usługi dla osób niepełnosprawnych oraz zadowolenia konsumentów;
- pozytywnych lub negatywnych czynników zewnętrznych;
- realizacji celów polityki publicznej;
- transpozycji przepisów w celu spełnienia wymogów prawnych.

6.10 Proces ten będzie zatem polegał na dostarczaniu informacji i ocenie rzeczywistych praktyk oraz wpływu działań na różne grupy odbiorców, co pozwoli na zlikwidowanie strukturalnej nierównowagi informacyjnej, która nieodłącznie towarzyszy relacjom między operatorami lub usługodawcami, organami regulacyjnymi i konsumentami.

7. Realizacja oceny

7.1 System oceny powinien opierać się na okresowych sprawozdaniach, które będą sporządzać na szczeblu krajowym lub lokalnym organy oceniające utworzone przez państwa członkowskie według wyżej wymienionych zasad.

7.2 Na poziomie wspólnotowym należy określić procedury wymiany, zestawiania, porównywania i koordynacji informacji. Zatem zadaniem Unii Europejskiej będzie stymulowanie procesu niezależnej oceny z zachowaniem zasady pomocniczości i zasad wymienionych w protokole załączonym do zmienionych traktatów. Będzie ono polegało na rozwinięciu ujednoliconych metod oceny na poziomie europejskim z wykorzystaniem wspólnych wskaźników i w konsultacji z przedstawicielami zainteresowanych podmiotów, jak również na opracowaniu sposobów jej działania.

7.3 Aby ocena była stosowna i przydatna, należy ustanowić pluralistyczny komitet sterujący reprezentujący wszystkie zainteresowane podmioty (władze publiczne, partnerów społecznych, operatorów, organy regulacyjne, odbiorców indywidualnych i przedsiębiorstwa, związki zawodowe). Na poziomie Wspólnoty w skład Komitetu mogliby wchodzić przedstawiciele Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego, stałych przedstawicieli państw członkowskich przy UE, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego.

7.4 Komitet sterujący powinien odpowiadać za:

- metodologię oceny;
- ustalenie wskaźników;
- opracowywanie specyfikacji przetargowych do zlecanych badań;
- zlecanie tych badań na podstawie licznych ekspertyz;
- krytyczny przegląd sprawozdań;
- formułowanie zaleceń;
- upowszechnianie wyników.

7.5 Prowadzony ze wszystkimi zainteresowanymi stronami dialog na temat sprawozdań oceniających mógłby odbywać się w formie corocznej konferencji poświęconej poziomowi usług świadczonych w interesie ogólnym, wzorowanej na konferencji dotyczącej sektorów sieciowych organizowanej od kilku lat w Europejskim Komitecie Ekonomiczno-Społecznym, lub mógłby mieć miejsce przy okazji wiosennego europejskiego szczytu społecznego.

Bruksela, 14 lutego 2008 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁴⁾ Sprawozdanie CIRIEC i CEEP *Les services d'intérêt économique général en Europe: régulation, financement, évaluation, bonnes pratiques*, http://www.ulg.ac.be/ciriec/intl_fr/research/publications.htm
CIRIEC: Centre International de Recherches et d'Information sur l'Économie Publique, Sociale et Coopérative (Międzynarodowe Centrum Badań i Informacji dotyczących Gospodarki Publicznej, Społecznej i Spółdzielczej)
CEEP: Centre européen des entreprises à participation publique et des entreprises d'intérêt économique général (Europejska Organizacja Pracodawców Sektora Publicznego)

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspierania szerokiego dostępu społeczeństwa do europejskiej biblioteki cyfrowej

(2008/C 162/11)

Dnia 16 lutego 2007 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię w sprawie

wspierania szerokiego dostępu społeczeństwa do europejskiej biblioteki cyfrowej

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 23 stycznia 2008 r. Sprawozdawcą była Evelynne PICHENOT.

Na 442. sesji plenarnej w dniach 13–14 lutego 2008 r. (posiedzenie z 13 lutego 2008 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 153 do 4 — 5 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 W związku ze zbliżającym się otwarciem „europejskiej biblioteki cyfrowej” ⁽¹⁾ w 2008 r. opinia Komitetu służy wyrażeniu zdecydowanego poparcia dla tego projektu polegającego na udostępnieniu w internecie części zasobów kulturalnych, naukowych i technicznych. Komitet udziela w ten sposób wsparcia instytucjom europejskim w ich pracach zmierzających do uruchomienia ogólnodostępnego portalu — narzędzia rozpowszechniania uporządkowanej wiedzy dzięki technologii cyfrowej.

1.2 Komitet wyraża uznanie dla wspólnie podjętych starań Komisji i państw członkowskich i z zadowoleniem przyjmuje koordynację prac instytucji kulturalnych zainicjowaną przez CENL (*Conference of European National Librarians* — Konferencję Dyrektorów Europejskich Bibliotek Narodowych) w dążeniu do utworzenia fundacji z udziałem wszystkich instytucji wyrażających wolę udostępnienia swych zbiorów w formie cyfrowej. Wzywa organizacje społeczeństwa obywatelskiego na szczeblu europejskim, krajowym i regionalnym, aby przyłączyły się do wspomnianego, szeroko zakrojonego, europejskiego projektu i pomogły w należyтым informowaniu obywateli.

1.3 Włączenie społeczeństwa obywatelskiego w utworzenie europejskiej biblioteki cyfrowej będzie miało decydujące znaczenie z czterech ważnych względów uzasadniających zaangażowanie EKES-u, takich jak:

- udział w określaniu istotnych kryteriów wyboru digitalizowanych treści;
- zapewnienie wsparcia opinii publicznej dla potrzeb finansowych;
- wspieranie udziału i innowacyjnych działań wśród wszystkich uczestników procesu wydawniczego oraz innych podmiotów kultury;
- wspieranie włączenia wszystkich w społeczeństwo informacyjne.

1.4 Komitet ma świadomość całej pracy wykonanej już przez państwa członkowskie z udziałem Komisji i zainteresowanych

stron w trakcie kolejnych prezydencji. Zgadza się z niedawnym sprawozdaniem ⁽²⁾ Parlamentu Europejskiego, znakomicie podsumowującym dokonane postępy i kolejne etapy prac. W niniejszej opinii Komitetu postanowiono zaakcentować konieczność udziału społeczeństwa obywatelskiego, zachęcając jego części składowe do uczestnictwa w utworzeniu i budowie europejskiej biblioteki cyfrowej. Niniejsza opinia proponuje położyć nacisk na oczekiwania i potrzeby użytkowników, tak aby osiągnąć cel powszechnego dostępu społeczeństwa do zbiorów.

1.4.1 Zwracając się do organizacji społeczeństwa obywatelskiego, EKES zaleca:

- udział w komunikacji z obywatelami europejskimi, począwszy od 2008 r.;
- uwzględnienie monitorowania grup użytkowników testujących jakość i łatwość korzystania ze wspólnego portalu oraz jego eDostępność ⁽³⁾ dla osób niepełnosprawnych;
- zorganizowanie szeroko zakrojonej debaty w sprawie treści, w porozumieniu z lokalnymi bibliotekami;
- pobudzenie społeczeństwa informacyjnego do refleksji nad dostosowaniem ram prawnych do digitalizacji współczesnej produkcji intelektualnej, artystycznej i naukowej.

1.4.2 Zwracając się do państw członkowskich i do Komisji, EKES zaleca:

- ustanowienie komitetu zarządzającego projektem otwartego na dialog ze społeczeństwem obywatelskim;
- podjęcie przez państwa członkowskie wysiłku finansowego, tak aby do 2010 r. osiągnąć szeroko zakrojoną digitalizację rozmaitych materiałów o różnorodnym pochodzeniu;

⁽¹⁾ Prowizoryczne określenie europejskiego projektu digitalizacji dokumentów pochodzących z muzeów, archiwów, ośrodków audiowizualnych, bibliotek itp.

⁽²⁾ Sprawozdanie w sprawie: „i2010: europejska biblioteka cyfrowa”, 2006/2040(INI), Marie-Hélène Descamps, posłanki do PE z lipca 2007 r.

⁽³⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie przyszłego prawodawstwa dotyczącego dostępności elektronicznej (sprawozdawca: Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER), Dz.U. C 175 z 27.7.2007; opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie równych szans dla osób niepełnosprawnych (sprawozdawca: Meelis JOOST), Dz.U. C 93/08 z 27.4.2007.

- wspólne uzgodnienie planów digitalizacji na szczeblu krajowym z odniesieniem do wspólnej karty dotyczącej dokumentacji, ze wsparciem ośrodków kompetencji;
- utrzymywanie na szczeblu wspólnotowym intensywnego programu na rzecz poszukiwania rozwiązań problemów technicznych związanych z wielojęzycznością i interoperacyjnością, także z myślą o stworzeniu wspólnych wytycznych na rzecz zapewnienia eDostępności dla osób niepełnosprawnych;
- prowadzenie badań na temat oczekiwań, potrzeb i praktyki użytkowników (w szczególności osób niepełnosprawnych) oraz włączenie w nie EKES-u;
- sformułowanie wniosków z analizy praktyki krajowej w zakresie wyjątków, o której mowa w dyrektywie 2001/29/WE⁽⁴⁾, oraz poszerzenie zakresu poszukiwań w celu wypełnienia luk w prawie (dzieła osierocone, dzieła o wyczerpanym nakładzie, dokumenty w formie elektronicznej itp.).

1.4.3 Zwracając się do podmiotów gospodarczych oraz instytucji kulturalnych, EKES pragnie je zachęcić do:

- wspierania powszechnego dostępu do niedawno opracowanych i najnowszych materiałów cyfrowych, dostępnych w portalu europejskiej biblioteki cyfrowej;
- opracowania modelu odpłatnego udostępniania w internecie dzieł chronionych prawem autorskim po przystępnej cenie;
- udziału w digitalizacji własnych zasobów za pośrednictwem partnerstw publiczno-prywatnych;
- otwarcia się na sponsoring w zakresie digitalizacji;
- wspierania roli czytelnicy publicznych w udostępnianiu materiałów elektronicznych na miejscu lub w ramach zamkniętych sieci (intranetów).

2. Lepsze informowanie obywateli oraz włączanie społeczeństwa obywatelskiego w tworzenie przyszłej europejskiej biblioteki cyfrowej

2.1 Lepsze informowanie obywateli na temat przyszłej europejskiej biblioteki cyfrowej

2.1.1 W 2010 r. umieszczenie w internecie zasobów europejskiego dziedzictwa kulturowego pochodzących z bibliotek, archiwów i muzeów Europy umożliwi mieszkańcom kontynentu, a także całego świata, uzyskanie dostępu do sześciu milionów dokumentów cyfrowych oraz ich wykorzystywanie w celach rekreacyjnych, edukacyjnych, zawodowych i badawczych. Osiągnięcie takiej liczby materiałów będzie stanowiło pierwszy etap szeroko zakrojonej digitalizacji.

⁽⁴⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2001/29/WE w sprawie harmonizacji niektórych aspektów prawa autorskiego i praw pokrewnych w społeczeństwie informacyjnym.

2.1.2 Projekt ten, tymczasowo nazwany European Digital Library (EDL), został dla wygody określony jako „biblioteka”, jednakże już w swoim komunikacie⁽⁵⁾ Komisja wyznaczyła szerokie ramy digitalizacji, zachęcając wszystkie instytucje do udziału w niej. Obejmuje ona zatem wszystkie zasoby kulturalne, naukowe i techniczne oraz wszelkiego rodzaju rękopisy, książki, zapisy nutowe, mapy, nagrania dźwiękowe i audiowizualne, czasopisma, fotografie itp.

2.1.3 Zarówno dla Komitetu, jak i dla państw członkowskich — zgodnie z przyjętymi jednomyślnie konkluzjami Rady z listopada 2006 r. — europejska biblioteka cyfrowa stanowi flagowy projekt służący rozszerzaniu zasięgu społeczeństwa informacyjnego oraz przybliżaniu obywatelom idei tożsamości europejskiej.

2.1.4 W ramach drugiego celu, którego realizacji służy omawiany projekt, przyszła europejska biblioteka cyfrowa ma stać się — dzięki istnieniu wspólnego portalu — wielojęzycznym punktem dostępu skierowanym do ogółu społeczeństwa, a nie tylko obiektem zainteresowania środowisk naukowych i artystycznych. W tym kontekście EKES zachęca Komisję do poprawy informacji kierowanych do obywateli, tak aby zyskiwać poparcie dla projektu uruchomienia biblioteki cyfrowej, w szczególności poprzez przygotowanie wielojęzycznych materiałów informacyjnych. Plan komunikacji powinien obejmować wszystkie instytucje europejskie oraz państwa członkowskie od chwili uruchomienia biblioteki w listopadzie 2008 r.

2.1.5 Olbrzymia fala digitalizacji stanie się szczególnym wydarzeniem w historii ludzkości. W dyskusjach należy zatem uwzględnić również kwestie doboru i organizacji treści i informacji na szczeblu europejskim. EKES jest zdania, że szeroko zakrojona debata na temat warunków masowej digitalizacji powinna objąć pewne aspekty finansowe, techniczne i prawne, niezbędne do przejścia w kierunku otwartego społeczeństwa opartego na wiedzy:

- potrzeby finansowe konieczne dla digitalizacji materiałów ogólnodostępnych, co oznacza poszukiwanie równowagi między przetwarzaniem na formę cyfrową materiałów rządkich i szczególnie narażonych na zniszczenie a digitalizacją masową, jakiej oczekuje społeczeństwo;
- wsparcie finansowe dla wydawców, którzy zajmują się digitalizacją swoich współczesnych materiałów i zgadzają się na ich udostępnienie w sieci;
- udział finansowania prywatnego i sponsoringu w digitalizacji i dystrybucji;
- utrzymanie we wszystkich przypadkach praw własności intelektualnej do 70 lat po śmierci autora;
- zapewnienie przejrzystości i kolegalności w wyborze wszelkiego rodzaju przetwarzalnych materiałów stanowiących część ogólnodostępnego dziedzictwa kulturowego (tekstów, materiałów audiowizualnych, obiektów muzealnych, archiwaliów itp.);

⁽⁵⁾ Komunikat z dnia 30 września 2005 r. „i2010: biblioteki cyfrowe”, COM(2005)465 wersja ostateczna

- konieczność stworzenia europejskiej karty dotyczącej dokumentacji, zawierającej wykaz najważniejszych dziedzin wiedzy przeznaczonych do digitalizacji — wymaga to wcześniejszego sprawdzenia na szczeblu ogólnoeuropejskim, jaka jest dostępność internetowa materiałów już przetworzonych w formacie cyfrowym;
- stworzenie autorom dzieł o wyczerpanym nakładzie i niewznawianych możliwości rozpowszechniania ich drogą elektroniczną na bardziej otwartej licencji ⁽⁶⁾;
- znaczenie utworzenia interaktywnego katalogu w celu usprawnienia wyszukiwania osób, którym przysługują prawa do dzieł oznaczonych jako „osierocone” ⁽⁷⁾;
- przetwarzanie informacji naukowych ⁽⁸⁾;
- problemy związane z dostępem do portali internetowych oraz materiałów cyfrowych dla osób niepełnosprawnych, zwłaszcza osób z upośledzeniem wzroku.

2.2 Włączenie społeczeństwa obywatelskiego w europejską agendę kultury w dobie globalizacji

2.2.1 Jak dotąd, projekt ten jest wyłącznie przedmiotem dyskusji między specjalistami, co jest dowodem dużego zaangażowania zainteresowanych stron (instytucji kultury, autorów, wydawców, księgarzy itp.) oraz ich skutecznej działalności w ramach utworzonej przez Komisję grupy wysokiego szczebla. W trakcie konsultacji w sprawie „i2010: biblioteki cyfrowe” ⁽⁹⁾ rozpoczętych przez Komisję w 2005 r. udział obywateli ograniczał się zaledwie do 7 % odpowiedzi, zaś w przypadku uczelni wyższych — do 14 %. Tak niewielkie zaangażowanie ogółu społeczeństwa nie jest niczym dziwnym, biorąc pod uwagę nagłe pojawienie się wspomnianej debaty na koniec 2004 r., po ogłoszeniu masowej digitalizacji przez Google, a także zważywszy na charakter kwestionariusza skierowanego do grup interesu gospodarczego, na które digitalizacja wywiera największy wpływ.

2.2.2 Banalizacja bezpłatnego dostępu do informacji w Internecie, związana z finansowaniem na szeroką skalę przez reklamę, podtrzymuje w opinii publicznej błędne pojęcie co do oferty bibliotek cyfrowych. Społeczeństwo obywatelskie jest zatem zobowiązane, zwłaszcza wobec młodego pokolenia, do udziału w kampanii informacyjnej i edukacyjnej dotyczącej znaczenia twórczości intelektualnej i artystycznej oraz konieczności jej poszanowania.

2.2.3 EKES zachęca Komisję i państwa członkowskie do podjęcia wszelkich inicjatyw koniecznych dla szerszego włączenia społeczeństwa obywatelskiego w przyszłe wydarzenia w zakresie digitalizacji dziedzictwa kulturowego. Włączenie organizacji społeczeństwa obywatelskiego ma decydujące

znaczenie z uwagi na cztery istotne wyzwania: określenie wspólnych kryteriów wyboru treści, zapewnienie wsparcia finansowego, zachęcanie wszystkich zainteresowanych stron do innowacyjności i wspieranie powszechnej integracji w społeczeństwie informacyjnym.

2.2.4 W tym celu EKES zaleca otwarcie, z chwilą uruchomienia prototypu w marcu 2008 r., publicznego forum, tak aby umożliwić zabranie głosu stowarzyszeniom, podmiotom oświatowym, kulturalnym, rodzinnym i społeczno-zawodowym, występującym w imieniu przyszłych użytkowników. Udział społeczeństwa obywatelskiego będzie użyteczny w różnych fazach, poczynwszy od uruchomienia w listopadzie 2008 r. oraz na późniejszych etapach rozwoju.

2.2.5 Debata powinna stanowić uzupełnienie mapy drogowej (2007–2010) stanowiącej załącznik do konkluzji Rady i jej przedłużenie, tak aby zapewnić dalszy rozwój digitalizacji i wzbogacić sposoby wykorzystania zbiorów. EKES z zainteresowaniem przyjmuje zaproszenie do nawiązania kontaktu z platformą społeczeństwa obywatelskiego na rzecz dialogu międzykulturowego, która jest formą sieci obywatelskiej skupionej wokół bibliotek cyfrowych.

2.2.6 Po roku 2008, ogłoszonym Europejskim Rokiem Dialogu Międzykulturowego, debata mogłaby toczyć się dalej i doprowadzić do nowych konsultacji w 2009 r. Powinno to umożliwić społeczeństwu obywatelskiemu udział w określeniu etapów w dłuższej perspektywie, z uwzględnieniem Europejskiej agendy kultury w dobie globalizacji świata ⁽¹⁰⁾.

2.3 Wspieranie tworzenia przyszłej biblioteki

2.3.1 EKES udziela poparcia propozycji przedstawionej w sprawozdaniu ⁽¹¹⁾ Parlamentu Europejskiego, w której wezwano do powołania komitetu zarządzającego europejską biblioteką cyfrową, złożonego z instytucji kultury uczestniczących w EDLnet. EKES będzie ze szczególną uwagą monitorował realizację projektu i koordynację między krajowymi planami digitalizacji. Między komitetem zarządzającym a organizacjami reprezentującymi użytkowników, zwłaszcza EKES-em, powinno dojść do owocnego dialogu.

2.3.2 EKES uznaje znaczenie roli siły napędowej, jaką odgrywa CENL za pośrednictwem międzynarodowej normy kodyfikacji (nota bibliograficzna), oraz docenia postępy poczynione dzięki digitalizacji materiałów pisanych. Komitet zachęca inne krajowe instytucje kulturalne szczebla regionalnego, krajowego, a także europejskiego do włączania się w koordynację EDLnet w odniesieniu do zasobów archiwów, muzeów narodowych i centrów audiowizualnych, przede wszystkim w ramach fundacji utworzonej w listopadzie 2007 r.

⁽⁶⁾ Zob. np. licencja Creative Commons (www.creativecommons.org)

⁽⁷⁾ Sprawozdanie grupy ekspertów wysokiego szczebla w sprawie praw autorskich i ochrony zasobów cyfrowych oraz w sprawie dzieł osieroconych i dzieł o wyczerpanym nakładzie (kwiecień 2007 r.)

⁽⁸⁾ Komunikat z dnia 14 lutego 2007 r. „Informacja naukowa w epoce cyfrowej: dostęp, rozpowszechnianie i konserwacja”, COM(2007) 56.

⁽⁹⁾ Komunikat z dnia 30 września 2005 r. „i2010: biblioteki cyfrowe”, COM(2005)465 wersja ostateczna

⁽¹⁰⁾ Komunikat z 10 maja 2007 r. dotyczący Europejskiej agendy kultury w dobie globalizacji świata, COM(2007) 242 wersja ostateczna.

⁽¹¹⁾ Sprawozdanie w sprawie „i2010: europejska biblioteka cyfrowa”, 2006/2040(INI), Marie-Hélène Descamps, posłanki do PE z lipca 2007 r.

2.3.3 W tej istotnej dla omawianej sprawy kwestii EKES popiera stosowanie dyrektywy 2001/29/WE, która zapewnia ochronę praw autorskich i pokrewnych w społeczeństwie informacyjnym, przede wszystkim w zakresie powielania i rozpowszechniania dzieł. Jednakże w erze cyfrowej dyrektywa ta zawiera braki, jeśli chodzi o dzieła osierocone, zasady przechowywania dzieł w formie cyfrowej, status dzieł powstałych w internecie (*digital born*) i brak rozwiązań w odniesieniu do dzieł o wyczerpanym nakładzie i niewznawianych.

2.3.4 We wspomnianej dyrektywie przewidziano wyjątek dla określonych czynności powielania dokonywanych przez ogólnodostępne biblioteki, instytucje edukacyjne, muzea lub archiwa oraz na potrzeby osób niepełnosprawnych. Wyjątek ten ma charakter dobrowolny, a jego stosowanie jest niejednolite w poszczególnych państwach.

2.3.5 Pomijając opisaną wyżej sytuację prawną, Komitet uznaje, że do skomplikowania problemu przyczyniają się inne kwestie natury technologicznej. W tym zakresie ze szczególnym zadowoleniem przyjmuje prowadzone od kilku lat przez Komisję prace na rzecz rozwiązania problemów technicznych. Popiera inicjatywy podejmowane w ramach 7. programu ramowego badań i rozwoju oraz programu eContentplus, w szczególności w zakresie badań nad interoperacyjnością oraz ośrodków kompetencji zajmujących się digitalizacją. Interoperacyjność i wielojęzyczność — lub też mechanizmy, za pomocą których zasoby muzeów, bibliotek lub archiwów będą dostępne na wspólnej stronie — jest jednym z najważniejszych czynników powodzenia europejskiej biblioteki cyfrowej.

2.3.6 Zachęca się organizacje społeczeństwa obywatelskiego na szczeblu krajowym i regionalnym, a w szczególności krajowe rady społeczno-gospodarcze, do wspierania inwestycji koniecznych dla digitalizacji w każdym państwie członkowskim, aby osiągnąć masę krytyczną przetwarzanych treści i zagwarantować ich różnorodność. Komitet zaleca państwom członkowskim wykorzystanie także finansowania z funduszy strukturalnych, zgodnie z pozytywnym doświadczeniem litewskim.

3. Wspieranie szerokiego dostępu do europejskiej biblioteki cyfrowej poprzez dobrze zorganizowaną ofertę treści z zakresu dziedzictwa kulturowego i produkcji współczesnej

3.1 Uwzględnienie oczekiwań i potrzeb użytkowników ⁽¹²⁾

3.1.1 EKES jest zdania, że należy wykorzystać ten wyjątkowy proces digitalizacji jako potężny czynnik sprzyjający spójności społecznej i terytorialnej ⁽¹³⁾. Komitet zaleca przede wszystkim uwzględnienie w zasobach cyfrowych i sposobach dostępu do nich oczekiwań różnych pokoleń, tak aby ułatwić tworzenie więzi i komunikację. Nastolatki, które nie czytają, rzadko stają

⁽¹²⁾ Użytkownik nie jest biernym klientem, lecz uważa się go za aktywnego użytkownika, który może definiować oczekiwane usługi i je oceniać.

⁽¹³⁾ Opinia EKES-u w sprawie przyszłego prawodawstwa dotyczącego dostępności elektronicznej, Dz.U. C 175 z 27.7.2007, s. 91

się później czytelnikami. Z punktu widzenia społeczeństwa opartego na wiedzy powszechny dostęp do biblioteki cyfrowej jest istotny właśnie ze względu na osoby nieczytające lub czytające sporadycznie.

3.1.2 Z perspektywy uczenia się przez całe życie ⁽¹⁴⁾ digitalizacja dzieł kultury, a w szczególności informacji naukowej ⁽¹⁵⁾, tworzy znaczny potencjał, jeśli chodzi o dostęp do wiedzy. Cel ten pociąga za sobą m.in. konieczność dostosowania do tej nowej rzeczywistości kształcenia zawodowego i ustawicznego nauczycieli ⁽¹⁶⁾, adekwatnie do nowego kontekstu przekazywania wiedzy.

3.1.3 Oczekiwane konsekwencje wprowadzenia omawianego narzędzia wymagają zbadania oczekiwań i praktyk użytkowników. Na obecnym etapie za priorytet uznano materiały pisane (rękopisy, książki, czasopisma oraz dzieła księgozbioru podręcznego), dla których określono trzy podstawowe sposoby użytkowania: wyszukiwanie pełnotekstowe, konsultacja online i lektura offline (osobista biblioteka wirtualna). Powinny zostać przetestowane także nowe sposoby użytkowania, takie jak narzędzia współpracy, platformy umożliwiające zamieszczanie przypisów i dodawania hiperłączy, a nawet elementów multimedialnych (dźwięku, obrazu, animacji). Nowe funkcje stanowią narzędzia wspomagające nie tylko rozpowszechnianie, lecz przede wszystkim świadomą lekturę.

3.1.4 Jeśli chodzi o materiały inne niż pisane, od 2007 r. portal Michael (wielojęzyczny spis europejskiego dziedzictwa kulturowego) umożliwia dostęp do wielu cyfrowych zbiorów muzeów, bibliotek i archiwów rozproszonych do tej pory po całej Europie. Szereg instytucji kulturalnych szczebla lokalnego, regionalnego i krajowego udostępnia tam opisy swych kolekcji. Inicjatywa, która początkowo obejmowała swym zasięgiem Wielką Brytanię, Francję i Włochy, rozszerzy się na piętnaście innych państw członkowskich, oferując nowe usługi na potrzeby turystyki kulturalnej. Portal ten, pod nazwą „Michael Culture”, włączony został do fundacji, do której należą i przez którą są zarządzane od listopada 2007 r. wszystkie instytucje kulturalne uczestniczące w projekcie.

3.1.5 EKES zaleca utworzenie centrum monitorowania działalności użytkowników w celu zbadania wachlarza możliwości i praktyk. Europejska biblioteka cyfrowa jest wartościowa nie tylko ze względu na bogactwo treści, lecz również dzięki rozpowszechnianiu nowych dróg wymiany intelektualnej oraz otwartości na różnorodne tematy badań. Komitet pragnie włączyć się w prace grupy roboczej zajmującej się użytkownikami EDLnet.

3.2 Działanie na rzecz integracyjnego społeczeństwa cyfrowego udostępniającego w szczególności rozwiązania dla osób niepełnosprawnych ⁽¹⁷⁾

3.2.1 Zgodnie z deklaracją ministerialną z Rygi z czerwca 2006 r. w sprawie nowych technologii w społeczeństwie integracyjnym, europejska biblioteka cyfrowa nie powinna pogłębiać

⁽¹⁴⁾ Opinia EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego zalecenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie kluczowych kompetencji w uczeniu się przez całe życie (sprawozdawca: Mária Herczog), Dz.U. C 195 z 18.8.2006

⁽¹⁵⁾ Konkluzje z posiedzenia Rady Europejskiej w sprawie informacji naukowej.

⁽¹⁶⁾ Opinia EKES-u w sprawie poprawy jakości kształcenia nauczycieli (sprawozdawca: Mário Soares), przyjęta 16 stycznia 2008 r. (CESE 1526//2007 fin).

⁽¹⁷⁾ Kampania informacyjna przedłożona Radzie przez Komisję dotycząca integracji w społeczeństwie informacyjnym „E-integracja: czas na działania w 2008 r.”

różnic w zakresie korzystania z internetu między zwykłymi użytkownikami a osobami starszymi, niepełnosprawnymi lub znajdującymi się w niekorzystnej sytuacji. W niedawnych opiniach rozpoznawczych Komitet określił działania, podejmowane m.in. z udziałem Europejskiego Funduszu Społecznego, które mogą zagwarantować takim osobom dostępność elektroniczną.

3.2.2 Digitalizacja i dostępność internetowa materiałów pochodzących z bibliotek, archiwów i muzeów z całej Europy to niezrównane narzędzia integracji osób niepełnosprawnych. Tymczasem skomplikowana prezentacja graficzna, nieodpowiedni format oraz niedostosowane zabezpieczenia mogą ten dostęp utrudnić.

3.2.3 W dyrektywie z 2001 r. wyraźnie przewidziano wyjątki od zasady ochrony praw autorskich na potrzeby osób niepełnosprawnych (ślabowidzących, niewidomych, osób o ograniczonej sprawności ruchowej, upośledzonych umysłowo).

3.2.4 Zapewnienie dostępu do dziedzictwa kulturowego wymaga, aby portal internetowy przyszłej biblioteki oraz połączone z nim portale krajowe zostały od początku zaprojektowane w sposób gwarantujący ich dostępność dla osób niepełnosprawnych za pomocą specjalnych rozwiązań technicznych.

3.2.5 Zabezpieczenia technologiczne przeciwko piractwu są często omijane przez doświadczonych użytkowników, natomiast faktem jest, iż dla zwykłych użytkowników stanowią one ograniczenie. W związku z tym EKES zaleca, aby przy projektowaniu zabezpieczeń technologicznych uwzględniano od początku kwestie dostępności i interoperacyjności, tak aby narzędzia odczytu stosowane przez osoby niepełnosprawne, takie jak syntezytary mowy, mogły czytać zdigitalizowany tekst.

3.3 *Poszerzenie oferty już dostępnych treści o dokumenty współczesne i świeżej daty*

3.3.1 Jesienią 2008 r. portal pojawi się w sieci wraz z dwoma milionami dzieł, fotografii i map, niechronionych prawami autorskimi, dostępnych nieodpłatnie online i gotowych do pobrania. Stanowi to nieocenioną pomoc, zwłaszcza w przypadku materiałów rzadkich, cennych lub takich, których nakład został wyczerpany. W dłuższej perspektywie dostęp nie może jednak ograniczać się do zasobów dziedzictwa kulturowego pozbawionych aktualnego znaczenia.

3.3.2 Europejska biblioteka cyfrowa od początku miała również za zadanie prezentować materiały najnowsze i współczesne, chronione nadal prawem autorskim, za pośrednictwem tego samego portalu co materiały niechronione i stanowiące część dziedzictwa.

3.3.3 Komisja powołała grupę ekspertów wysokiego szczebla celem poszukiwania rozwiązań w zakresie dostępu do dzieł niedawno opublikowanych. Jest ona złożona z przedstawicieli

wydawców, bibliotek narodowych, archiwów oraz ze specjalistów z sektora audiowizualnego i jej zadaniem jest ograniczenie „czarnej dziury XX i XXI w.”⁽¹⁸⁾ związanej z dziełami podlegającymi prawu autorskiemu. Grupa ta opracowała w kwietniu 2007 r. propozycję zmierzającą do ułatwienia dostępu do dzieł osieroconych i dzieł o wyczerpanym nakładzie, a także ułatwienia zachowania dzieł w formie cyfrowej.

3.3.4 Osiągnięcie celu dotyczącego masowej, ogólnodostępnej digitalizacji wymaga stworzenia nowego modelu ekonomicznego zapewniającego sprawiedliwy podział między autorami, wydawcami i dystrybutorami. Internauci mają prawo oczekiwać płatnej usługi dostępu do zasobów, której cena byłaby jednak rozsądna w kontekście obowiązujących stawek. Komitet zachęca podmioty gospodarcze uczestniczące w procesie wydawniczym do poszukiwania i negocjowania konkretnych rozwiązań⁽¹⁹⁾. Wydawcy, autorzy i księgarze mają w stosunku do konsumentów obowiązek proponowania — z poszanowaniem stanowiska poszczególnych podmiotów, atrakcyjnej oferty, tak aby wesprzeć nowy rynek i zminimalizować ryzyko piractwa i plagiatu.

3.3.5 Zgodnie z ich zaleceniami co do dzieł chronionych, użytkownicy portalu mogliby mieć — za zgodą osoby, której przysługują prawa — dostęp do krótkich fragmentów lub za pośrednictwem wyspecjalizowanych stron internetowych przeglądać wirtualnie dane dzieło. Aby uzyskać dostęp do całości dokumentu chronionego prawem autorskim użytkownik byłby kierowany w stronę podmiotów prywatnych, w tym sieci tradycyjnych księgarń, gdzie oferowano by mu wiele możliwości po przystępnej cenie, z uwzględnieniem wynagrodzenia dla osób, którym przysługują prawa. Grupa ekspertów zachęca takie osoby do zaakceptowania tych innowacyjnych rozwiązań.

3.3.6 Dla wspierania takiej odpłatnej oferty za przystępną cenę ważne jest, aby możliwość stosowania obniżonych stawek VAT na książki i inne publikacje została rozszerzona przez państwa członkowskie na wydania w formie elektronicznej.

3.3.7 W celu wspierania bardziej otwartych licencji, wzbogacających zakres dostępnych materiałów współczesnych, w niedawnej opinii Komitetu⁽²⁰⁾ zaleca się zapewnienie na szczeblu wspólnotowym odpowiedniej ochrony autorom lub twórcom, którzy zdecydowali się na stosowanie takich otwartych licencji. Udostępniając nieodpłatnie swoje dzieła, muszą oni otrzymać gwarancje dotyczące ich praw moralnych oraz ochrony przed nadużyciem do celów handlowych.

3.3.8 Komitet zaleca Komisji podjęcie inicjatyw w celu opracowania nowych licencji, oddzielających prawa do rozpowszechniania dzieł w formie elektronicznej od praw związanych z publikacją na papierze.

⁽¹⁸⁾ Określenie użyte przez komisarz Viviane Reding w czasie jej wystąpienia w EKES-ie w dniu 12 grudnia 2007 r.

⁽¹⁹⁾ Badanie Denisa Zwirna, Numilog (kwiecień 2007 r.), mające na celu opracowanie modelu ekonomicznego dotyczącego udziału wydawców w europejskiej bibliotece cyfrowej.

⁽²⁰⁾ Opinia EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie prawa najmu i użyczenia oraz niektórych praw pokrewnych prawu autorskiemu w zakresie własności intelektualnej (wersja skodyfikowana), Dz.U. C 324 z 30.12.2006, s. 7–8.

3.3.9 W 2007 r. Komisja przeprowadziła gruntowną analizę porównawczą przepisów krajowych⁽²¹⁾, w szczególności w zakresie transpozycji dyrektywy dotyczącej prawa autorskiego oraz praw pokrewnych⁽²²⁾. Komitet zwróci szczególną uwagę na wnioski wyciągnięte z tego sprawozdania w celu lepszej harmonizacji w Europie.

3.4 Zaspokojenie potrzeby zorganizowanej wiedzy

3.4.1 U progu XXI wieku, wobec mnożenia się w internecie informacji, co do których nie wskazano źródła i których potwierdzenie jest niewystarczające, najważniejszy atut omawianego projektu europejskiego będzie polegał na doborze treści w celu zagwarantowania ich obiektywizmu i różnorodności, a także na uporządkowaniu wiedzy, jej sklasyfikowaniu i normalizacji formatu dla zachowania czytelności tak licznych informacji. Zagwarantowanie precyzji, jakości i wiarygodności odpowiedzi na zapytania i poszukiwania użytkowników zależy od ewolucji wyszukiwarek internetowych w powiązaniu z lepszą koordynacją wiedzy w formie cyfrowej w skali europejskiej.

3.4.2 W kwestii dostępu do zorganizowanych zbiorów, EKES podkreśla znaczenie eksperymentalnego projektu uruchomionego w marcu 2007 r. w ramach współpracy instytucji francuskich, węgierskich i portugalskich. Ta europejska matryca, zatwierdzona przez ekspertów, stanowi podstawę europejskiego korpusu cyfrowego, a tym samym element następnego etapu tworzenia europejskiej biblioteki cyfrowej. Ponadto projekt ten jest systemem otwartym dla wszystkich przeglądarek internetowych. Powinien on ułatwić wyszukiwanie informacji dzięki modelom standardowych kwestionariuszy pozwalających na sformułowanie i ukierunkowanie zapytania użytkownika.

3.5 Zapewnienie różnorodności kulturowej i językowej

3.5.1 Zważywszy, że biblioteka wielojęzyczna jest podstawowym narzędziem ochrony i promowania różnorodności kulturowej, EKES podkreśla jej niespotykany dotąd charakter⁽²³⁾ na arenie światowej. Z uwagi na swe wyjątkowe dziedzictwo kulturowe oraz bogatą twórczość Europa powinna zająć ważne miejsce w digitalizacji wiedzy w skali światowej zgodnie z konwencją UNESCO w sprawie różnorodności kulturowej. Dzięki rozpowszechnieniu języków europejskich w świecie omawiana dostępność będzie służyć nie tylko Europejczykom, lecz również mieszkańcom innych kontynentów poszukującym dostępu do światowego dziedzictwa i europejskich korzeni ich własnej kultury.

⁽²¹⁾ Analiza transpozycji i skutków w prawie krajowym państw członkowskich dyrektywy 2001/29/WE w sprawie harmonizacji niektórych aspektów prawa autorskiego i praw pokrewnych w społeczeństwie informacyjnym (ETD/2005/IM/DI/91)..

⁽²²⁾ Okres ochrony praw autorskich został przedłużony do 70 lat po śmierci autora, a w wypadku praw pokrewnych — do 50 lat.

⁽²³⁾ Opinia EKES-u w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów „Nowa strategia ramowa w sprawie wielojęzyczności”, Dz.U. C 324 z 30.12.2006, s. 68

3.5.2 Jeśli chodzi o fazę rozwoju europejskiej biblioteki cyfrowej po 2010 r., Komitet zaleca wszystkim państwom członkowskim, by przedstawiły bogatą ofertę swych najważniejszych dzieł literackich w różnych językach, tak aby uczestniczyć w upowszechnianiu europejskiej tożsamości kulturowej z uwzględnieniem różnorodności.

4. Wspieranie i modernizowanie czytelnictwa publicznego w ramach systemu dostępności internetowej

4.1 W celu zagwarantowania lokalnego dostępu do zglobalizowanego systemu EKES zaleca wzmocnienie roli czytelnictwa publicznego. Rozpowszechnianie dóbr kultury zyskało wymiar ogólnosięwiatowy i multimodalny, lecz jego skuteczność zależy od tego, czy społeczeństwo dysponuje środkami materialnymi otwierającymi mu dostęp do tej szerokiej oferty. Biblioteki i czytelnictwa publiczne, jako lokalne placówki kulturalne, są gwarantem równego dostępu dla jak największej liczby osób. W kontekście integracji społecznej należy zagwarantować wypożyczalniom właściwą rolę w udostępnianiu treści elektronicznych.

4.2 W łańcuchu łączącym autora z czytelnikiem za pośrednictwem księgarza, wypożyczalni i mediateki dowiodły swego znaczenia dla przekazywania ustrukturyzowanej wiedzy oraz zapewniania powszechnego dostępu do twórczości kulturalnej. Tego rodzaju lokalne placówki powinny w dalszym ciągu wypełniać swe zadania w zakresie treści przetworzonych. Stosowne jest zatem promowanie specjalnych umów lub licencji, które nie wprowadzając nierówności, służyłyby wspieraniu takich instytucji i realizacji ich celów w zakresie rozpowszechniania wiedzy⁽²⁴⁾.

4.3 W planowaniu digitalizacji ogólnodostępnych zasobów krajowych instytucji kultury należy uwzględnić udział lokalnych bibliotek i ośrodków archiwalnych. Użytkownicy wypożyczalni stanowią grupę niespecjalistów, której oczekiwania również powinny zostać uwzględnione przy wyborze treści niechronionych prawem autorskim, z poszanowaniem różnorodności odbiorców.

4.4 Opracowanie modeli ekonomicznych zakupu i publicznego udostępniania dzieł współczesnych w formacie cyfrowym

4.4.1 Wypożyczalnie kupują nośniki materialne (książki, płyty kompaktowe, zapisy nutowe, materiały do nauki języków obcych itp.) i udostępniają je swoim użytkownikom nieodpłatnie lub za niewielką opłatą, na określony czas, sprawiając, że czynnik finansowy nie jest stałą przeszkodą w dostępie do tych nośników. Nowy model ekonomiczny dla materiałów elektronicznych powinien spełniać oczekiwania użytkowników bibliotek i mediatek oraz powinien być dostosowany do ich funkcjonowania. Ponadto wypożyczalnie są klientami o dużym potencjale w zakresie zakupu materiałów najnowszych, stale śledzącymi najświeższe informacje oraz wytwory kultury i techniki. Powinny one uczestniczyć w określaniu tego nowego modelu ekonomicznego.

⁽²⁴⁾ Motyw 40 dyrektywy z 2001 w sprawie praw autorskich w społeczeństwie informacyjnym

4.4.2 Ważne jest zatem, by upowszechnienie treści przetworzonych, zwłaszcza będących produktem digitalizacji, nie utrudniało wypożyczalniom realizowania ich misji edukacyjnej; w modelach ekonomicznych i technicznych rozpowszechniania materiałów cyfrowych należy więc uwzględnić rolę i zadania wypożyczalni, a także pozwolić im nadal je wypełniać w ramach zamkniętej sieci wewnętrznej (intranetu) oraz usług zarezerwowanych dla stałych, zarejestrowanych użytkowników.

4.5 Zagwarantowanie użytkownikom usługi dostępu na miejscu

4.5.1 W ramach zamkniętych sieci (intranetów) wypożyczalnie powinny mieć możliwość oferowania swoim użytkownikom, na tych samych zasadach jak w przypadku zasobów materialnych, warunków dostępu na miejscu do materiałów elektronicznych (stanowiska komputerowe, papier elektroniczny, oprogramowanie, łącza szerokopasmowe, informacja, pomoc i

udzielanie wskazówek). W ustawicznym i podstawowym kształceniu pracowników wypożyczalni, a także w organizacji ich pracy należy odtąd uwzględniać materiały elektroniczne.

4.6 Organizowanie pokazów i instruktażu dla szerokiej publiczności w zakresie dostępu do zbiorów cyfrowych i treści elektronicznych

4.6.1 Bez kształcenia i informowania społeczeństwo zbyt często postrzega komputer, w który coraz więcej gospodarstw domowych jest dziś wyposażonych, jako sprzęt multimedialny służący do celów rozrywkowych, ignorując równocześnie zasoby kulturalne, edukacyjne, pedagogiczne i informacyjne dostępne w internecie. W taki sam sposób, w jaki wypożyczalnie zapewniają aktywne pośrednictwo między czytelnikiem w każdym wieku a książką poprzez różne działania, powinny one zapewnić pośrednictwo i stosowne inicjatywy w odniesieniu do materiałów elektronicznych.

Bruksela, 13 lutego 2008 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie koszyka energetycznego w sektorze transportu

(2008/C 162/12)

Pismem z 19 marca 2007 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zwróciła się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie

koszyka energetycznego w sektorze transportu

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 18 grudnia 2007 r. Sprawozdawcą był Edgardo Maria IOZIA.

Na 442. sesji plenarnej w dniach 13-14 lutego 2008 r. (posiedzenie z dnia 13 lutego 2008 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 130 do 11 — 8 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES z chęcią odpowiada na wniosek wiceprzewodniczącego Komisji i komisarza ds. transportu, Jacques'a BARROTA, dotyczący sporządzenia opinii w sprawie koszyka energetycznego w sektorze transportu, utrzymując z przekonaniem, że konieczny jest rozwój stałego dialogu między Komisją a Komitetem, który reprezentuje zorganizowane społeczeństwo obywatelskie.

1.2 EKES podziela konkluzje wiosennej Rady, która określiła następujące priorytety:

- zwiększenie bezpieczeństwa dostaw,
- zapewnienie konkurencyjności gospodarek europejskich i dostępności energii po przystępnej cenie,

— promowanie równowagi ekologicznej i przeciwdziałanie zmianom klimatu.

1.3 Polityka służąca ukierunkowaniu na najwłaściwszy koszyk energetyczny powinna zatem inspirować się tymi priorytetami, jak to wszakże już uczyniła w praktyce Komisja w swoim komunikacie dotyczącym celów w zakresie paliw na lata 2001-2020.

1.4 EKES — uznając, że ropa naftowa jeszcze przez wiele lat będzie głównym paliwem w transporcie, a gaz ziemny, również będący zasobem nieodnawialnym, będzie mógł być stosowany wraz z pochodnymi ropy naftowej i częściowo je zastąpić — uważa jednak, że konieczne jest zdecydowane przyspieszenie finansowania badań w zakresie wytwarzania i wykorzystania wodoru oraz w zakresie paliw rolniczych drugiej generacji. Tak

więc Komitet z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji, która w dniu 9 października 2007 r. postanowiła sfinansować wspólną inicjatywę technologiczną, przeznaczając na nią 1 mld euro w okresie 2007-2013, jak również przyłącza się do głosów środowiska przedsiębiorców i badaczy aktywnych w sektorze rozwoju wykorzystania wodoru, domagających się, by Rada i Parlament przyspieszyły proces zatwierdzania wniosku.

1.5 Narastające wśród opinii publicznej zaniepokojenie zmianami klimatycznymi, ryzykiem wynikającym z faktu zwiększenia się średniej temperatury globu, która przy braku szczególnych działań mogłaby osiągnąć wzrost o 2 – 6,3 °C, skłania do wzmocnienia odpowiednich instrumentów w celu zapobieżenia negatywnym skutkom ulatniania się gazów cieplarnianych do atmosfery; EKES docenia działalność Europejskiej Agencji Ochrony Środowiska (EEA — European Environment Agency) i jej istotny wkład w rozpowszechnianie danych oraz informowanie o przebiegu zwalczania zanieczyszczeń atmosfery.

1.6 EKES podziela konkluzje Rady ds. Środowiska z 28 czerwca 2007 r. i popiera wniosek o dokonanie przez Komisję przeglądu VI programu działań na rzecz środowiska w świetle wyznaczonych priorytetów:

- stawienie czoła zmianom klimatycznym,
- zahamowanie procesu utraty różnorodności biologicznej,
- ograniczenie negatywnego wpływu zanieczyszczenia na zdrowie,
- promowanie korzystania z zasobów naturalnych oraz gospodarki odpadami zgodnych z zasadami rozwoju zrównoważonego.

1.7 We wszystkich sektorach transportu badane są rozwiązania pozwalające osiągnąć wymienione cele, a główne agencje europejskie ukierunkowują swoje wysiłki na uzyskanie konkretnych rezultatów w najbliższych latach. Decyzja o objęciu transportu lotniczego, który w coraz większym stopniu przyczynia się do wytwarzania gazów cieplarnianych, systemem certyfikatów emisji pozwoli przyspieszyć opracowywanie nowych paliw. Niektóre przedsiębiorstwa już badają możliwość wykorzystania paliw rolniczych, natomiast rezultaty uzyskane dotąd, jeśli chodzi o wodór, są nadal bardzo niepełne i alternatywne rozwiązanie, jakim jest wykorzystanie wodoru, wymaga jeszcze wiele pracy. Wielkie silniki morskie łatwiej dają się przestawić na paliwa mieszane o mniejszej zawartości węgla, podczas gdy jeśli chodzi o transport kolejowy, kombinacja energii elektrycznej i rozwoju odnawialnych źródeł energii z pewnością może poprawić już i tak doskonałe wyniki w zakresie oddziaływania tego typu transportu na środowisko.

1.8 Najlepszym paliwem jest to, które zaoszczędzamy. Zdaniem EKES-u opcja, na którą należy zdecydowanie postawić, jeśli chodzi o wybór najwłaściwszego koszyka energetycznego (kwestia, której w coraz większym stopniu należy przyznawać rangę polityki wspólnotowej), powinna uwzględniać wszystkie przywołane czynniki, przy czym wyraźnym priorytetem powinny być zdrowie oraz dobrobyt obywateli europejskich i całego globu. Priorytet ten powinny zawsze uwzględniać polityka fiskalna, zachęty, zalecenia i regulacje, służąc wspieraniu opcji najbardziej zgodnej z wymogami środowiska i najtrwalszej pod względem ekonomicznym. Trzeba oszczędzać, sprzyjając rozwojowi transportu zbiorowego, alternatywnych środków transportu, decyzjom politycznym w dziedzinie społecznej i gospodarczej na rzecz wzrostu mobilności indywidualnej oraz ograniczenia niepotrzebnej mobilności towarów.

1.9 EKES jest przekonany, że w przyszłości transport powinien opierać się na stopniowej dekarbonizacji paliw i osiągnięciu zerowego poziomu emisji. Wytwarzanie H₂ za pomocą odnawialnych źródeł energii, takich jak biomasa, fotoliza, termodynamiczna i fotowoltaiczna energia słoneczna, energia wietrzna lub wodna, to jedyna możliwość, która nie byłaby ekologiczną mrzonką, jako że wodór jako element przechowywania energii pozwala zsynchronizować podaż energii, która ze swej natury zmienia się okresowo (dzień-noc, cykl roczny itd.), z popytem na energię o zmiennym i nieskorelowanym z podażą charakterze.

1.10 Rozwój technologii spalania i napędu umożliwił szybkie upowszechnienie samochodów o napędzie hybrydowym. W celu ograniczenia emisji najwłaściwszym rozwiązaniem wydaje się napęd całkowicie elektryczny, osiągnięty poprzez rozwój produkcji energii elektrycznej z odnawialnych źródeł, lub łączne stosowanie gazu ziemnego i wodoru, przynajmniej dopóki będą one powszechnie dostępne. Inną pośrednią możliwość stanowi wykorzystywanie mieszaniny wodoru i metanu, o niskiej procentowej zawartości wodoru. Metoda ta jest pierwszym krokiem do stosowania wodoru w transporcie.

1.11 Stosowanie wodoru jako nośnika energii nadającego się do wykorzystania w transporcie, choć ma on obecnie znane ograniczenia, stanowi wyzwanie na przyszłość, a szansa wprowadzenia do ruchu aut napędzanych częściowo lub całkowicie wodorem może się urzeczywistnić we względnie krótkim czasie, o ile badania naukowe nadal będą wspierane przez władze krajowe i europejskie. Zachęcające pod tym względem wydają się być wyniki projektu CUTE (*Clean Urban Transport for Europe*).

1.12 EKES, jak już zaproponowano w odniesieniu do zagadnienia efektywności energetycznej, uważa, że warto by stworzyć portal internetowy, dzięki któremu badania prowadzone na uczelniach, eksperymenty realizowane na szczeblu krajowym, w regionach i miastach, mogłyby być upowszechniane wśród szerszej publiczności, a w szczególności wśród przedstawicieli administracji lokalnej. EKES uważa, że w celu uzyskania optymalnego koszyka energetycznego potrzebna jest odpowiednia kombinacja źródeł energii w sektorze transportu, uzyskana poprzez zwiększenie wydajności węglowodorów i promowanie priorytetów w sektorze transportu. Ponieważ trzeba jeszcze poczekać na możliwość korzystania z wydajnej produkcji wodoru, nie można zwlekać z zastosowaniem energii elektrycznej uzyskiwanej z odnawialnych źródeł energii. Wyzwanie dla branży transportowej w najbliższej przyszłości polega na tym, by tam, gdzie to możliwe, stosować w coraz większym stopniu energię elektryczną.

1.13 Komitet podkreśla, jak ważne jest uwrażliwianie i angażowanie społeczeństwa obywatelskiego, które poprzez swoje postawy przyczynia się do osiągnięcia celów dotyczących ograniczenia zużycia, wsparcia badań naukowych i innowacji ukierunkowanych na paliwa „ekologicznie czyste” i zgodne z zasadami rozwoju zrównoważonego. Odnosne decyzje polityczne powinny zostać włączone do europejskich i krajowych strategii, przy czym należy uwzględnić wartość dodaną współpracy i spójności między państwami członkowskimi. Obejmuje to podtrzymywanie wspólnych wartości i europejskiego modelu społecznego, który ma znaczenie dla ochrony środowiska naturalnego, ochrony zdrowia i bezpieczeństwa obywateli oraz innych osób mieszkających i pracujących na terytorium Unii, i który ogólnie zajmuje się warunkami życia ludzkości.

2. Wprowadzenie

2.1 Wiceprzewodniczący Komisji Europejskiej i komisarz ds. transportu Jacques Barrot zwrócił się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii w sprawie koszyka energetycznego w sektorze transportu.

2.2 Komitet podziela obawy komisarza ds. transportu odnoszące się do dostaw paliw i zgadza się z koniecznością przystąpienia bezzwłocznie do analiz i badań dotyczących możliwych rozwiązań tak w zakresie rozwoju polityki transportowej, jak i w zakresie konieczności zapewnienia potrzebnego paliwa.

2.3 Temat ten nabiera kluczowego znaczenia w strategii energetycznej Unii wskutek jednoczesnego pojawienia się wyzwań, takich jak: pełne osiągnięcie celów przewidzianych w protokole z Kioto, zachodzące zmiany klimatyczne, ograniczenie zależności od dostaw energii z państw trzecich, stosowanie wytycznych sformułowanych w ramach agendy lizbońskiej, realizacja celów wskazanych w białej księdze dotyczącej transportu i w ramach rozwoju wspólmodalności oraz decyzje dotyczące racjonalizacji zużycia energii.

2.4 Już w roku 2001 w komunikacie o celach w zakresie paliw na lata 2001-2020 Komisja mówiła o konieczności podjęcia tematu koszyka paliw, wskazując kilka celów dotyczących paliw innych niż ropa naftowa oraz uznając za możliwy i zgodny z wymogami następujący scenariusz:

- Udział gazu ziemnego w rynku mógłby ulec zwiększeniu do ok. 10 % w roku 2020.
- Wodór jest potencjalnym głównym nośnikiem energii w przyszłości. Jego udział w zużyciu paliw mógłby wynieść kilka procent.
- Udział płynnych biopaliw BTL, uzyskiwanych z biomasy, mógłby powszechnie osiągnąć wartość przewidzianą dla paliw rolniczych, tj. ponad 6 % w roku 2010, dzięki czemu łączny potencjał paliw pochodzących z biomasy wyniósłby ok. 15 %.
- Skroplony gaz naftowy (LPG) stanowi uznane paliwo alternatywne dla pojazdów samochodowych; celem jest wzrost jego udziału w rynku — w miarę możliwości — do 5 % w roku 2020.
- W sumie paliwa alternatywne mają potencjał pozwalający zwiększyć ich udział w rynku w najbliższych dekadach, a w perspektywie długofalowej — wykroczyć poza cele ustalone na rok 2020.

2.5 EKES poparł ten komunikat, a w swojej opinii z inicjatywy własnej⁽¹⁾ uznał, że rozwój gazu ziemnego⁽²⁾, badania w zakresie paliw rolniczych, poprawa wydajności energetycznej paliw znajdujących się obecnie na rynku stanowią drogę, którą należy podążać, żeby zdywersyfikować zaopatrzenie w energię oraz równocześnie ograniczyć emisje gazów cieplarnianych.

⁽¹⁾ Opinia EKES-u w sprawie rozwoju i promowania paliw alternatywnych w transporcie drogowym (Dz.U. C 195 z 18.8.2006, s. 75–79).

⁽²⁾ Tamże

3. Zmiany klimatyczne

3.1 Coraz większa liczba naukowców zgadza się obecnie, że emisje gazów cieplarnianych mają bezpośredni wpływ na klimat. Średnia temperatura w ciągu XX wieku wzrosła o około 1°C i na bazie obecnych modeli klimatu odzwierciedlających tendencje w globalnej emisji gazów cieplarnianych tworzone są hipotetyczne scenariusze przewidujące średni wzrost globalnej temperatury między 2°C i 6,3°C, co pociągnie za sobą niszczące skutki dla pogody, poziomu morza, produkcji rolnej i innej działalności gospodarczej.

3.2 Na posiedzeniu 28 czerwca 2007 r. w Luksemburgu Rada ds. Środowiska potwierdziła, że ważność zachowuje szósty program działań na rzecz ochrony środowiska oraz jego przegląd średniookresowy zaproponowany przez Komisję, podkreślając cztery priorytety tam zawarte: walka ze zmianami klimatycznymi, wstrzymanie utraty różnorodności biologicznej, ograniczenie wpływu zanieczyszczenia na zdrowie, promowanie korzystania z zasobów naturalnych oraz gospodarki odpadami zgodnych z zasadami zrównoważonego rozwoju.

3.3 Rada ds. Środowiska potwierdza strategię integracji między polityką środowiskową i energetyczną oraz wskazuje na konieczność otwarcia negocjacji — które należałoby zakończyć przed 2009 r. — w celu zawarcia globalnego porozumienia dotyczącego okresu po 2012. Konferencja ONZ poświęcona zmianom klimatycznym⁽³⁾ to według oświadczenia przewodniczącego Rady Europejskiej Jose Socratesa, złożonego w Nowym Jorku w trakcie posiedzenia wysokiego szczebla 27 września br.: „właściwe forum do negocjowania przyszłych działań. W tym kontekście szczyt w Bali stanowi kamień milowy i spodziewamy się, że tam wspólnota międzynarodowa zainicjuje ambitny program działań na rzecz negocjacji globalnego porozumienia w sprawie zmian klimatycznych”. Obecność Stanów Zjednoczonych, które wycofały swoje zastrzeżenia odnośnie do udziału w konferencji dopiero w połowie października, oraz ich poparcie dla końcowej rezolucji zwiększają w sposób zasadniczy wagę decyzji, które tam podjęto, biorąc pod uwagę, jak duże jest znaczenie gospodarki Stanów Zjednoczonych i jej udział w emisji gazów cieplarnianych do atmosfery.

3.4 Rada ds. Środowiska podkreśla konieczność internalizacji kosztów środowiskowych łącznie z kosztami związanymi ze zużyciem energii, by można było prowadzić zrównoważoną politykę w perspektywie długoterminowej. Równie ważne jest, aby w polityce w zakresie ochrony środowiska w większym stopniu wykorzystywać instrumenty rynkowe, jak podatki, opłaty czy certyfikaty emisji, przyczyniając się w ten sposób do ochrony środowiska naturalnego. Innowacje ekologiczne powinny zostać włączone szybko i na szeroką skalę do przeglądu oddziaływania polityki europejskiej we wszystkich istotnych obszarach, a także należałoby bardziej powszechnie i efektywnie stosować instrumenty ekonomiczne, w szczególności w odniesieniu do zużycia paliwa i energii.

3.5 29 czerwca 2007 r. Komisja przedstawiła zieloną księgę w sprawie adaptacji do zmian klimatycznych. Prezentując ją komisarz ds. środowiska Stavros Dimas proponuje natychmiastowe i konkretne działania służące dostosowaniu do zachodzących zmian, takich jak: podwyższenie temperatury, powódzie, gwałtowne opady na północy, susza i fale upałów na południu, zagrożenie ekosystemów i nowe choroby — to tylko niektóre problemy opisane w dokumencie.

⁽³⁾ Konferencja Narodów Zjednoczonych na temat zmian klimatu, Bali, grudzień 2007 r.

3.6 „Dostosują się lub znikną, taki los czeka niektóre sektory w Europie — powiedział Dimas — rolnictwo, turystyka, sektor energetyczny poniosą ogromne szkody i trzeba już teraz działać, by ograniczyć koszty gospodarcze, społeczne i ludzkie, jakie pojawią się w przyszłości”.

3.7 Dokument proponuje pewne konkretne rozwiązania: ograniczenie marnotrawstwa wody, budowanie wałów i zabezpieczeń przeciwpowodziowych, znalezienie nowych metod zabezpieczenia zbiorów, ochrona grup ludności najbardziej odczuwających skutki zmian klimatycznych, przyjęcie środków na rzecz zachowania różnorodności biologicznej. Ograniczenie emisji CO₂ pozostaje jednak głównym celem dla wszystkich państw UE.

4. Rada Europejska

4.1 Rada Europejska obradująca wiosną 2007 r. zajęła się kwestiami dotyczącymi energii i klimatu, proponując „zintegrowaną politykę klimatyczną i energetyczną” jako absolutny priorytet oraz podkreślając „strategiczny cel ograniczenia globalnego wzrostu średnich temperatur do nie więcej niż 2°C powyżej poziomu w epoce przedprzemysłowej”.

4.2 Europejska polityka energetyczna opiera się wyraźnie na strategii o trzech kierunkach działania:

- zwiększenie bezpieczeństwa dostaw,
- zapewnienie konkurencyjności gospodarek europejskich i dostępności energii po przystępnej cenie,
- promowanie równowagi ekologicznej i przeciwdziałanie zmianom klimatu.

4.3 W zakresie polityki transportowej „Rada Europejska podkreśla konieczność skutecznej, bezpiecznej i zrównoważonej polityki transportowej. W tym kontekście istotne jest prowadzenie działań mających na celu poprawę wpływu europejskiego systemu transportowego na środowisko naturalne. Rada Europejska odnotowuje bieżące prace Komisji Europejskiej odnoszące się do oceny kosztów zewnętrznych transportu i ich internalizacji”. 21 i 22 czerwca Rada Europejska przyjęła do wiadomości zamiar przedstawienia przez Komisję do końca czerwca 2008 r. modelu oceniającego taką internalizację kosztów w odniesieniu do wszystkich środków transportu i zawierającego propozycje kolejnych inicjatyw zgodnie z dyrektywą o eurowinietach, poszerzając na przykład zakres stosowania o obszary miejskie i poddając opłatom wszystkie typy pojazdów i infrastruktury.

5. Emisje gazów cieplarnianych

5.1 W zakresie emisji transport odpowiada obecnie za 32 % całkowitego zużycia energii w Europie i za 28 % całkowitej emisji CO₂ (⁴). Branża ta uważana jest za odpowiedzialną za wzrost emisji o 90 % w latach 1990-2010 i mogłaby stanowić jedną z głównych przyczyn niezrealizowania celów z Kioto.

(⁴) Europejska Agencja Ochrony Środowiska (EEA) opublikowała niedawno roczne sprawozdanie „Transport i środowisko: na drodze do nowej wspólnej polityki transportowej”, w którym ocenia przebieg i skuteczność włączania polityki środowiskowej do strategii w sektorze transportu.

Komisja szacuje, że drogowe przewozy pasażerskie wzrosną o 19 %, natomiast drogowe przewozy towarowe powinny wzrosnąć o ponad 50 %.

5.2 Kolejna branża przeżywająca gwałtowny rozwój to transport lotniczy, gdzie odnotowano wzrost emisji o 86 % w latach 1990-2004 i który obecnie wytwarza nieco ponad 2 % globalnych emisji.

5.3 W sprawozdaniu TERM 2006 („Mechanizm sprawozdawczy na tematy transportu i środowiska”) (⁵) stwierdza się, że postępy poczynione w 2006 r. w sektorze transportu nie są jeszcze zadowalające. W sprawozdaniu analizuje się przegląd średniookresowy białej księgi dotyczącej transportu z 2001 r., który mógłby przynieść negatywne lub pozytywne skutki w zależności od interpretacji jego stosowania na szczeblu krajowym lub regionalnym. Zdaniem EEA z punktu widzenia ochrony środowiska przegląd średniookresowy przenosi uwagę z zarządzania popytem w sektorze transportu na złagodzenie obecnych negatywnych skutków, co oznacza, że wzrost popytu na transport nie jest już uznawany za jeden z ważniejszych tematów związanych ze środowiskiem w sektorze transportu. Kluczowe problemy, jak zmiany klimatyczne, hałas i fragmentacja krajobrazu spowodowane nadmierną infrastrukturą dla usług transportowych wymagają nadal odpowiedniego zarządzania popytem na transport. Wydaje się, że biała księga nie spełnia tego celu.

5.4 Kolejny znaczący aspekt podkreślony w sprawozdaniu to dopłaty transportowe, które w Europie sięgają kwoty od 270 do 290 miliardów euro. Prawie połowa przeznaczona jest dla transportu drogowego będącego jednym z najmniej przyjaznych środowisku środków transportu. Branża transportowa przyczynia się do wielu problemów z zakresu ochrony środowiska, jak zmiany klimatyczne, emisje zanieczyszczeń do atmosfery i hałasu, a jednocześnie korzysta z wysokich dopłat. Sektor transportu drogowego otrzymuje rocznie dopłaty w wysokości 125 miliardów euro, z których większość w postaci dopłat do infrastruktury, jeżeli założy się, że opodatkowanie transportu drogowego nie stanowi dopłaty do finansowania infrastruktury. Lotnictwo, będące środkiem transportu o największym szczególnym wpływie na klimat, otrzymuje znaczące dopłaty w postaci preferencyjnych warunków opodatkowania, w szczególności zwolnienia z opodatkowania paliwa i podatku VAT, które wynoszą od 27 do 35 miliardów euro rocznie. Sektor kolejowy otrzymuje dopłaty w wysokości 73 miliardów euro rocznie i korzysta w największym stopniu z innych dopłat przewidzianych w budżecie. Jeżeli chodzi o transport wodny, to w sprawozdaniu stwierdza się, że dopłaty dla tego sektora wynoszą od 14 do 30 miliardów euro (nie dostępne w języku polskim sprawozdanie Europejskiej Agencji Ochrony Środowiska w sprawie dopłat transportowych w Europie *Size, structure and distribution of transport subsidies in Europe*).

5.5 W sprawozdaniu rocznym dotyczącym emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie 1990/2005 oraz w sprawozdaniu 2007 wskazuje się, że:

- w UE-15 emisje gazów cieplarnianych zmniejszyły się o 0,8 % (równoważne 35,2 Mt CO₂) w okresie między 2004 i 2005;

(⁵) Sprawozdanie jest dostępne na stronie internetowej *Annual European Community, CHG inventory 1990-2005 and inventory report 2007*, European Environment Agency, Technical Report No 7/2007

- w UE-15 emisje gazów cieplarnianych zmniejszyły się o 2,0 % w 2005 r. w stosunku do lat bazowych określonych w protokole z Kioto;
- w UE-15 emisje gazów cieplarnianych zmniejszyły się o 1,5 % w latach 1990-2005;
- w UE-27 emisje gazów cieplarnianych zmniejszyły się o 0,7 % (równoważne 37,9 Mt CO₂) w okresie między 2004 i 2005;
- w UE-27 emisje gazów cieplarnianych zmniejszyły się o 7,9 % w stosunku do poziomu z 1990 r.

Emisje CO₂ spowodowane przez transport drogowy spadły o 0,8 % (równoważne 6 Mt CO₂) w latach 2004-2005.

6. Bezpieczeństwo pierwotnych źródeł zaopatrzenia

6.1 W ponad 50 % Unia zależy od importu energii (91 % to ropa naftowa) i ta zależność wzrosła do 73 % w 2030 r., o ile nie nastąpi zdecydowane odwrócenie tendencji. Rada, wielokrotnie Parlament Europejski i sama Komisja poświęcały uwagę temu istotnemu tematowi, wskazując na konieczność przedsięwzięcia działań na rzecz polityki służącej osiągnięciu możliwie jak najwyższego poziomu niezależności energetycznej.

6.2 W sprawozdaniu w sprawie makroekonomicznych skutków wzrostu cen energii⁽⁶⁾ z 15 lutego 2007 r. PE stwierdził, że na sektor transportu przypada 56 % całkowitego zużycia ropy naftowej i wypowiedział się za przyjęciem strategii UE na rzecz całkowitego wyeliminowania paliw kopalnych, przewidując, że „dostawy paliwa dla transportu można zwiększyć poprzez ułatwienie produkcji niekonwencjonalnych paliw naftowych i płynnych w oparciu o gaz ziemny i węgiel, gdzie jest to rozsądne z ekonomicznego punktu widzenia”. Ponadto PE wzywa do przyjęcia dyrektywy ramowej w sprawie racjonalizacji zużycia energii w transporcie, harmonizacji ustawodawstwa dotyczącego samochodów osobowych i wprowadzenia ujednoliconego opodatkowania pojazdów w oparciu o emisje CO₂ wraz z procedurami znakowania oraz zachęty fiskalne do różnicowania źródeł energii. Na koniec PE wzywa do prac nad pojazdami o niskiej emisji CO₂, wykorzystując biopaliwa drugiej generacji lub biowodorów (wodór pochodzący z biomasy).

6.3 Kryzys z Rosją, który doprowadził do decyzji z 1 stycznia 2006 r. o ograniczeniu dostaw do Kijowa, endemiczna niestabilność sytuacji politycznej na Bliskim Wschodzie, stanowią dla Europy epokowe wyzwanie. Chodzi o zapewnienie bezpiecznych i ciągłych dostaw w perspektywie nasilających się napięć wokół popytu na paliwa kopalne.

6.4 Europejska produkcja energii ze źródeł alternatywnych i odnawialnych w dziedzinie transportu dotyczy obecnie prawie

wyłącznie biopaliw, które obecnie pokrywają 1 % zapotrzebowania na energię w sektorze transportu w Europie. W opinii⁽⁷⁾ w sprawie postępu w zakresie użycia biopaliw EKES wskazywał na potrzebę zweryfikowania prowadzonej do tej pory polityki i położenia silnego nacisku na biopaliwa drugiej generacji. Równocześnie należy promować i wspierać rozwój technologii przetwarzania „drugiej generacji”, która umożliwia wykorzystywanie surowców pochodzących z tzw. „zbiorów z upraw szybko- i wolno- i długowiecznych” opartych głównie na uprawach roślin zielnych i leśnych lub na ubocznych produktach produkcji rolnej, przy jednoczesnym uniknięciu wykorzystywania bardziej wartościowych nasion upraw rolnych służących do celów spożywczych. W szczególności bioetanol i jego produkty pochodne uzyskiwane obecnie w procesie fermentacji (a następnie destylacji) zbóż, trzciny cukrowej i buraka cukrowego, w przyszłości będą mogły być otrzymywane z szerszej gamy surowców obejmującej biomasę z odpadów produkcji rolnej, odpadów przemysłu drzewnego, papierniczego i innych odpowiednich upraw.

7. Koszyk rodzajów transportu

7.1 Koszyk energetyczny w sektorze transportu w dużym stopniu zależy od wyboru rodzajów transportu w celu spełnienia różnych potrzeb w zakresie przewozu pasażerów i towaru. Jest on ważny, ponieważ różne rodzaje transportu są w mniejszym lub większym stopniu uzależnione od paliw węglowodorowych. A zatem jakakolwiek strategia optymalnego zróżnicowania źródeł energii w transporcie musi dążyć do zmniejszenia uzależnienia od paliw kopalnych w przewozie pasażerów i towarów.

7.2 Istnieją dwie możliwości osiągnięcia takiego celu. Po pierwsze, trzeba wprowadzić zmiany w zakresie wydajności użytkowania węglowodorów oraz priorytetów transportu, jak już stwierdzono w innym miejscu niniejszej opinii. Po drugie, że priorytetowo należy traktować energię elektryczną. Biorąc pod uwagę istniejące źródła energii oraz przyszły potencjał alternatywnych źródeł energii, możemy optymistycznie patrzeć na przyszłość dostaw czystej energii elektrycznej. Wyzwaniem jest większe wykorzystywanie energii elektrycznej w transporcie.

7.3 Rodzajem transportu o największym potencjale wykorzystania energii elektrycznej jest transport kolejowy, czy to pasażerski, czy towarowy, międzynarodowy, krajowy, regionalny czy miejski. Rozwój transportu kolejowego o napędzie elektrycznym może zmniejszyć natężenie transportu lotniczego na krótkich odcinkach, drogowego transportu towarowego na długich odcinkach oraz ogólnie wykorzystania autobusów i samochodów.

7.4 Europejski Komitet Doradczy ds. Badań w dziedzinie Kolejnictwa (ERRAC — ang. *European Rail Research Advisory Council*) w swojej agendzie podkreśla wyzwania, z jakimi trzeba będzie się zmierzyć, by zwiększyć trzykrotnie transport towarowy i pasażerski drogą kolejową w okresie do 2020 r. Inicjatywa koncentruje się na wzroście efektywności energetycznej i na zagadnieniach z zakresu ochrony środowiska naturalnego. W ramach projektów TEN prowadzone są obecnie badania nad możliwymi zastosowaniami ogniwi paliwowych zasilanych wodorem, które mogłyby zostać włączone do systemu elektrycznych pojazdów trakcyjnych i stopniowo zastępować obecnie eksploatowane lokomotywy napędzane paliwami kopalnymi.

⁽⁶⁾ Sprawozdanie w sprawie makroekonomicznych skutków wzrostu cen energii Manuel António dos SANTOS (PSE, PT).

⁽⁷⁾ Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego — Raport w sprawie postępu w zakresie użycia biopaliw i innych paliw odnawialnych w państwach członkowskich Unii Europejskiej COM(2006) 845 wersja ostateczna, sprawozdawca: Edgardo Maria Iozia.

7.5 W przewidywalnej przyszłości transport lotniczy nadal będzie uzależniony od paliw węglowodorowych, ale wprowadzenie usług szybkiej kolei powinno znacznie zmniejszyć liczbę kursowych lotów na odległościach mniejszych niż 500 km. Lotniczy transport towarowy rozwija się szybciej niż lotniczy transport pasażerski, wykorzystując dostosowane do tego celu samoloty. Część tego transportu, zwłaszcza komercyjne usługi pocztowe, można by w przyszłości przekierować do sieci szybkiej kolei. Tę zmianę w wykorzystaniu rodzajów transportu mogłaby przyspieszyć rozbudowa połączeń szybkiej kolei z lotniskami.

7.6 Komitet Doradczy ds. Badań Aeronautycznych w Europie (ACARE — ang. *Advisory Council for Aeronautical Research in Europe*) prowadzi prace związane z agendą badań strategicznych, która obejmuje całą tematykę zmian klimatycznych, emisji hałasu i jakości powietrza. Projekt „Clean Sky”, będący wspólną inicjatywą technologiczną, dotyczy opracowania najlepszych rozwiązań w zakresie modeli, silników i paliw, które dostosowałyby transport lotniczy do zasad zrównoważonego rozwoju. Realizacja projektu SESAR powinna pozwolić na duże oszczędności dzięki racjonalizacji zarządzania kontrolą ruchu lotniczego (patrz opinia EKES-u).

7.7 Krajowy i międzynarodowy drogowy transport towarowy zużywa olbrzymie ilości paliw węglowodorowych. Sieć szybkiego kolejowego transportu towarowego XXI wieku łącząca ważne węzły intermodalne mogłaby przynieść znaczne ograniczenie drogowego transportu towarowego. W miarę rozwoju sieci szybkiej kolei, mogłaby ona być wykorzystywana w transporcie towarowym w godzinach nocnych. Taką zmianę w wykorzystaniu rodzajów transportu można by przyspieszyć dzięki strategii opłat za drogi, paliwo i dowody rejestracyjne.

7.8 Europejski Komitet Doradczy ds. Badań w dziedzinie Transportu Drogowego (ERTRAC) również przyjął agendę badań strategicznych. Środowisko, energia i zasoby to jej zasadnicze punkty. Ograniczenie konkretnych emisji CO₂ do 40 % dla samochodów osobowych (na kilometr) i do 10 % dla ciężarówek do 2020 r. to główne cele agendy, oprócz specjalnego rozdziału poświęconego paliwom.

7.9 Transport wodny — rzeczny, kanałowy, przybrzeżny czy oceaniczny — zasadniczo cieszy się poparciem opinii publicznej. Transport towarowy rzeczny, kanałowy i przybrzeżny stanowi energooszczędną alternatywę dla transportu drogowego i powinno się go promować w ramach koszyka rodzajów transportu.

7.10 Międzykontynentalny transport morski w rzeczywistości zużywa paliwa węglowodorowe w większym stopniu niż transport lotniczy i też szybciej się rozwija. Obsługuje on około 95 % światowego handlu w kategoriach ilościowych i jest stosunkowo wydajny, ale stanowi poważne źródło emisji siarki i tlenu azotu.

7.11 Z uwagi na globalizację kanałów dostaw oraz rozwój gospodarek azjatyckich przewiduje się, że natężenie żegluga międzykontynentalnej wzrośnie o 75 % w ciągu najbliższych 15 lat i w rezultacie wzrosną też emisje zanieczyszczeń, ponieważ wykorzystuje się w niej olej napędowy. Czy w wyniku wzrostu emisji i spadku dostaw paliw węglowodorowych dojdzie ostatecznie do tego, że transport towarowy na długich odcinkach

między ważnymi portami wszystkich pięciu kontynentów będzie odbywał się na gigantycznych masowcach wykorzystujących napęd z paliw alternatywnych, podobnie jak nowoczesne łodzie podwodne, lotniskowce i lodołamacze? Z pewnością zmieniłoby to koszty energetyczny w sektorze transportu.

7.12 W sektorze transportu morskiego platforma technologiczna Waterborne prowadzi badania w celu zwiększenia ogółem wydajności silników morskich, zmniejszenia tarcia oraz testuje możliwe paliwa alternatywne, łącznie z wodorem.

7.13 Samochody osobowe to wielofunkcyjne i niezbędne pojazdy, których większość osób potrzebuje w swoim codziennym życiu. Niemniej jednak, w ramach strategii zmiany koszyka rodzajów transportu, istnieją możliwości zastąpienia przejazdów autobusami miejskimi i podmiejskimi oraz samochodami osobowymi przez podróże pociągami i tramwajami o napędzie elektrycznym.

7.14 Jeśli chodzi o wybór najwłaściwszych i najwydajniejszych paliw, trzeba będzie wziąć pod uwagę względną gęstość energetyczną różnych paliw. Konieczne będzie mianowicie ukie-
runkowanie wysiłków na stosowanie paliw o największej gęstości. Poniżej zamieszczono tabelę ukazującą gęstość niektórych paliw wyrażoną w MJ/kg.

Paliwa	Zawartość energii (MJ/kg)
Woda przepompowana w zaporze na wysokość 100 m	0.001
Wytłoki trzciny cukrowej ⁽¹⁾	10
Drewno	15
Cukier	17
Metanol	22
Węgiel (antracyt, lignit)	23–29
Etanol (bioalkohol)	30
LPG (skroplony gaz ropopochodny)	34
Butanol	36
Biodiesel	38
Ropa naftowa	42
Gazohol lub E10 (90 % benzyny i 10 % alkoholu)	44
Benzyna	45
Diesel	48
Metan (paliwo gazowe zależne od sprężania)	55
Wodór (paliwo gazowe zależne od sprężania)	120
Rozszczepienie jądra atomowego (uran, U 235)	85 000
Reakcja termojądrowa (wodór, H)	300 000 000
Energia wiązania helu (He)	675 000 000
Równoważność masy i energii (równanie Einsteina)	90 000 000 000

⁽¹⁾ Według Wikipedii wytłoki trzciny cukrowej to pozostałości biomasy po ekstrakcji soków z trzciny cukrowej.

Źródło: J.L. Cordeiro na podstawie danych MAE (Międzynarodowej Agencji Energetycznej) i Departamentu Energii USA

7.15 Podsumowując, wyraźnie istnieją możliwości zmiany koszyka rodzajów transportu w sposób, który miałby znaczący wpływ na uzależnienie unijnego sektora transportu od paliw węglowodorowych. Kluczem do tego jest wytwarzanie większej ilości energii elektrycznej, co pozwoli na dalszy rozwój transportu o napędzie elektrycznym oraz zapewni źródło energii dla ewentualnego ostatecznego rozwoju energii wodorowej.

8. Społeczeństwo wodorowe

8.1 Szkody dla środowiska powodowane są głównie przez produkty spalania paliw kopalnych, lecz także przez technologie stosowane do ich wydobywania, transportu i przetwarzania. Najpoważniejsze szkody są jednak związane z ich końcowym wykorzystaniem. W szczególności podczas spalania uwalniany jest do atmosfery dwutlenek węgla, jak również elementy dodane w fazie rafinacji (na przykład substancje ołowiowe).

8.2 Na rok 2020 przewidziano światowe zapotrzebowanie na 15 mld ton ekwiwalentu ropy naftowej, przy czym roczna stopa jego wzrostu ma wynieść ponad 2 %. By zaspokoić takie zapotrzebowanie, nadal trzeba będzie czerpać przede wszystkim z kopalnych źródeł energii, które dziś stanowią 85-90 % światowej podaży energii. Odnotowano już wszakże stopniowe przesunięcie zainteresowania w kierunku paliw o niskim stosunku zawartości węgla do wodoru (C/H), sukcesywnie przechodzi się od węgla, poprzez ropę naftową, metan, do całkowitej dekarbonizacji, tzn. do wykorzystania wodoru jako nośnika energii.

8.3 Na wysłuchaniu zorganizowanym w Portugalii przedstawiono ciekawe dane pochodzące z eksperymentu z technologią wodorowych ogniw paliwowych, zastosowaną w autobusie liniowym komunikacji publicznej w Porto. Nadzwyczaj interesujące było zaobserwowanie różnych postaw obywateli wobec wodoru. Podane przy okazji eksperymentu informacje przyczyniły się do tego, że znacznie zmalała nieufność i lęk wobec tego nośnika energii. Należy przypomnieć, że wodór nie jest swobodnie dostępnym pierwotnym nośnikiem energii, ale trzeba go wyprodukować, wykorzystując:

- węglowodory, takie jak ropa naftowa i gaz, zasoby jeszcze obfite, ale nie odnawialne;
- proces elektrolizy — z wody, z wykorzystaniem energii elektrycznej.

Roczna światowa produkcja wodoru wynosi 500 miliardów m³, co odpowiada 44 milionom ton, które są uzyskiwane w 90 % w procesie chemicznym reformowania lekkich węglowodorów (głównie metanu) lub krakowania cięższych węglowodorów (ropy), a w 7 % w procesie gazyfikacji węgla. Tylko 3 % uzyskiwane jest w procesie elektrolizy.

8.4 Emisje obliczone metodą cyklu życia pokazały, że ilość emisji gazów cieplarnianych podczas stosowania wodoru wytworzonego metodami tradycyjnymi, tj. za pomocą elektrolizy — z uwzględnieniem koszyka energetycznego Portugalii zawierającego już teraz znaczny odsetek odnawialnych źródeł energii — jest 4,6 razy wyższa niż w wypadku emisji pochodzących z silników napędzanych dieslem lub gazem ziemnym, a trzy razy wyższa niż w przypadku silników benzynowych.

Oznacza to, że perspektywa powszechnego użycia wodoru wiąże się z rozwojem odnawialnych źródeł energii o bardzo niskim poziomie emisji gazów cieplarnianych.

8.5 Krzywa zużycia pokazała, że w celu utrzymania wydajności silnika, także w trakcie postoju, niezbędna jest znacznie większa ilość wodoru niż paliw tradycyjnych. Dla transportu miejskiego, który wymaga licznych postojów ze względu na ruch drogowy lub wyznaczone przystanki, oznacza to oczywiście konieczność dalszych rozważań, jeśli chodzi o wykorzystanie wodoru w przyszłości.

8.6 Trzeba jednak wziąć pod uwagę, że doświadczenie przeprowadzone w Porto było częścią dużo większego projektu CUTE (ang. *Clean Urban Transport for Europe*). Całościowe wyniki projektu różnią się od wyników omówionych w trakcie wysłuchania, ze względu na różnice w warunkach orograficznych, w ruchu drogowym i sposobach użytkowania. Ogólnie rzecz biorąc, wyniki projektu były zachęcające, ale wskazywały na trudności związane z jego dalszym rozwojem. Zdaniem Komisji główna trudność to fakt, że decydenci polityczni wysokiego szczebla w małym stopniu są skłonni dogłębnie zapoznać się z możliwościami i korzyściami związanymi ze znaczącym postępowaniem w zastosowaniu wodoru w transporcie miejskim.

8.7 W celu ograniczenia emisji najwłaściwszym rozwiązaniem wydaje się napęd całkowicie elektryczny, osiągnięty poprzez rozwój produkcji energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, lub stosowanie mieszaniny gazu ziemnego i wodoru, przynajmniej dopóki będą one powszechnie dostępne. Jak dotąd nie wykonano jeszcze skrupulatnych badań nad tą alternatywą, jednak według niektórych parametrów wydajności i mocy energetycznej wydaje się ona najszybsza.

8.8 Inną pośrednią możliwością stanowi wykorzystywanie mieszaniny wodoru i metanu, o niskiej procentowej zawartości wodoru. Metoda ta jest pierwszym krokiem do stosowania wodoru w transporcie. Przedstawia ona niewiele wad: skoro systemy dystrybucji i magazynowania w samochodzie są takie same, można ją wykorzystywać w samochodach już poruszających się po drogach, uzyskując analogiczne osiągi co w przypadku metanu, jednak redukując emisje i zwiększając szybkość spalania przy jednoczesnym ograniczeniu emisji cząstek stałych i powstawania tlenków azotu.

8.9 Badania przeprowadzone niedawno w ramach Denver Hithane Project na Colorado State University oraz w Kalifornii, przy wsparciu amerykańskiego Departamentu Energii i Krajowych Laboratoriów Odnawialnych Źródeł Energii, pokazały, że mieszanina 15 % H₂ z CH₄ zmniejsza łączną ilość węglowodorów o 34,7 %, tlenku węgla o 55,4 %, tlenku azotu o 92,1 % i dwutlenku węgla o 11,3 %, według danych przedstawionych w badaniu ENEA ⁽⁸⁾.

8.10 Wytwarzanie H₂ za pomocą odnawialnych źródeł energii to jedyna możliwość, która nie byłaby ekologiczną mrzonką, jako że wodór jako element przechowywania energii pozwala zsynchronizować podaż energii, która ze swej natury zmienia się okresowo (dzień — noc, cykl roczny itd.), z popytem na energię o zmiennym i nieskorelowanym z podażą

⁽⁸⁾ Ecomondo, Rimini, listopad 2006 r., inż. Giuseppe Nigliaccio (ENEA)

charakterze: należy wytwarzać wodór, stosując technologię wymagającą najmniejszego nakładu energii i przeprowadzając kompleksową analizę cyklu produkcji i dostosowania do żądanej usługi energetycznej. Należy czerpać z każdego odnawialnego źródła energii, które daje się powiązać z wykorzystaniem w formie ciepła, energii elektrycznej lub paliwa, bez konieczności przechodzenia przez dłuższy cykl wytwarzania wodoru, a zatem należy z nich korzystać bezpośrednio.

8.11 Innym czynnikiem, który należy wziąć w rachubę, jest produkcja w pobliżu miejsca zużycia, dzięki czemu obniżone zostają koszty i emisje związane z transportem. Ta zasada obowiązująca w ogólności, nabiera jeszcze większego znaczenia, kiedy zastosować ją do efektywności energetycznej, zważywszy na koszty energii trwonionej wskutek przesyłu i dystrybucji, dlatego należy wziąć pod uwagę także dystrybucję produkcji na szczeblu terytorialnym.

8.12 Możliwość wykorzystywania wodoru wiąże się również z rozprzestrzenieniem sieci dystrybucyjnej w skali terytorialnej. Analogicznie do trudności napotykanych w związku ze sprężonym gazem ziemnym (CNG), w wypadku którego sieć dystrybucyjna jest bardzo niewielka, a w niektórych państwach członkowskich praktycznie nieobecna, nie istnieją centrale dystrybucji dla samochodów wykorzystujących wodorowe ogniwa paliwowe. Upowszechnianiu CNG, a w przyszłości wodoru, musi towarzyszyć polityka sprzyjająca ich masowej dystrybucji.

8.13 Komisja Europejska przeznaczyła 470 mln euro na ustanowienie wspólnego przedsięwzięcia na rzecz ogniwa paliwowych i technologii wodorowych (COM(2007)571 wersja ostateczna) — na temat którego EKES opracowuje obecnie opinię — mającego na celu przyspieszenie rozwoju zastosowania wodoru. Z pewnością jest to również interesujące dla sektora transportowego. Do środków wspólnotowych dochodzą fundusze wyasygnowane w tej samej wysokości przez prywatny sektor przemysłu — łącznie będzie to kwota 1 mld euro mająca na celu przyspieszenie wprowadzania wodoru w Europie. Pieniądze te posłużą do sfinansowania inicjatyw technologicznych związanych z produkcją wodorowych ogniwa paliwowych oraz programu badań nad technologią i jej zastosowań. Badanie zostanie przeprowadzone przez partnerów publiczno-prywatnych należących do europejskich kręgów przemysłowych i naukowych i potrwa sześć lat. Cel jest jasny: sprawić, by w dekadzie 2010–2020 wprowadzone zostały do obrotu samochody napędzane wodorem. Innymi słowy, już za trzy lata.

8.14 Już dzisiaj wiele pojazdów napędzanych wodorem byłoby gotowych do wejścia na rynek. Brakuje jednak wspólnej, standardowej i uproszczonej procedury homologacji pojazdów wodorowych. Obecnie pojazdy takie nie są objęte wspólnym systemem homologacji pojazdów. Określenie standardów europejskich pozwoli zmniejszyć margines ryzyka ponoszonego w badaniach przez producentów samochodów, którzy dzięki temu będą mogli ocenić, które prototypy znalazłyby rzeczywisty rynek zbytu.

8.15 Projekt „Zero Regio”, współfinansowany przez Komisję Europejską, polega na zbudowaniu i eksperymentalnym zastosowaniu dwóch przykładów innowacyjnej infrastruktury dystrybucji paliwa wieloskładnikowego i wodoru w Mantui i Frankfurcie, w celu zaopatrywania pojazdów stosujących ogniwa paliwowe, przy wykorzystaniu różnych technologicznych opcji produkcji i dystrybucji wodoru. W Mantui wodór jest produkowany na stacji benzynowej za pomocą zasilanego gazem ziemnym reformera o parametrze 20 mc/h. Technologia wykorzystuje proces katalityczny prowadzony w wysokich temperaturach za pomocą strumienia uprzednio zmieszanych pary wodnej

i gazu ziemnego, który w sukcesywnych fazach przekształca się w wodór. Flota pojazdów składa się obecnie z trzech samochodów marki Fiat Panda, w których zastosowano ogniwa paliwowe. Przewidziano także dystrybucję mieszanki wodoru i metanu (ang. hydromethane). Pragnąc jeszcze bardziej przyczynić się do redukcji emisji dwutlenku węgla, stacje w Mantui i Frankfurcie potraktowano jako ekologicznie czyste stacje benzynowe i wyposażono je w fotowoltaiczne instalacje słoneczne o mocy odpowiednio 8 i 20 kWp, zdolnych generować energię elektryczną ze źródeł odnawialnych w ilości 30 000 kWh rocznie, co odpowiada redukcji emisji dwutlenku węgla o ok. 16 t w skali roku.

8.16 Techniki wychwytywania i sekwestracji dwutlenku węgla są bardzo kosztowne i mają wpływ na ostateczną wydajność produkcji, niosą z sobą także poważne problemy związane z możliwym w przyszłości ryzykiem zanieczyszczenia warstw wodonośnych lub nagłego uwolnienia ogromnych ilości dwutlenku węgla. Możliwość produkowania wodoru za pomocą węgla wydaje się wątpliwa (⁹).

8.17 Niedawno przeprowadzone badania (¹⁰) ujawniły do tej pory lekceważony problem, a mianowicie potencjalne zużycie wody w przypadku szybkiego rozwoju społeczeństwa wodorowego. Badanie opiera się na obecnych standardach zużycia wody zarówno w procesie wytwarzania przez elektrolizę, jak i chłodzenia w elektrowniach. Uzyskane dane budzą duży niepokój, bowiem obliczono, że potrzeba 5000 litrów wody na 1 kg wodoru tylko do chłodzenia przy obecnych standardach wydajności wynoszących ponad 65 kW/kg.

8.18 Stosowanie wodoru jako nośnika energii nadającego się do wykorzystania w transporcie, choć przy wymienionych ograniczeniach, stanowi wyzwanie na przyszłość. Perspektywa, że będziemy widzieć na drogach samochody napędzane częściowo lub całkowicie wodorem może stać się rzeczywistością we względnie bliskiej przyszłości, o ile badania naukowe będą nadal wspierane przez władze krajowe i europejskie.

8.19 EKES, tak jak już proponowano w sprawie racjonalizacji zużycia energii (TEN/274), uważa, że bardzo pożyteczne byłoby stworzenie portalu internetowego, służącego do przekazywania szerszej publiczności, a szczególnie władzom lokalnym, informacji o badaniach prowadzonych na wyższych uczelniach oraz o doświadczeniach przeprowadzanych w regionach i miastach. Wymiana wzorcowych rozwiązań ma zasadnicze znaczenie dla polityki, której ważnym elementem jest pomocniczość, czyli polityki prowadzonej na lokalnym szczeblu decyzyjnym.

(⁹) Technologia, która się ugruntowała obecnie, to technologia elektrowni opalanych pyłem węglowym, w której stosuje się klasyczny cykl parowy i przetwarzanie produktów spalania wylatujących przez przewody kominowe. W praktyce para wytwarzana jest przy „konwencjonalnym” ciśnieniu i temperaturze, po czym zasila ona turbiny w instalacjach, wciąż jeszcze szeroko nierozpowszechnione. Aktualnie istnieją cztery różne typy instalacji, wymienione tu w porządku malejącym, jeśli chodzi o dojrzałość technologiczną i wpływ na środowisko: nadkrytyczne i ultranadkrytyczne instalacje opalane pyłem; spalanie w łożu fluidalnym; zgazowanie w cyklu kombinowanym oraz instalacje oparte na spalaniu z użyciem tlenu. Obecnie istnieją dwa rozwiązania, które w każdym razie zakładają geologiczną sekwestrację CO₂: mowa po pierwsze o spalaniu węgla w kotłach, w którym wykorzystuje się tlen w celu uzyskania wysokiego stężenia CO₂ w momencie wylotu gazu, dzięki czemu zmniejszeniu ulegają koszty wychwytywania i wydzielania; po drugie zaś chodzi o zastosowanie technologii zgazowania w cyklu kombinowanym (IGCC), które służą wytwarzaniu gazu syntetycznego, sukcesywnie przetwarzanego w celu jego oczyszczenia, a zatem oddzielenia szlachetnej części palnej od CO₂.

(¹⁰) Weber, Michael E. „The water intensity of the transitional hydrogen economy” *Environmental Research Letters*, 2(2007)03400

8.20 We wspomnianym portalu internetowym należałoby publikować dotyczące całej Europy, średnie wartości określające:

- ile gramów dwutlenku węgla emitowanych jest do atmosfery przy produkcji jednej kilowatogodziny energii elektrycznej;
- w przypadku rolnictwa i produkcji oleju napędowego — ile dwutlenku węgla dostaje się do atmosfery przy produkcji jednego litra substytutu oleju napędowego;
- w przypadku rolnictwa i produkcji bioetanolu — ile dwutlenku węgla dostaje się do atmosfery przy produkcji jednego litra bioetanolu.

Tylko w ten sposób da się zobaczyć, ile dwutlenku węgla rzeczywiście emitujemy, a ile oszczędzamy, i jedynie tak będzie można prawidłowo przeliczyć zaoszczędzone kilowatogodziny na ekwiwalent emisji dwutlenku węgla.

9. Uwagi i zalecenia EKES-u

9.1 W odpowiedzi na wniosek komisarza Jacques'a Barrota EKES opracował niniejszą opinię, której celem jest przedstawienie Komisji oraz innym instytucjonalnym szczeblom wspólnotowym propozycji uznanych przez społeczeństwo obywatelskie za niezbędne, by zmierzyć się z wyzwaniami przewidzianymi w protokole z Kioto.

9.1.1 EKES uważa za niezbędne połączenie rozważań nad przyszłością koszyka energetycznego z przeprowadzeniem dużych zmian w systemie obecnych środków transportu, uprzywilejowaniem publicznych środków transportu miejskiego i pozamiejskiego, co wymaga modernizacji parku samochodowego oraz poprawy jakości infrastruktury. Trzeba podnieść jakość i wydajność kolei dzięki inwestycjom w infrastrukturę oraz tabor kolejowy, a produkcja energii elektrycznej niezbędnej do rozwoju kolei w coraz większym stopniu będzie musiała się opierać na odnawialnych źródłach energii oraz na paliwach o coraz niższej zawartości węgla.

9.2 Już w poprzedniej swojej opinii (Edgardo Maria Iozia TEN/274) EKES stwierdził wyraźnie, że „branża transportowa również poświęca dużo starań ograniczeniu zużycia paliwa i ograniczeniu emisji zanieczyszczeń, ale należałoby zażądać dodatkowego wysiłku z jej strony ze względu na fakt, że jest to sektor o największym wzroście zużycia paliwa oraz jedno z głównych źródeł emisji gazów cieplarnianych” oraz że „zależność od państw trzecich w zakresie zaopatrzenia w paliwo transportowe (...) zwiększa odpowiedzialność przemysłu europejskiego, którego zadaniem jest wniesienie wkładu w działania na rzecz efektywności energetycznej, ograniczenia emisji, zmniejszenia importu produktów naftowych i gazu”.

9.3 EKES podziela i popiera pogląd, że skuteczność, bezpieczeństwo i zgodność z zasadami zrównoważonego rozwoju to wytyczne, na podstawie których instytucje europejskie będą oceniać prowadzoną politykę i przyjmowane środki służące temu, by korzystać z czystszej energii, czystszej i bardziej zgodnego z zasadami zrównoważonego rozwoju sektora transportu, by zwiększyć odpowiedzialność przedsiębiorstw europejskich w tym zakresie, nie naruszając ich konkurencyjności, oraz by tworzyć warunki sprzyjające badaniom i innowacji.

9.4 Przyszły koszyk paliw w sektorze transportu będzie zatem musiał odpowiadać takim wymogom: globalne ograniczenie emisji gazów cieplarnianych, ograniczenie w możliwym do osiągnięcia stopniu zależności od dostaw z państw trzecich oraz zróżnicowanie źródeł energii, koszty kompatybilne z konkurencyjnością europejskiego systemu gospodarczego.

10. Wyzwania związane z przyszłymi decyzjami dotyczącymi paliw do celów transportowych w Unii Europejskiej: zaangażowanie na rzecz badań naukowych

10.1 Jeżeli głównym priorytetem jest zgodność z celami z Kioto, większa część dostępnych zasobów powinna zostać ukie-runkowana, tak przez sektor publiczny, jak i prywatny, na badania nad paliwami, które w pełni zaspokoilyby wymogi wydajności ekonomicznej, równowagi środowiska naturalnego i niskiego poziomu emisji, pozwalające na organizację transportu przyjaznego środowisku naturalnemu.

10.2 Należy rozwijać w większym stopniu współpracę między uniwersytetami, ośrodkami badawczymi, przemysłem paliwowym oraz przemysłem wytwórczym, w szczególności motoryzacyjnym. Siódmy program ramowy, znany jako 7PR, decyzją Rady 2006/971/WE dotyczącą programu szczegółowego „Współpraca” wyznacza za cel zdobycie wiodącej roli w kluczowych dziedzinach nauki i technologii. Między innymi są to środowisko i transport.

10.2.1 Pomijane do tej pory zagadnienie to podniesienie wydajności tradycyjnych akumulatorów. Rozwój pojazdów elektrycznych zależy szczególnie od zmniejszenia ciężaru oraz zwiększenia autonomii i wydajności tradycyjnych akumulatorów. EKES zaleca Komisji podjęcie konkretnego zobowiązania w tym zakresie.

10.3 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny w opinii ⁽¹¹⁾ w sprawie 7PR wyraził już obawy związane ze spodziewanym brakiem paliw kopalnych, jak i ciągle rosnącymi cenami oraz skutkami klimatycznymi i zaproponował przeznaczenie większych funduszy na badania w sektorze energetycznym w ogólności, jednocześnie podkreślając, że dla działań zmierzających do rozwiązania problemów w sektorze transportu można liczyć na fundusze w wysokości uznanej za wystarczającą, równej 4100 mln euro na okres 2007–2013.

11. Zapewnienie konkurencyjności gospodarek europejskich i dostępności energii po przystępnej cenie

11.1 EKES podkreśla zasadniczy punkt strategii Unii na rzecz utrzymania konkurencyjności, która z pewnością opiera się na przystępnych i stałych cenach. Transport od zawsze stanowił niezbędny środek dostarczania na rynki towarów i zwierząt oraz przewożenia ludzi. Dzisiaj nabiera zasadniczego znaczenia również dla innego ważnego sektora przemysłu europejskiego, czyli dla turystyki. Trzeci aspekt, którym jest przystępność cen, stanowi najbardziej złożone wyzwanie. Obecnie nie ma paliw alternatywnych, które mogłyby konkurować pod względem cen z ropą naftową czy gazem ziemnym. Pomimo podwyżek w ostatnich latach, surowce te pozostają najbardziej konkurencyjnymi.

⁽¹¹⁾ Dz.U. C 185/02 z 8.8.2006 s. 10, sprawozdawca: Gerd WOLF, współ-prawodawca: Antonello PEZZINI

11.2 W każdym razie mając nadzieję na stały wzrost użycia biopaliw i innych paliw odnawialnych, Komitet uważa za nieodzowny rozwój badań mających zastosowanie do paliw rolniczych drugiej generacji, w których wykorzystuje się biomasę pochodzącą z pozostałości lub nieprzeznaczoną do spożycia i które nie mają wad paliw pierwszej generacji, tj. tych pochodzących głównie ze zbóż, buraka i trzciny cukrowej lub z nasion oleistych przeznaczonych do spożycia przez ludzi i zwierzęta⁽¹²⁾. Komitet podkreśla, że przy szacowaniu ceny nie należy opierać się wyłącznie na końcowym koszcie produktu, ale chcąc dokonać prawidłowego porównania z kosztami paliw kopalnych, trzeba uwzględnić internalizację wszystkich kosztów zewnętrznych (szkody dla środowiska, lokalizacja źródeł produkcji, koszty przetwarzania, zużycie wody i terenu itd.).

11.3 Jednocześnie ze stopniowym zastępowaniem, gdy nie można przeprowadzić procesu mieszania składników, należy przystąpić do stopniowego dostosowywania lub modyfikacji systemów dystrybucji, tak by uwzględnić właściwości fizyczne nowych produktów.

11.4 Komitet popiera pozytywne aspekty tej strategii, ale jest świadomy, że stanowi ona, przede wszystkim w pierwszych jej fazach, kosztowny proces, który stwarza potencjalne zagrożenie dla konkurencyjności systemu gospodarczego Europy. Podkreśla zatem, że w celu uniknięcia tego zagrożenia oraz by wyniki na szczeblu globalnym nie okazały się zbyt ograniczone, Europa powinna stać się siłą napędową procesu, który doprowadzi do podjęcia działań idących w tym samym kierunku również w innych regionach geograficznych naszej planety.

11.5 Chcąc przeprowadzić niezbędne inwestycje w dziedzinie energii alternatywnej, pochodzącej z biomasy, trzeba pewności, że można liczyć na stabilne ramy prawne, a ich ustanowienie wymaga dostosowania dyrektyw w sprawie paliw do nowych sposobów produkcji oraz jasnych zasad współpracy z przemysłem wytwórczym na rzecz rozwoju innowacyjnych procesów przy wykorzystaniu rzeczywistego potencjału przemysłu. Innowacja i badania w tej dziedzinie, oprócz projektów opracowanych w ramach 7PR, zasługują na szczególną uwagę na szczeblu centralnym i peryferyjnym.

11.6 By nie zmarnować wysiłków i inwestycji w zakresie rozwoju nowych, efektywnych paliw, odpowiadających zasadom zrównoważonego rozwoju, należy jednocześnie z tymi procesami podejmować wszelkie możliwe inicjatywy w celu zwiększenia prędkości handlowej pojazdów, ograniczając zarazem zużycie paliwa: np. przeprowadzając prace na tzw. europejskich węzłach drogowych, stanowiących „wąskie gardło” w ruchu krajowym lub miejskim. Przedsiębiorstwo komunikacji miejskiej Carris z Lizbony, które obok tradycyjnych tramwajów (legendarny nr 28) dysponuje flotą autobusów ekologicznych, ograniczyło emisję CO₂ o 1,5 % dzięki działaniom umożliwiającym wzrost prędkości handlowej, takim jak dodanie drugiego pasa ruchu dla autobusów.

11.7 Z kolei przedsiębiorstwo transportowe z Coimbrzy, SMTUC, eksperymentalnie wprowadziło błękitną linię obsługiwaną przez autobusy z napędem elektrycznym, które jeżdżą w centrum miasta po specjalnie zarezerwowanych pasach ruchu bez wyznaczonych przystanków i do których można wsiąść w dowolnym momencie. Trasę wyznacza niebieski pas namalowany na jezdni, a zatem z linii mogą korzystać także osoby niemieszkające w mieście i liczni turyści, którzy lubią tego rodzaju transport, skuteczny i czysty. Ponadto w Coimbrze szczególnie ceni się linie trolejbusów, które dzięki dodatkowym bateriom mogą uniknąć zatorów na drodze, zjeżdżając ze swoich „torów”. Ten rodzaj transportu łączy w sobie bardzo niski poziom zanieczyszczenia środowiska i hałasu ze znacznie wydłużonym średnim okresem życia środków transportu, co pozwala zamortyzować początkowe wyższe koszty ich zakupu.

11.8 EKES zaleca stosowanie zachęt do wprowadzania takich środków komunikacji miejskiej, które to zachęty polegałyby na odpowiednich działaniach podatkowych (niższe stawki na zakup pojazdów ekologicznych lub — alternatywnie — dodatkowe fundusze dla administracji lokalnej; obniżone ceny autobusów ekologicznych), dalej zaleca kampanie informujące o korzyściach związanych ze stosowaniem ekobusów, koordynowane na szczeblu europejskim, udoskonalenie i powiększenie parkingów dla osób korzystających z publicznych środków transportu, w razie potrzeby zaś poprawa bezpieczeństwa i utrzymanie niskich cen poprzez połączenie ich z cenami komunikacji miejskiej, jak to zostało przeprowadzone w wielu miastach europejskich.

11.8.1 Zielona księga „W kierunku nowej kultury mobilności w mieście” COM(2007) 551 przedstawiona przez Komisję 25 września 2007 r. zajmuje się tymi tematami i proponuje rozwiązania wspierające projekty modernizacji transportu miejskiego dzięki inicjatywom finansowanym przez EFRR i program CIVITAS. W zielonej księdze Komisja wysłała zdecydowany sygnał na korzyść ekologicznego transportu miejskiego, a EKES podziela to stanowisko, zalecając rozważenie dalszych konkretnych inicjatyw, opartych o te pozytywne doświadczenia, oraz wzmocnienie współpracy z EBI i EBOR-em.

11.9 Zgodnie z wyrażonym już wcześniej poglądem EKES-u⁽¹³⁾, przyszłość transportu miejskiego zdecydowanie będzie należała do publicznych środków komunikacji. Podczas wysłuchań zorganizowanych w celu przygotowania niniejszej opinii przedstawiono efekty dwóch badań znajdujących się już w stadium eksperymentalnym: minisamochód elektryczny, którym można jeździć bez prawa jazdy, oraz samochód cybernetyczny, który jest sterowany za pomocą złożonego zdalnego systemu kontroli i który może się poruszać po trasach z góry określonych.auta te można by wynajmować w celu poruszania się po centrach miast; rozwiązanie takie mogłoby być może zastąpić opłaty za wjazd pojazdami o dużych gabarytach i wysokich wskaźnikach zanieczyszczenia.

Bruksela, 13 lutego 2008 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹²⁾ Zob. opinia EKES-u TEN/286 w wersji po sesji plenarnej z dnia 24-25 października br.

⁽¹³⁾ Dz.U. C 168 z 20.7.2007, s. 77–86.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Efektywność energetyczna w budynkach — wkład użytkowników końcowych” (opinia rozpoznawcza)

(2008/C 162/13)

Dnia 16 maja 2007 r. Rada, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie:

Efektywność energetyczna w budynkach — wkład użytkowników końcowych.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 23 stycznia 2008 r. Sprawozdawcą był Antonello PEZZINI.

Na 442. sesji plenarnej w dniach 13–14 lutego 2008 r. (posiedzenie z dnia 14 lutego 2008 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 195 głosami — 1 osoba wstrzymała się od głosu — następującą opinię:

1. Wnioski

1.1 Komitet uznaje, że efektywność energetyczna jest kluczowym czynnikiem, jeżeli chodzi o ochronę klimatu i podtrzymanie zobowiązań podjętych przez UE w protokole z Kioto, a także nowych ograniczeń ustalonych przez Radę Europejską w marcu 2007 r. w zakresie zmniejszenia emisji; zaleca podjęcie aktywniejszych działań skierowanych do konsumentów.

1.2 Komitet wyraża przekonanie, że w budownictwie istnieje ogromny potencjał oszczędności energii, zwłaszcza w zakresie jej zużycia do ogrzewania, chłodzenia, siły napędowej i oświetlenia, do czego należy też dodać metody izolacji termicznej na etapie projektowania i użytkowania budynków.

1.3 Określając działania służące poprawie efektywności energetycznej, należy wziąć pod uwagę korzyści płynące z szerokiego zastosowania innowacji technologicznych efektywnych pod względem stosunku kosztów i korzyści, umożliwiających użytkownikom końcowym podjęcie bardziej świadomych decyzji w odniesieniu do poziomu indywidualnego zużycia energii.

1.4 Komitet jest zdania, że dla użytkowników końcowych ważne jest, aby kwestie informacji i finansowania zostały wyraźniej uwzględnione przy opracowaniu innowacyjnych metod — nie można pozwolić, by właściciele i lokatorzy postrzegali nowe działania wspólnotowe jako kolejny podatek nałożony na towar pierwszej potrzeby, jakim jest dom.

1.5 Zdaniem Komitetu potrzebne będą nowe bodźce kulturowe oraz nowe zachęty w celu zrekomensowania wyższych kosztów, a także zwiększenia zainteresowania:

- poszukiwaniem nowych projektów,
- weryfikacją technologii budowlanych,
- wykorzystaniem materiałów wyższej jakości w trakcie procesu budowy,
- nowymi rozwiązaniami konstrukcyjnymi.

1.6 Komitet jest zdania, że należy przyspieszyć prace Europejskiego Komitetu Normalizacyjnego (CEN), zgodnie z mandatem udzielonym w tej sprawie przez Komisję, który obejmuje określenie ujednoliconych norm pomiaru zużycia energii w istniejących i nowych budynkach, a także spójnych norm certyfikacji i procedur kontroli.

1.7 Komitet przypomina, jak ważne jest unikanie niemożliwych do pokonania utrudnień dla państw członkowskich z uwagi na konkurencję międzynarodową oraz zapewnienie, by właściciele wynajmujący lub zamieszkujący dany lokal nie musieli ponosić kosztów nadmiernie wysokich w stosunku do ich możliwości.

1.8 Zdaniem Komitetu obowiązki i opłaty związane z procesem certyfikacji powinny zostać uzupełnione o publiczne programy promujące w celu zagwarantowania równego dostępu do środków poprawiających efektywność energetyczną, zwłaszcza w przypadku budynków mieszkalnych wybudowanych lub zarządzanych w ramach polityki socjalnej lub domów wielopiętrowych i wielorodzinnych, szczególnie w nowych państwach członkowskich, w których większość bloków mieszkalnych to budowle typowe; w przypadku takich budynków można wykorzystać standardowe certyfikaty.

1.9 Zdaniem Komitetu należy rozwijać wspólnotowe inicjatywy służące ujednoliceniu działań państw członkowskich w zakresie efektywności energetycznej, które stanowią ważny krok w kierunku większej europejskiej spójności z poszanowaniem warunków lokalnych.

1.10 Komitet zaleca podjęcie określonych działań, które mogą być użyteczne we promowaniu efektywności energetycznej wśród użytkowników końcowych, w szczególności w budynkach:

- nieodpłatne doradztwo energetyczne i finansowanie studiów wykonalności ze środków publicznych;
- kredyty podatkowe lub dotacje pozwalające na przeprowadzenie kontroli energetycznych;
- ulgi podatkowe związane ze zużyciem paliwa do ogrzewania, zapewnienia elektryczności i siły napędowej oraz zachęty ekonomiczne i odliczenia/zwroty na zakup technologii efektywnych pod względem energetycznym i ekologicznym lub na wyposażenie istniejących budynków w lepsze systemy izolacji termicznej,
- nisko oprocentowane pożyczki na zakup urządzeń i wyposażenia wydajnego pod względem energetycznym (na przykład kotłów kondensacyjnych, indywidualnych termostatów itp.) oraz pożyczki udzielane na korzystnych warunkach przeznaczone na działania prowadzone za pośrednictwem przedsiębiorstw usług energetycznych (ESCO) ⁽¹⁾;

⁽¹⁾ ESCO = Energy Service Company

- dopłaty lub odliczenia podatkowe dla inwestycji w działalność badawczo-rozwojową lub w projekty pilotażowe w celu rozpowszechniania nowych technologii w dziedzinie efektywności energetycznej budynków z wykorzystaniem możliwości związanych z siódmym programem ramowym na rzecz badań i rozwoju technologicznego oraz programem ramowym na rzecz konkurencyjności i innowacji w latach 2007–2013, programem LIFE+ oraz funduszami strukturalnymi i Funduszem Spójności;
- pożyczki EBI, przede wszystkim na restrukturyzację, zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju, starych gmachów publicznych czy użyteczności publicznej oraz budynków mieszkalnych przeznaczonych na cele społeczne;
- pomoc dla rodzin o niskich dochodach oraz dla emerytów i rencistów w celu poprawy efektywności energetycznej ich mieszkań, a także długoterminowe, nisko oprocentowane kredyty przeznaczone na poprawę efektywności energetycznej budynków;
- jednolite, zryczałtowane pakiety w zakresie konserwacji kotłów i centralnych instalacji klimatyzacyjnych świadczonych przez wykwalifikowanych pracowników;
- utworzenie wspólnotowej strony internetowej powiązanej ze stronami krajowymi, łatwo dostępnej dla użytkowników końcowych;
- opracowanie europejskich materiałów dydaktycznych we wszystkich językach UE, pod kątem poszczególnych zainteresowanych grup zawodowych, służących uzyskaniu Europejskiego Certyfikatu Umiejętności w Dziedzinie Budownictwa; ⁽²⁾
- włączenie priorytetowych tematów działań w zakresie edukacji do właściwych programów wspólnotowych: wspólnotowego programu działań w zakresie edukacji, siódmego programu ramowego na rzecz badań i rozwoju, programu Marie Curie, EBI, uniwersytetów;
- opracowanie materiałów informacyjno-szkoleniowych dla szkół wszystkich typów i stopni, stowarzyszeń zawodowych i związków zawodowych, dla konsumentów i ich organizacji.

1.11 Zdaniem Komitetu z perspektywy użytkownika końcowego konieczne jest należyte uwzględnienie przeszkód utrudniających promowanie i wdrażanie działań służących zapewnieniu efektywności energetycznej budynków w Europie: przeszkód technicznych, ekonomicznych, finansowych, prawnych, administracyjnych i biurokratycznych, instytucjonalnych, związanych z zarządzaniem, społeczno-behawioralnych, a także wynikających z braku zintegrowanej strategii (brak równowagi między ogrzewaniem a klimatyzacją, nieuwzględnianie stref klimatycznych itp.).

2. Wprowadzenie

2.1 Rada Europejska w konkluzjach ze szczytu w Brukseli (8–9 marca 2007 r.) podkreśliła „potrzebę bardziej racjonalnego wykorzystania energii w UE, tak aby osiągnąć unijny cel zmniejszenia zużycia energii o 20 % w porównaniu z prognoząmi na 2020 r.” i wymieniła jako priorytety „racjonalne wykorzystanie i oszczędzanie energii przez jej użytkowników, technologie i innowacje energetyczne oraz **oszczędności energii w budynkach**”.

⁽²⁾ Poświadczający zrozumienie potrzeby efektywnego wykorzystania zasobów. Patrz analogiczna propozycja dotycząca Europejskiego Certyfikatu Umiejętności Komputerowych.

2.1.1 Problem efektywności energetycznej budynków wpisuje się w ramy inicjatyw wspólnotowych w dziedzinie zmian klimatu (zobowiązania podjęte w protokole z Kioto) oraz bezpieczeństwa dostaw, zwłaszcza w postaci zielonych ksiąg w sprawie bezpieczeństwa dostaw energii i w sprawie racjonalizacji zużycia energii, na temat których Komitet miał już wielokrotnie okazję się wypowiedzieć ⁽³⁾.

2.1.2 Energia używana w ramach usług związanych z budynkami stanowi ok. 40 % ⁽⁴⁾ całkowitego zużycia energii w UE.

2.1.3 Średnie roczne zużycie wyłącznie na potrzeby grzewcze w gospodarstwach domowych w wielu regionach Europy wynosi 180 kWh/m². Oznacza to, że istniejące budynki w wielu państwach europejskich są szczególnie słabo wyposażone, jeżeli chodzi o efektywność energetyczną.

2.1.4 Jest to efektem wielu czynników. Składa się na nie niedostateczna wiedza konsumentów na temat coraz większych trudności związanych z poszukiwaniem źródeł taniej energii, a ponadto widoczna wśród architektów, deweloperów i drobnych przedsiębiorstw tego sektora ⁽⁵⁾ tendencja do wznoszenia budynków z niewielką dbałością o ich efektywność energetyczną i ekologiczną budowę oraz do stawiania na pierwszym miejscu kwestii estetycznych, które związane są z chwilową modą, takich jak jakość posadzek, luksusowe instalacje sanitarne, dekoracyjność, przeszklenie fasad zewnętrznych, rodzaj użytych materiałów i rozmiary okien.

2.1.4.1 Należy również podkreślić niewielką aktywność organów administracyjnych, szczególnie lokalnych biur technicznych i służb sanitarnych w zakresie pomiaru zużycia energii w budynkach kontrolowanych w celu wydania pozwolenia na zasiedlenie, lub ich niewystarczające doinformowanie.

2.1.4.2 Wbrew powszechnej opinii istnieją bowiem znaczne możliwości zwiększenia efektywności energetycznej, nie tylko budynków nowych, lecz również istniejących, a przede wszystkim wielorodzinnych budynków mieszkalnych znajdujących się w dużych miastach ⁽⁶⁾.

2.1.5 W kwestii renowacji istniejącej infrastruktury warte rozważenia są umowy, jakie można zawierać z przedsiębiorstwami usług energetycznych (ESCO: *Economy Service Companies*): na ich podstawie zleca się wspomnianym przedsiębiorstwom

⁽³⁾ Opinia w sprawie zielonej księgi — o europejską strategię bezpieczeństwa dostaw energii, sprawozdawczyni: Ulla SIRKEINEN, Dz.U. C 221 z 7.8.2001, s. 45 oraz opinia rozpoznawcza „Zaopatrzenie UE w energię — strategia optymalizacji”, sprawozdawczyni: Ulla SIRKEINEN, Dz.U. C 318 z 23.12.2006, s. 185, opinia rozpoznawcza w sprawie efektywności energetycznej, sprawozdawca: Stéphane BUFFETAUT, Dz.U. C 88/53 z 11.4.2006, opinia w sprawie propozycji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie efektywności wykorzystania energii przez odbiorców końcowych oraz usług energetycznych, sprawozdawczyni: Ulla SIRKEINEN, Dz.U. C 120 z 20.5.2005, s. 115; opinia w sprawie planu działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii, sprawozdawca: Edgardo Maria IOZIA, Dz.U. 10/22 z 15.1.2008.

⁽⁴⁾ 32 % energii zużywane jest w sektorze transportu, a 28 % w przemyśle. Źródło: Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Przedsiębiorstw i Przemysłu.

⁽⁵⁾ PKB w budownictwie stanowi ponad 5 % łącznego PKB w UE.

⁽⁶⁾ Gdyby średnie roczne zużycie energii w budynkach w regionach europejskich zostało zmniejszone do 80 kWh/m², czyli do poziomu klasy D, możliwe byłyby znaczne oszczędności zużycia energii w sektorze mieszkaniowym. Wniosek ten jest wyraźnie zgodny z duchem dyrektywy 2002/91/WE.

ulepszenie istniejących budynków w celu zapewnienia oszczędności pozwalających często dość znacznie obniżyć rachunki za energię elektryczną. Wynagrodzenie dla przedsiębiorstwa pochodzi z oszczędności wynikających z mniejszego zużycia (⁷).

2.1.6 Możliwe jest ponadto podjęcie wielu działań w ramach renowacji na niewielką skalę, takich jak na przykład zamontowanie okiennic, zainstalowanie inteligentnych liczników („*smart meters*”), pozwalających odbiorcom uzyskać informacje na temat zużycia energii w czasie rzeczywistym, oraz zasilanych gazem systemów ogrzewania wody (zwanym „*top boxes*”), umożliwiającym zmniejszenie o 40 % kosztów i emisji szkodliwych gazów. Stosowane w mieszkaniach mikrosystemy wentylacyjne również okazały się niezwykle efektywne, natomiast odpowiednio dobrany rodzaj materiału, z którego wykonana jest na przykład przejrzysta przegroda pionowa (okno), może zmniejszyć straty ciepła z budynku co najmniej o 20 % (⁸). Również zastosowanie wodooszczędnych technologii sanitarnych zmniejsza zużycie energii. Jeżeli chodzi o rachunki za energię, dostawcy energii powinni dostarczać konsumentom jasnych i bezpłatnych informacji na temat zużycia energii w tym samym okresie w roku poprzednim, tak by mogli porównać swój obecny poziom zużycia energii.

2.1.7 EKES wyraża przekonanie, że podjęcie inicjatyw w tym zakresie pozwoli zapewnić znaczne oszczędności przyczynić się tym samym do osiągnięcia celów związanych ze zmianami klimatu i bezpieczeństwem dostaw energii. Biorąc pod uwagę niewielkie pole manewru dla działań krótkoterminowych i średnioterminowych w zakresie warunków zaopatrzenia w energię, należy podjąć działania wśród użytkowników końcowych. Innymi słowy, należy:

- poprawić efektywność końcowego wykorzystania energii;
- kontrolować popyt na energię;
- wspierać produkcję energii ze źródeł odnawialnych (⁹);
- przewidzieć lepsze zarządzanie zużyciem energii, oparte w dużym stopniu na samokontroli.

2.1.8 Istnieje wiele czynników utrudniających oszczędności i inny sposób eksploatacji zasobów energetycznych:

- tradycja kulturowa;
- trudności w zarządzaniu zmianami;
- niewystarczająca wiedza specjalistyczna;
- nieodpowiednia polityka podatkowa;
- zbyt wąski zakres partnerstwa wśród przedsiębiorstw;
- brak informacji.

(⁷) Istnieją obecnie trzy typy umów: umowa przewidująca całkowitą cesję oszczędności na ESCO na czas określony, umowa przewidująca podział oszczędności między ESCO i klienta, umowa przewidująca podział oszczędności przy gwarancji określonej kwoty oszczędności dla klienta.

(⁸) Jest to możliwe przy oknach z powłoką niskoemisyjną, złożonych z dwóch tafli szkła oddzielonych warstwą gazu szlachetnego (kryptonu, ksenonu, argonu).

(⁹) Potencjalny udział energii słonecznej jako źródła odnawialnego: promieniowanie słoneczne pochłaniane przez Ziemię wynosi **177 000 TW** promieniowanie słoneczne na powierzchni Ziemi wynosi **117 000 TW**, światowe zużycie energii pierwotnej wynosi **12 TW** (źródło: Uniwersytet w Bergamo, wydział inżynierii).

2.1.9 W budownictwie istnieje znaczny potencjał w zakresie oszczędności energetycznych, przede wszystkim w przypadku energii wykorzystywanej do ogrzewania, zapewnienia siły napędowej i oświetlenia na etapie użytkowania budynków. Świadczą o tym tak zwane domy pasywne (¹⁰), pozwalające korzystać z ogromnych możliwości w zakresie oszczędności i stanowiące ważny bodziec dla innowacji i konkurencyjności Wspólnoty, gdyż stosowane w nich rozwiązania są zwykle efektem rozwoju i wykorzystania nowych technologii, bardziej efektywnych pod względem energetycznym.

2.1.10 Cele strategiczne polityki energetycznej są następujące:

- zmniejszenie szkodliwych emisji wpływających na zmiany klimatu, z poszanowaniem specyficznych cech środowiska naturalnego i terenu;
- wspieranie rozwoju konkurencyjności w sektorze nieruchomości, w przemyśle i nowych technologiach energetycznych;
- zwrócenie uwagi na kwestie socjalne i na ochronę zdrowia obywateli w związku z polityką energetyczną.

2.1.11 Określając działania służące poprawie efektywności energetycznej, należy również wziąć pod uwagę korzyści płynące z szerokiego zastosowania innowacji technologicznych efektywnych pod względem stosunku kosztów i korzyści, umożliwiających użytkownikom końcowym podjęcie bardziej świadomych decyzji w odniesieniu do poziomu indywidualnego zużycia energii poprzez udostępnienie odpowiednich informacji na temat: środków poprawy efektywności energetycznej, porównania profili użytkowników końcowych oraz rzeczywistych specyfikacji technicznych sprzętu zużywającego energię elektryczną (¹¹).

2.1.12 Wszelkie informacje dotyczące efektywności energetycznej, w szczególności kosztów, powinny być szeroko rozpowszechniane w odpowiedniej formie wśród zainteresowanych odbiorców. Informacje powinny również obejmować warunki finansowe i prawne, a towarzyszyć im powinny kampanie komunikacyjne i promocyjne, tak by zapewnić obszerny przegląd sprawdzonych rozwiązań na wszystkich szczeblach.

2.1.13 Środki ograniczone wyłącznie do kwestii technicznych są konieczne, lecz niewystarczające do zmniejszenia zużycia energii w budynkach. Należy uwzględnić dość złożony problem interakcji między szeroką i zróżnicowaną grupą użytkowników a stałą ewolucją stosowanych technologii.

2.1.14 W ramach poprzedniego programu na rzecz inteligentnej energii na lata 2003–2006, stworzono inicjatywę w postaci platformy w zakresie budownictwa (EPBD Buildings Platform) (¹²), obejmującej usługi służące ułatwieniu stosowania dyrektywy 2002/91/WE w sprawie charakterystyki energetycznej budynków, która w pełni weszła w życie na początku 2006 r. Dyrektywa zawiera następujące działania obowiązujące w państwach członkowskich:

- wymagania dotyczące zintegrowanej charakterystyki energetycznej budynków i metodologia jej obliczania;

(¹⁰) Za pasywne uznaje się domy, w których roczne zużycie energii nie przekracza 15 kWh/m².

(¹¹) Zgodnie z art. 3 ust. 6 dyrektywy 2003/54/WE niektóre z wymienionych potrzebnych informacji powinny już obecnie być dostarczane użytkownikom końcowym.

(¹²) EPBD = europejska dyrektywa w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (*European energy performance of buildings directive*).

- zastosowanie minimalnych wymagań w odniesieniu do nowych budynków w UE;
- minimalne wymagania dotyczące charakterystyki energetycznej dużych budynków istniejących, podlegających istotnej renowacji;
- certyfikacja charakterystyki energetycznej, obowiązkowa w przypadku budynków nowych, podlegających istotnej renowacji i wszelkich lokali, których sposób użytkowania ma zostać zmieniony ⁽¹³⁾;
- regularna kontrola kotłów i systemów klimatyzacji w budynkach oraz dodatkowo ocena instalacji grzewczych, w których kotły mają więcej niż 15 lat.

2.1.15 Z technicznego punktu widzenia niezwykle istotne jest, aby obywatele i konsumenci zdawali sobie sprawę z konieczności przyjęcia zintegrowanej strategii uwzględniającej różnorodne czynniki, w tym m.in.:

- jakość izolacji termicznej,
- rodzaj instalacji grzewczych i klimatyzacyjnych,
- wykorzystanie odnawialnych źródeł energii,
- ekspozycję budynku,
- zapobieganie przeciekom i powstawaniu pleśni.

2.1.15.1 Podsumowując, istnieją dwa podstawowe wskaźniki:

- **zapotrzebowanie okrycia budynku na energię:** wskaźnik ten pozwala ocenić jakość okrycia, która umożliwia ograniczenie do minimum strat ciepła w okresie zimowym i przegrzania w okresie letnim;
- **ogólne właściwe zapotrzebowanie na energię pierwotną:** pozwala ocenić efektywność wszystkich instalacji służących wykorzystaniu energii pierwotnej do zapewnienia komfortu życia i innych celów.

2.1.16 Cele dotyczące ograniczenia zużycia energii i emisji zanieczyszczeń wpływających na zmianę warunków klimatycznych powinny być realizowane także poprzez następujące działania:

1. wprowadzenie oprócz środków izolacji termicznej (środki pasywne) znacznych udoskonaleń instalacji pod względem technologicznym (środki aktywne);
2. rozszerzenie rodzajów i zasięgu działań służących oszczędzaniu energii;
3. włączenie źródeł odnawialnych do wysokowydajnych systemów hybrydowych;
4. propagowanie innowacyjnych systemów, takich jak: **chłodzenie z wykorzystaniem energii słonecznej, mikrogeneracja, trójgeneracja, pompy ciepła i instalacje hybrydowe** ⁽¹⁴⁾.

⁽¹³⁾ W przypadku kupna, sprzedaży, wynajmu i dziedziczenia.

⁽¹⁴⁾ **Średnia koncentracja energii:** kolektory słoneczne: ~ 0,2 kW/m²; elektrownia wiatrowa: ~ 1-2 kW/m², elektrownia wodna: ~ 5000 kW/m²; pompa ciepła: ~ 10 000 kW/m² (Źródło: Uniwersytet w Bergamo, wydział inżynieryjny).

2.1.17 Programy wspólnotowe na rzecz innowacji i badań naukowych odgrywają decydującą rolę w rozwoju efektywności energetycznej budynków w związku z docelową technologią inteligentnych budynków niezużywających energii, to znaczy budynków o dodatnim bilansie energetycznym, w których ilość wytwarzanej energii przekracza zapotrzebowanie na nią dzięki wykorzystaniu najbardziej powszechnych źródeł energii alternatywnej, tj. energii słonecznej, wiatrowej i geotermalnej.

2.1.18 Na szczeblu wspólnotowym, oprócz wspomnianego wyżej programu ramowego na rzecz konkurencyjności i innowacji, decydującą rolę we wspieraniu rozwoju technologii czystej energii odgrywa siódmy program ramowy na rzecz badań i rozwoju technologicznego, w którym uwzględniono, w ramach programu szczegółowego Współpraca, jeden z priorytetowych obszarów tematycznych w tym zakresie.

2.1.19 Szczególnego znaczenia nabiera normalizacja techniczna na szczeblu europejskim w dziedzinie efektywności energetycznej budynków. CEN (Europejski Komitet Normalizacyjny) otrzymał mandat Komisji w celu opracowania norm technicznych koniecznych do stosowania wymienionej wyżej dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej budynków ⁽¹⁵⁾. Mandat obejmuje:

- zharmonizowane normy pomiaru zużycia energii w istniejących budynkach,
- zharmonizowane normy dla nowych budynków,
- spójne normy certyfikacji,
- wspólne normy dla procedur kontroli.

2.1.20 Opracowano blisko 30 norm europejskich (CEN) ⁽¹⁶⁾. Państwa członkowskie potwierdziły już, że zamierzają je stosować na zasadzie dobrowolności. Jeżeli zaś okaże się, że dobrowolne stosowanie norm nie jest przestrzegane, trzeba będzie nadać im obowiązujący charakter za pomocą odpowiednich środków legislacyjnych.

2.1.21 W każdym przypadku zapewnienie państwom członkowskim narzędzi koniecznych do opracowania zintegrowanej, jednolitej metodologii obliczania klasy energetycznej budynków jest obowiązkiem Komisji. Po określeniu przez

⁽¹⁵⁾ Patrz przypis 16 zawierający opracowane do tej pory normy w tym zakresie UN-CEN/CENELEC www.cen.eu/cenorm/businessdomains/sectors/utilitiesandenergy/news.asp

⁽¹⁶⁾ EN-ISO 6946 Komponenty budowlane i elementy budynku; EN10339 Systemy wentylacyjne zapewniające komfort w budynkach; EN 10347 Ogrzewanie i klimatyzacja budynków; EN 10348 Ogrzewanie budynków; EN 10349 Ogrzewanie i klimatyzacja budynków; EN 13465 Wentylacja budynków; EN 13779 Wentylacja budynków niemieszkalnych; EN 13789 Właściwości cieplne budynków; EN ISO 13790 Ciepłe właściwości użytkowe budynków; EN ISO 10077-1 Ciepłe właściwości użytkowe okien, drzwi, żaluzji; EN ISO 10077-2 Ciepłe właściwości użytkowe okien, drzwi, żaluzji; EN ISO 13370 Właściwości cieplne budynków; EN ISO 102211-1 Mostki cieplne w budynkach; EN ISO 102211-2 Mostki cieplne w budynkach; EN ISO 14683 Mostki cieplne w budynkach; EN ISO 13788 Ciepło-wilgotnościowe właściwości komponentów budowlanych i elementów budynku; EN ISO 15927-1 Ciepło-wilgotnościowe właściwości użytkowe budynków; EN ISO 13786 Właściwości cieplne komponentów budowlanych; EN 10351 Materiały budowlane; EN 10355 Ściany i stropy; EN 410 Szkło w budownictwie. Określenie świetlnych i słonecznych właściwości oszklenia; EN 673 Szkło w budownictwie- określenie współczynnika przenikania ciepła UEN ISO 7345 Izolacja cieplna — wielkości fizyczne i definicje.

państwa członkowskie minimalnych wymogów efektywności energetycznej, muszą one znajdować odzwierciedlenie w certyfikatach efektywności energetycznej; dokumenty te są w istocie oznaczeniem klasy budynku podobnym do oznaczeń przyznawanych sprzętowi gospodarstwa domowego. Certyfikaty wydawane dla budynków są jednak bardziej rozbudowane i złożone, a ponadto towarzyszą im zalecenia umożliwiające zwiększenie ich efektywności.

2.1.22 Z projektów badań jasno wynika, że oprócz wyposażenia technicznego zainstalowanego w budynkach, postępowanie użytkowników je osób (czy to jako miejsce zamieszkania, czy też miejsce pracy w ciągu dnia) i ich uwrażliwienie na kwestie oszczędności energii stanowi ważny czynnik decydujący o poziomie zużycia.

2.1.22.1 W tym względzie należy propagować sposób ubierania się bardziej dostosowany do wysokich temperatur, polegający na przykład na rezygnowaniu z marynarki i krawata w okresie letnim⁽¹⁷⁾ oraz na noszeniu odpowiednio ciepłych ubrań w zimie, tak by można było w mieszkaniach i biurach utrzymywać temperaturę na poziomie około 20,21°C⁽¹⁸⁾.

2.1.23 Usytuowanie budynku względem stron świata w równie dużym stopniu wpływa na ilość ciepła konieczną dla wygody jego użytkowników. Zużycie energii na jedną osobę na ogrzewanie identycznych domów w zabudowie szeregowej może się różnić w stosunku 1 do 2,5 (i 1 do 3 w przypadku domów wolnostojących), zaś zużycie energii elektrycznej może się różnić w stosunku 1 do 4 lub 5.

2.1.23.1 Z uwagi na powyższe należy rozszerzyć zakres obowiązujących przepisów poprzez wprowadzenie postanowień dotyczących efektywności energetycznej nie tylko budynków, lecz całych dzielnic.

2.1.24 Obywatele powinni zdobywać coraz większą wiedzę, w tym w ramach edukacji szkolnej⁽¹⁹⁾, na temat znacznej ilości energii pierwotnej zużywanej w pomieszczeniach mieszkalnych do następujących celów:

- ogrzewania w okresie zimowym,
- klimatyzacji w okresie letnim,
- podgrzewania wody użytkowej,
- siły napędowej potrzebnej do pracy wind,
- oświetlenia,
- działania sprzętu gospodarstwa domowego,

oraz możliwości zaoszczędzenia znacznej części tej energii⁽²⁰⁾ przy odrobinie wysiłku i dobrej woli.

⁽¹⁷⁾ Patrz decyzja japońskiego premiera.

⁽¹⁸⁾ Temperatura w Budynku Energii Odnawialnej w Brukseli nie przekracza w zimie 21°C.

⁽¹⁹⁾ Dżul jako jednostka pomiaru energii i wat (1 dżul na sekundę) jako jednostka pomiaru mocy powinny być podawane w programach oświatowych wraz z takimi jednostkami jak metr, litr, kilogram itp.

⁽²⁰⁾ Wśród wszystkich rodzajów energii najtańsza jest **ta, która została zaoszczędzona**.

2.1.25 Użytkownicy końcowi często muszą podejmować ważne decyzje inwestycyjne, na przykład w trakcie remontu lub w przypadku wprowadzania istotnych zmian w pomieszczeniach mieszkalnych znajdujących się dopiero na etapie projektowania lub budowy. Decyzja o zainwestowaniu w nowe technologie ma równie duży wpływ na klasę energetyczną budynku, gdyż technologie te pozwalają na znaczne oszczędności energii. Należą do nich:

- materiały wzmacniające izolację,
- powierzchnie (drzwi i okna) o lepszym współczynniku przenikania ciepła⁽²¹⁾,
- przeciwsłoneczne systemy osłonowe, jak na przykład zwykajne okiennice,
- wybór i dostosowanie systemu grzewczego⁽²²⁾,
- instalacja dodatkowych systemów, takich jak systemy fotowoltaiczne, słoneczne urządzenia grzewcze, pompy geotermalne o ułożeniu poziomym i pionowym,⁽²³⁾
- zapobieganie przeciekom i powstawaniu pleśni.

2.1.26 Jasne jest, że zmiana stosowanych dotąd wzorców postępowania będzie wymagała nowych bodźców kulturowych i nowych zachęt w celu zrekompensowania wyższych kosztów i zwiększenia zainteresowania następującymi kwestiami:

- badaniami projektowymi,
- weryfikacją technologii budowlanych,
- wykorzystaniem materiałów dobrej jakości w trakcie procesu budowy,
- uwzględnieniem nowych rozwiązań konstrukcyjnych pozwalających zainstalować urządzenia do pozyskiwania energii słonecznej⁽²⁴⁾,
- określeniem przestrzeni najlepiej przystosowanej do zainstalowania paneli fotowoltaicznych,
- wstępną oceną możliwości zastosowania pionowej lub poziomej pompy geotermalnej.

⁽²¹⁾ Wartość współczynnika przenikania ciepła jest coraz częściej elementem równorzędnym, a nawet ważniejszym niż walory estetyczne elementów budynku.

⁽²²⁾ Kocioł kondensacyjny ma wydajność 120 % w porównaniu z kotłem tradycyjnym, którego wydajność wynosi ok. 80 %.

⁽²³⁾ Pompy pionowe wykorzystują zasadę, zgodnie z którą temperatura Ziemi jest wyższa na pewnej głębokości, przez co woda przepływająca w obiegu zamkniętym na pewnej głębokości wraca na powierzchnię ogrzana do wyższej temperatury i wymaga mniejszej ilości ciepła, aby osiągnąć temperaturę konieczną do ogrzania budynku. Pompa pozioma pozwala wykorzystać stałą temperaturę Ziemi na głębokości 4-5 metrów i uzyskać w układzie rur umieszczonych na tej głębokości temperaturę wody wyższą niż temperatura otoczenia. Różnica temperatur jest zatem mniejsza. Ilość ciepła potrzebna do ogrzania wody z 6 °C do 30 °C jest znacznie wyższa, niż w przypadku gdy do ogrzewania wykorzystamy wodę o temperaturze 14 °C.

⁽²⁴⁾ „Chłodzenie z wykorzystaniem energii słonecznej”: możliwe jest wykorzystanie energii słonecznej do pozyskania świeżego, schłodzonego powietrza przy znacznych oszczędnościach energii. W procesie tym wykorzystywana jest chłodziarka pochłaniająca ciepło. Wykorzystanie **kolektorów słonecznych** jako generatorów mocy do zasilania chłodziarek absorpcyjnych pozwala na wykorzystanie paneli w okresach największego nasłonecznienia.

2.1.27 W kwestii zachęt należy wziąć pod uwagę następujące działania:

- zwiększenie powierzchni działek budowlanych,
- zmniejszenie opłat związanych z wyposażeniem terenu w infrastrukturę społeczną,
- ograniczenie procedur związanych z wydaniem pozwolenia na budowę,
- nieuwzględnianie większej grubości nieprzezroczystych płaszczyn pionowych (ścian), zawierających warstwy materiału izolacyjnego,
- przyznawanie oznaczeń według klasyfikacji jakości zależnie od uzyskiwanych oszczędności.

2.1.28 Wszelkie działania, jakie trzeba będzie podjąć, aby uzyskać istotne oszczędności energii, będą musiały uwzględniać fakt, że znaczna większość europejskiej populacji mieszka w budynkach już istniejących, a odsetek budynków nowych jest niewielki.

2.1.29 W wynajmowanych budynkach problemem jest fakt, że zwykle to właściciel ponosi koszty działań służących poprawie efektywności energetycznej (np. koszty wymiany stolarki, zakupu wysokowydajnych kotłów, instalacji produkujących czystą energię), lecz związane z tym ograniczenie kosztów przynosi korzyści użytkownikom.

2.1.30 Rozwiązaniem tego problemu mogłoby być wspieranie metody polegającej na **finansowaniu przez stronę trzecią** ⁽²⁵⁾. Metoda ta polega na **wspieraniu** działań sprzyjających oszczędnościom energii w budynkach, realizowanych przez przedsiębiorstwa powiązane z instytucjami kredytowymi, i na **amortyzowaniu** inwestycji w wyznaczonym okresie dzięki różnicy między mniejszymi kosztami ponoszonymi w wyniku przeprowadzonych działań a średnimi kosztami, które trzeba byłoby ponieść w tym samym okresie w przypadku braku takich działań.

2.1.31 Narzędzie znane jako zarządzanie popytem na energię (*Demand Side Management*, DSM) stanowi sprawdzony system finansowania, stosowany w krajach uprzemysłowionych i zasługujący na poparcie i rozpowszechnienie. Przedsiębiorstwa produkujące i dostarczające energię inwestują w przedsięwzięcia polegające na modernizacji energetycznej budynków, które są podłączone do ich sieci. Oszczędności wynikające z tych działań pozwalają odzyskać poniesione nakłady.

2.1.32 Oczywiście jest, że z perspektywy tego systemu niezwykle korzystne byłoby wprowadzenie odpowiednich prawnych, które byłyby zachętą dla dostawców energii do inwestowania w termomodernizację budynków, do których dostarczają oni energię ciepłą.

2.1.33 Skomplikowany problem oszczędności energii w budynkach mieszkalnych wygląda podobnie w większości nowych państw członkowskich Unii. Niedopuszczalna jest sytuacja, w której użytkownicy końcowi i obywatele mieliby

ponosić konsekwencje związane z jego kosztami i komplikacjami. Na przykład w Czechach na modernizację budynków mieszkalnych wykorzystano część środków pozyskanych w ramach polityki spójności.

2.1.34 Modernizacje przeprowadzone zgodnie z procedurami uwzględniającymi parametry energetyczne stanowią zatem najważniejszą dziedzinę wymagającą działania. Cele polegające na ograniczeniu zużycia energii i emisji zanieczyszczeń powinny być realizowane poprzez następujące działania:

- wprowadzenie oprócz środków izolacji termicznej (środki pasywne) także znacznych udoskonaleń instalacji pod względem technologicznym (środki aktywne);
- rozszerzenie skali i zakresu działań służących oszczędzaniu energii, w tym poprzez wykorzystanie polityki uwzględniającej pomoc finansową i w zakresie planów zagospodarowania;
- rozpowszechnianie systemów hybrydowych, tzn. uzupełnianie tradycyjnych źródeł energii źródłami alternatywnymi i czystymi w celu zmniejszenia zużycia paliw kopalnych.

2.1.35 Polityka służąca zapewnieniu oszczędności energii w budynkach wymaga dla swej skuteczności włączenia, oprócz obywateli, również organów reprezentujących różne grupy zawodowe i przedsiębiorców poszczególnych sektorów, a mianowicie:

- izb zawodowych,
- zwolenników zielonej i bioklimatycznej urbanizacji,
- kierowników projektu,
- podmiotów zarządzających energią,
- przedsiębiorstw usług energetycznych (ESCO),
- przedsiębiorstw budowlanych,
- agencji nieruchomości,
- przedsiębiorstw produkcyjnych pełniących rolę podwykonawców w sektorze budowlanym,
- usługodawców i personelu technicznego.

3. Stan obecny

3.1 Stan obecny w Unii Europejskiej

3.1.1 Kwestia podniesienia efektywności energetycznej budynków jest przedmiotem wielu aktów prawa wspólnotowego, w tym między innymi: dyrektywy w sprawie wyrobów budowlanych ⁽²⁶⁾ z 1989 r., a w odniesieniu do sektora budowlanego — dyrektywy SAVE z 1993 r. ⁽²⁷⁾, dyrektywy w sprawie certyfikacji energetycznej budynków ⁽²⁸⁾ z 1993 r., dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (*Directive on the energy performance of buildings* — EPBD) z 2002 r. ⁽²⁹⁾, dyrektywy 2005/32/WE ustanawiającej ogólne zasady ustalania wymogów

⁽²⁵⁾ Metoda ta jest zalecana przez UE w art. 4 dyrektywy EWG nr 93/76 (Dz.U. L 237 z 22.9.1993, str. 28). W omawianym przypadku chodzi o rozwiązanie techniczne i finansowe w formie swego rodzaju przetargu na kompleksowe świadczenie usług kontroli, finansowania, instalacji, zarządzania i konserwacji instalacji technologicznych przez podmiot zewnętrzny, powszechnie zwany przedsiębiorstwem usług energetycznych (ESCO — energy saving company), którego zadaniem jest również pokrycie kosztów zleconej inwestycji polegającej na wykonaniu nowych instalacji w zamian za część wartości energii zaoszczędzonej w okresie kilku lat od zrealizowania inwestycji. Patrz załącznik.

⁽²⁶⁾ Dyrektywa 89/106/EWG

⁽²⁷⁾ Dyrektywa 93/76/EWG

⁽²⁸⁾ Dyrektywa 93/76/EWG, uchylona dyrektywą 2006/32/WE

⁽²⁹⁾ Dyrektywa 2002/91/WE

dotyczących ekoprojektu dla produktów wykorzystujących energię ⁽³⁰⁾ z 2005 r., dyrektywy w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych ⁽³¹⁾ z 2006 r., a także wielu innych aktów prawnych dotyczących określonych produktów, takich jak dyrektywa w sprawie kotłów ⁽³²⁾, urządzeń biurowych ⁽³³⁾, urządzeń gospodarstwa domowego ze wskazaniem zużycia energii poprzez etykietowanie ⁽³⁴⁾, wymagań efektywności energetycznej chłodziarek ⁽³⁵⁾, stateczników do oświetlenia fluorescencyjnego ⁽³⁶⁾. Dyrektywa EPBD z 2002 r. dotyczy konkretnie poprawy charakterystyki energetycznej budynków mieszkalnych i użytkowych, zarówno nowych, jak też istniejących.

3.1.2 Ostateczny termin transpozycji tej dyrektywy wyznaczono na dzień 4 stycznia 2006 r., lecz kilka państw członkowskich skutecznie ubiegało się o jego wydłużenie ⁽³⁷⁾, podczas gdy przeciwko innym Komisja wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego ze względu na brak transpozycji lub niewłaściwe jej przeprowadzenie ⁽³⁸⁾. W każdym przypadku wszystkie państwa członkowskie miały obowiązek opublikować kryteria uzyskania certyfikatu energetycznego przed końcem 2007 r.

3.2 Stan obecny w zależności od rodzaju budynku mieszkalnego i strefy klimatycznej

3.2.1 EKES jest zdania, że wyczerpujące omówienie problemu wkładu użytkowników końcowych w zapewnienie efektywności energetycznej budynków wymaga przedstawienia specyfiki omawianych dużych sektorów w UE, w tym między innymi:

- różnorodnych rodzajów nieruchomości,
- różnorodnych warunków klimatycznych.

3.2.2 **Rodzaje nieruchomości.** W nowych państwach członkowskich oraz w pięciu landach Niemiec Wschodnich istnieją ogromne możliwości wprowadzenia oszczędności energii w budynkach w porównaniu z istniejącymi budynkami w UE-15.

3.2.2.1 Nieruchomości znajdujące się na tym obszarze są w dużej mierze efektem sporządzonych w okresie powojennym planów zagospodarowania przestrzennego, których charakterystycznym elementem było wykorzystanie prefabrykatów pochodzących z produkcji masowej do wznoszenia dużych, wielopiętrowych budynków wielorodzinnych, realizowanych w krótkich terminach i z zastosowaniem jednolitych, znormalizowanych i scentralizowanych technologii. Ponadto nieruchomości te przez długi okres nie były poddawane jakimkolwiek pracom konserwacyjnym czy renowacyjnym ⁽³⁹⁾.

⁽³⁰⁾ Dyrektywa 2005/32/WE

⁽³¹⁾ Dyrektywa 2006/32/WE

⁽³²⁾ Dyrektywa 92/42/EWG

⁽³³⁾ Decyzja 2006/1005/WE

⁽³⁴⁾ Dyrektywa 92/75/EWG

⁽³⁵⁾ Dyrektywa 96/57/EWG

⁽³⁶⁾ Dyrektywa 2000/55/WE

⁽³⁷⁾ Patrz między innymi Włochy.

⁽³⁸⁾ Patrz skierowanie uzasadnionej opinii do Francji i Łotwy dnia 16 października 2007 r.

⁽³⁹⁾ Przegląd zużycia energii i możliwości wprowadzenia oszczędności („Overview on energy consumption and saving potentials”) — Carsten Petersdorff, Ecofys GmbH, Eupener Strasse 59, 50933 Kolonia, Niemcy, maj 2006 r.

3.2.2.2 Na przykład w Rumunii w 2002 r. zewidencjonowano 4 819 104 tego rodzaju budynki mieszkalne. Liczba bloków mieszkaniowych wynosi tam 83 799, w tym liczba mieszkań wynosi 2 984 577, co stanowi prawie 60 % wszystkich istniejących w tym kraju mieszkań. Ponadto 53 % budynków mieszkalnych pochodzi co najmniej sprzed czterdziestu lat, 37 % z nich ma ponad dwadzieścia lat, a zaledwie 10 % zostało wybudowanych mniej niż dziesięć lat temu.

3.2.2.3 W blokach mieszkaniowych, jakie można z reguły zaobserwować we wszystkich krajach byłego Związku Radzieckiego, zaopatrzenie w energię ciepłą przeznaczoną do ogrzewania, wentylacji i podgrzewania wody użytkowej jest zapewniane w dużej mierze (w ponad 95 %) poprzez systemy scentralizowane. W wyniku badań przeprowadzonych w 2005 r. w tego rodzaju budynkach stwierdzono, że możliwe są oszczędności rzędu 38–40 %.

3.2.2.4 Odpowiedzialność za tak duże straty energii ponoszą częściowo użytkownicy końcowi — materiały niskiej jakości; niedostateczna izolacja termiczna; przestarzałe, energochłonne technologie; przestarzałe instalacje grzewcze; energochłonne oświetlenie; niskowydajne urządzenia grzewcze; pompy niskiej jakości itp.; z drugiej strony wysokie straty są efektem nieefektywnego zarządzania energią, powodującego znaczne ubytki ⁽⁴⁰⁾, których koszty ostatecznie ponoszą konsumenci. Spośród wszystkich dostępnych możliwości **zapewnienie efektywności energetycznej jest rozwiązaniem najbardziej dostępnym, powodującym najmniejsze zanieczyszczenia i najbardziej oszczędnym.**

3.2.3 Strefy klimatyczne

3.2.3.1 We wszystkich dużych strefach klimatycznych Europy Północnej i Południowej, w których średnie roczne zużycie w sektorze mieszkaniowym wynosi 4 343 kWh ⁽⁴¹⁾, największą część tej energii wykorzystywana jest do ogrzewania, na które przeznaczają się łącznie 21,3 % dostarczanej energii elektrycznej, choć taki sposób wykorzystania dotyczy przede wszystkim krajów Europy Północnej i Środkowej. Kolejne miejsce zajmuje energia elektryczna zużywana przez chłodziarki i zamrażarki (14,5 %), a następnie przez oświetlenie (10,8 %).

3.2.3.2 W krajach Europy Południowej (we Włoszech, w Hiszpanii, Portugalii, Słowenii, na Maltce, w Grecji, na Cyprze i na południu Francji) jednym z głównych czynników przyczyniających się do wzrostu zużycia energii elektrycznej jest coraz powszechniejsze instalowanie domowych klimatyzatorów o niskim poborze mocy ⁽⁴²⁾ i o niskiej wydajności (o mocy chłodniczej <12 kW) oraz ich masowe stosowanie w okresie letnim.

⁽⁴⁰⁾ W zestawieniu z kalorycznością zastosowanego paliwa całkowite straty energii wynoszą 35 % w przypadku najbardziej efektywnych oraz 77 % w przypadku najmniej efektywnych systemów.

⁽⁴¹⁾ Całkowite zużycie energii elektrycznej podzielone przez liczbę rodzin.

⁽⁴²⁾ W odniesieniu do urządzeń tego rodzaju Komisja Europejska przyjęła w marcu 2002 r. dyrektywę (2002/31/WE), dla której termin wejścia w życie wyznaczono na czerwiec 2003 r., a następnie przesunięto do lata 2004 r., a której celem było wprowadzenie wydajniejszych urządzeń. Wskaźniki efektywności energetycznej małych klimatyzatorów klasy A zostały ustalone na poziomie 3,2. Tymczasem dostępne są już na rynku modele o wyższym wskaźniku efektywności energetycznej, na poziomie 4–5,5 w przypadku modeli najbardziej wydajnych. Oznacza to po pierwsze, że rozpowszechnienie urządzeń klasy A nie jest zbyt ambitnym celem, a po drugie, że pole do oszczędności jest bardzo szerokie, zważywszy że na rynku europejskim dość powszechne są nadal modele klasy D i E, których wskaźnik efektywności wynosi ok. 2,5.

3.2.3.3 Roczne zużycie energii w przypadku klimatyzatorów domowych, do których odnosi się dyrektywa 2002/31/WE, zostało oszacowane w 2005 r. na średnim poziomie 7–10 TWh w UE 25 państw ⁽⁴³⁾. Należy również zauważyć, że stale podłączone do sieci nowoczesne urządzenia multimedialne, komputery, drukarki, skanery, modemy i ładowarki do telefonów komórkowych, odpowiadają w Europie za aż do 20 % zużycia energii elektrycznej w gospodarstwach domowych.

3.3 Porównanie z wybranymi krajami

3.3.1 W Japonii zużycie energii stanowi około 6 % światowego zużycia energii i już dawno podjęto środki służące ograniczeniu zużycia energii i zmniejszenia związanych z tym emisji CO₂ szczególnie w branży transportowej i budowlanej, ponieważ sektor mieszkaniowy odpowiada za około 15 % całkowitego zużycia energii.

3.3.2 W sektorze mieszkaniowym oszczędności energii pierwotnej, ograniczenie emisji CO₂ i oszczędności kosztów energetycznych uzyskanych dzięki podjętym środkom na rzecz zwiększenia efektywności energetycznej budynków oceniono odpowiednio na około 28 %, 34 % i 41 % ⁽⁴⁴⁾. Japońskie standardy efektywności energetycznej budynków mieszkalnych ⁽⁴⁵⁾ zostały zmodyfikowane w 1999 r. i obejmują zarówno standardy wydajności, jak i standardy normatywne. Wyznaczony cel to osiągnięcie tych standardów w ponad 50 % nowych budynków.

3.3.3 Japońska metoda jednoczesnej oceny konstrukcji i stosowanych urządzeń gospodarstwa domowego posiada następujące cechy:

- ocena efektywności energetycznej konstrukcji budowlanej i urządzeń gospodarstwa domowego;
- ocena efektywności energetycznej całego domu **już w momencie budowy** na podstawie całkowitego zużycia energii przy wyszczególnieniu zużycia na cele takie jak klimatyzacja, ogrzewanie wody, oświetlenie i urządzenia wentylacyjne;
- ocena efektywności dotycząca systemów klimatyzacji, ogrzewania wody, oświetlenia i urządzeń wentylacyjnych **w trakcie ich faktycznego działania**;
- wykonanie szczegółowych pomiarów efektywności w trakcie faktycznej eksploatacji nowych mieszkań w celu osiągnięcia wyznaczonych standardów oszczędności w 2010 r.

⁽⁴³⁾ Patrz przypis 37

⁽⁴⁴⁾ Standardy efektywności energetycznej według japońskiej klasyfikacji „CASBEE” Źródło: „From Red Lights to Green Lights: Town Planning Incentives for Green Building” prezentacja na międzynarodowej konferencji „Talking and walking sustainability”, luty 2007 r. Auckland; autor: Mr. Matthew D. Paetz, Planning Manager, BA, BPlan (Hons), MNZPI; współautor: Mr. Knut Pinto-Delass, Urban Designer, Masters of Urban Design (EIVP, Paris).

⁽⁴⁵⁾ JAPONIA: ustawa w sprawie racjonalnego wykorzystania energii, nr 49 z 22 czerwca 1979 r.

3.3.4 W Stanach Zjednoczonych, zgodnie z rozdziałami poświęconymi budownictwu mieszkaniowemu w międzynarodowym kodeksie oszczędności energii (International Energy Conservation Code — IECC ⁽⁴⁶⁾), już od 1987 r. ⁽⁴⁷⁾ ustalono minimalne standardy efektywności dla 12 rodzajów sprzętu gospodarstwa domowego, na których opiera się wiele kodeksów energetycznych poszczególnych stanów.

3.3.5 Kontrola efektywności energetycznej budynków leży w kompetencjach poszczególnych stanów, a w wielu wypadkach poszczególnych hrabstw, również po przyjęciu ustawy o polityce energetycznej (Energy Policy Act — EPACT) w 2005 r., która zachęca właścicieli lokali handlowych, przy pomocy przyspieszonych odliczeń podatkowych, do stosowania systemów efektywności energetycznej w celu ograniczenia zależności od paliw kopalnych.

3.3.6 Model kodeksu energetycznego (MEC) ⁽⁴⁸⁾ opracowany na podstawie kodeksu IECC w latach osiemdziesiątych i regularnie aktualizowany aż do 2006 r. został uzupełniony przez program dotyczący kodeksów w zakresie efektywności energetycznej budynków Federalnego Departamentu ds. Energii (DOE's Building Energy Codes Program) służący promowaniu coraz lepszych kodeksów energetycznych dla budynków i wspieraniu stanów w przyjmowaniu i stosowaniu takich kodeksów poddawanych stałym przeglądom w celu:

- przedefiniowania stref klimatycznych,
- uproszczenia wymogów normatywnych,
- usunięcia nieużywanych, zbędnych i sprzecznych definicji.

3.3.7 W 2007 r. przedstawiono projekt ustawy federalnej w sprawie efektywności energetycznej budynków (Energy Efficient Buildings Act) mający na celu:

- ustanowienie programu pilotażowego na rzecz udzielenia dotacji przedsiębiorstwom i organizacjom dla nowych budynków i renowacji budynków już istniejących, przy zastosowaniu efektywnych energetycznie technologii;
- właściwe uwzględnienie propozycji dotyczących budownictwa przeznaczonego dla osób o niskim dochodzie;

⁽⁴⁶⁾ USA: Zgodność z kodeksem dotyczącym energii w budownictwie mieszkaniowym — wymogi w zakresie budownictwa mieszkaniowego w międzynarodowym kodeksie oszczędności energii (Residential Energy Code Compliance — IECC 2006 on the residential requirements of the 2006 International Energy Conservation Code), <http://www.energycodes.gov/>.

⁽⁴⁷⁾ USA: ustawa w sprawie krajowej polityki energetycznej i oszczędności energii (the National Energy Policy and Conservation Act NEPCA) 1987 r.

⁽⁴⁸⁾ W Stanach Zjednoczonych 63 % stanów przyjęło kodeks MEC dla budownictwa mieszkaniowego i 84 % przyjęło normę ASHRAE/IES90.1- 2001 dla budownictwa komercyjnego stanowiącą normę techniczną opracowaną przez ASHRAE (American Society of Heating, Refrigerating and Air-Conditioning Engineers) oraz IES/IESNA (Illuminating Engineering Society of North America). Patrz. <http://www.ashrae.org/> e http://www.greenhouse.gov.au/buildings/publications/pubs/international_survey.pdf.

— podanie jasnych definicji budynku efektywnego pod względem energetycznym (energy efficient building), tzn. budynku, który po wybudowaniu lub renowacji stosuje systemy ogrzewania, wentylacji i klimatyzacji funkcjonujące powyżej lub poniżej poziomów wyznaczonych przez standardy Energy Star, a w razie gdy standardy te nie mają zastosowania, w budynku powinny zostać zastosowane systemy ogrzewania, wentylacji i klimatyzacji zalecane przez federalny program zarządzania energią (Federal Energy Management Program).

3.3.8 Według Federalnego Departamentu ds. Energii (DOE) projekty nowych budynków charakteryzujących się większym komfortem i wyższą efektywnością energetyczną pozwolą na ograniczenie kosztów klimatyzacji i ogrzewania o 50 %, a środki służące wprowadzeniu do użytku kodeksów efektywności energetycznej w budynkach powinny stworzyć nowe miejsca pracy w sektorach budownictwa, renowacji i produkcji instalacji (przemysłowych).

4. Uwagi ogólne

4.1 Komitet wielokrotnie opowiadał się za koniecznością wprowadzenia istotnych i trwałych oszczędności energii poprzez opracowanie technologii produktów i usług o niewielkim zużyciu energii i mówił o konieczności zmiany postępowania w celu ograniczenia zużycia energii przy utrzymaniu komfortu życia na niezmiennym poziomie.

4.2 Komitet uznaje, że efektywność energetyczna przyczynia się w istotny sposób do niezbędnej ochrony klimatu i do przestrzegania zobowiązań podjętych przez UE w protokole z Kioto w zakresie ograniczenia emisji, a także zaleca kontynuowanie starań w tym kierunku wśród konsumentów.

4.3 Komitet jest zdania, że w celu wspierania oszczędności energii w budynkach należałoby przeprowadzić pogłębioną analizę przeszkód utrudniających pełne stosowanie dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (EPBD), a w każdym razie ustanowić okres przejściowy o długości około dziesięciu lat na wprowadzenie obowiązkowej certyfikacji wszystkich istniejących budynków objętych zakresem stosowania dyrektywy.

4.4 Już w 2001 r., podkreślając w opinii w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy EPBD swoje poparcie dla działań Komisji i dla zamiaru opracowania wspólnej metodologii w kwestii bilansu energetycznego budynków i stałego monitorowania ich efektywności energetycznej, EKES podkreślił między innymi, że nie należy tworzyć „**niemożliwych do pokonania utrudnień dla państw członkowskich z uwagi na konkurencję międzynarodową**” oraz zapewnić, „**by właściciele wynajmujący lub zamieszkujący dany lokal nie musieli ponosić kosztów nadmiernie wysokich w stosunku do ich możliwości, co w efekcie udaremniałoby cele dyrektywy i skłoniłoby obywateli do odrzucenia zjednoczonej Europy**”⁽⁴⁹⁾.

⁽⁴⁹⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie charakterystyki energetycznej budynków, Dz.U. C 36/2002 z 8.2.2002

4.5 Zdaniem EKES-u ważne jest, by w ramach ewentualnego rozszerzenia EPBD zagwarantowano wprowadzenie do jej przepisów analizy cyklu życia budynku w celu zilustrowania jego wpływu na cykl węgla, co pozwoli konsumentom i władzom ustanawiającym przepisy zyskać jaśniejszy obraz konsekwencji emisji węgla spowodowanych przez wyroby stosowane w procesie budowlanym.

4.5.1 Ewentualne rozszerzenie zakresu przepisów wspólnotowych w tej dziedzinie, ze względu na fakt, że mogłoby mieć wpływ na rynek i na koszty ponoszone przez konsumentów końcowych, zarówno właścicieli, jak i lokatorów, powinno w każdym przypadku podlegać odpowiedniej ocenie wpływu.

4.5.2 Trzeba również zapewnić, że środki potrzebne do poprawy izolacji termicznej umożliwią odpowiednią wymianę powietrza i pary wodnej, zapobiegają przeciekom i nie spowodują szkód w budynku, na przykład wskutek powstawania pleśni.

4.6 Komitet podkreślał już, że⁽⁵⁰⁾ „Działania mające na celu poprawę efektywności energetycznej różnią się od siebie ze względu na różne uwarunkowania lokalne i podjęte do tej pory działania. Skutki tych działań w odniesieniu do rynku wewnętrznego wydają się być ograniczone. W tym świetle ważne jest, by zgodnie z zasadą subsydiarności, dodatkowe działania na poziomie UE oferowały rzeczywistą wartość dodaną”.

4.7 Procesowi certyfikacji powinny więc towarzyszyć publiczne programy promujące w celu zagwarantowania równego dostępu do środków poprawiających efektywność energetyczną, zwłaszcza w przypadku budynków mieszkalnych wybudowanych lub zarządzanych w ramach socjalnej polityki mieszkaniowej.

4.8 Regularna konserwacja kotłów, systemów klimatyzacji oraz innych urządzeń na energię alternatywną przez wykwalifikowany personel przyczynia się do ich poprawnego regulowania zgodnie ze specyfikacją wyrobu, a w ten sposób zapewnia ich optymalną wydajność.

4.9 Na podstawie zdobytych już pozytywnych doświadczeń w niektórych państwach członkowskich i w związku z osiągnięciami w poprzednich latach efektami realizacji ważnych obszarów polityki wspólnotowej Komitet proponuje następujące działania, które mogłyby się okazać przydatne we wspieraniu ogólnie efektywności energetycznej, a przede wszystkim w budynkach:

- nieodpłatne doradztwo energetyczne;
- kredyty podatkowe lub dotacje pozwalające na przeprowadzenie kontroli energetycznych;
- ulgi podatkowe związane ze zużyciem paliwa do ogrzewania, zapewnienia elektryczności lub siły napędowej;
- ulgi podatkowe na zakup technologii efektywnych pod względem energetycznym i przyjaznych dla środowiska;

⁽⁵⁰⁾ Opinia w sprawie propozycji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie efektywności wykorzystania energii przez odbiorców końcowych oraz usług energetycznych. Sprawozdawczyni: Ulla SIRKEINEN, Dz.U. C 120 z 20.5.2005, s. 115

- nisko oprocentowane pożyczki na zakup urządzeń i wyposażenia efektywnego pod względem energetycznym (na przykład kotłów kondensacyjnych, indywidualnych termos-tatów itp.);
- udzielane na korzystnych warunkach pożyczki przeznaczone na działania prowadzone za pośrednictwem przedsiębiorstw usług energetycznych (ESCO);
- dopłaty lub odliczenia podatkowe dla inwestycji w działalność badawczo-rozwojową lub w projekty pilotażowe w celu rozpowszechniania nowych technologii w dziedzinie efektywności energetycznej budynków;
- pomoc dla rodzin o niskich dochodach oraz dla emerytów i rencistów w celu poprawy efektywności energetycznej ich mieszkań;
- długoterminowe, nisko oprocentowane kredyty przeznaczone na poprawę efektywności energetycznej budynków.

4.10 Komitet jest zdania, że dla użytkowników końcowych ważne jest, aby kwestie informacji i finansowania zostały wyrażniej uwzględnione przy opracowaniu innowacyjnych metod — **nie można pozwolić, by właściciele i lokatorzy postrzegali nowe działania wspólnotowe jako kolejny podatek nałożony na towar pierwszej potrzeby, jakim jest dom.**

4.11 Przestrzeganie protokołu z Kioto i oszczędności energii nie powinny mieć formy zwykłego przeniesienia wyższych kosztów ponoszonych przez producentów energii na użytkowników końcowych i europejskich obywateli.

4.12 Ograniczenie opłat i obciążeń ponoszonych przez właścicieli byłoby zdaniem Komitetu możliwe, gdyby w odpowiednich przypadkach objęto certyfikatem cały budynek na podstawie kilku losowo wybranych mieszkań, przy czym certyfikat ten obowiązywałby dla każdego mieszkania w budynku.

4.13 Przydatne byłoby stworzenie strony internetowej przy wsparciu Komisji i w połączeniu z podobnymi stronami krajowymi w celu pokonania przeszkód prawnych, instytucjonalnych, organizacyjnych i technicznych utrudniających dostęp dla użytkowników końcowych.

4.14 Komitet uznaje za ważne, by sam dawał dobry przykład efektywności energetycznej w ramach zarządzania swymi budynkami. Odnotowuje doskonały przykład sąsiadującego z nim w Brukseli *Renewable Energy House* (Budynku Energii Odnawialnej) pokazujący, że w oszczędny sposób można osiągnąć znaczną poprawę w istniejących już budynkach. W budynkach Komitetu poczyniono już pewne ulepszenia oraz pracuje się nad uzyskaniem certyfikatu EMAS. Komitet prosi teraz swoją administrację o dodatkowe sprawozdanie dotyczące poczynionych dotąd postępów oraz możliwych dalszych usprawnień.

Bruksela, 14 lutego 2008 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie pozytywnych i negatywnych skutków rosnących wymagań w zakresie energii i ochrony środowiska dla konkurencyjności przemysłu europejskiego

(2008/C 162/14)

Pismem z 20 września 2007 r. prezydencja słoweńska zwróciła się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie

pozytywnych i negatywnych skutków rosnących wymagań w zakresie energii i ochrony środowiska dla konkurencyjności przemysłu europejskiego.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 23 stycznia 2008 r. Sprawozdawcą był Gerd WOLF.

Na 442. sesji plenarnej w dniach 13-14 lutego 2008 r. (posiedzenie z 13 lutego 2008 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 128 głosami — 1 osoba wstrzymała się od głosu — następującą opinię:

Spis treści

1. Streszczenie i wnioski
2. Punkt wyjścia i uwagi ogólne
3. Uwagi szczegółowe — analiza i wnioski
4. Szczegółowe rozważania i zalecenia

1. Streszczenie i wnioski

1.1 Niniejsza opinia Komitetu poświęcona jest zagadnieniom dotyczącym polityki energetycznej oraz zmian klimatu. Rozpatruje się w niej kwestię, w jakich okolicznościach wystąpią pozytywne lub negatywne skutki dla konkurencyjności UE, jeżeli znacznie zmniejszy się zużycie energii i emisja gazów cieplarnianych. Rozważania te dotyczą przede wszystkim aspektów ekonomicznych.

1.2 W związku z tym, że konkurencyjność, potencjał gospodarczy, miejsca pracy i dobrobyt społeczny obywateli są wzajemnie ze sobą powiązane, poruszona powyżej kwestia ma także istotne znaczenie dla społecznej przyszłości Europy.

1.3 Komitet dochodzi do wniosku, że związane z tym wyzwania niosą także szansę wywołania w Europie fali innowacji i inwestycji, a tym samym wzmocnienia gospodarki i (globalnej) konkurencyjności przemysłu europejskiego. Jeżeli to się uda, przeważą skutki pozytywne, także w odniesieniu do bilansu miejsc pracy i umocnienia europejskiego modelu społecznego.

1.4 Decydującym tego warunkiem jest, aby w zakresie polityki energetycznej, polityki gospodarczej oraz polityki dotyczącej badań podejmować właściwe działania, stosować właściwe zasady oraz unikać nadmiernej regulacji. W przeciwnym przypadku można obawiać się, że przeważą skutki negatywne — zbyt wysokie zużycie zbyt drogiej energii, utrata konkurencyjności gospodarki, przeniesienie produkcji, zagrożenie europejskiego modelu społecznego — mogące prowadzić do kryzysów. Energia po przystępnych cenach to siła życiowa nowoczesnych społeczeństw, ich gospodarki opartej na przemyśle i usługach, ich dorobku społecznego i kulturowego. Dlatego kolejne środki wprowadzane przez państwo nie mogą powodować dodatkowego wzrostu cen energii, przekraczającego poziom konieczny ze względu na ochronę klimatu oraz kurczenie się zasobów.

1.5 Głównym motywem celów i instrumentów w ramach polityki energetycznej i polityki dotyczącej klimatu musi zatem

być możliwie największa efektywność pod względem kosztów — tylko wtedy będzie można zminimalizować koszty dla gospodarki oraz obciążenia społeczne dotyczące obywateli. Najlepszą miarą takiej efektywności w odniesieniu do przeciwdziałania zmianom klimatu są koszty, jakie trzeba ponieść, aby zapobiec emisji określonej ilości gazów cieplarnianych (np. koszty zapobiegania emisji dwutlenku węgla), a najlepszą miarą w odniesieniu do zużycia energii i do bezpieczeństwa dostaw jest efektywność energetyczna (przy czym w obydwu przypadkach istotna jest sensowna definicja tych pojęć). Dlatego europejskie instrumenty polityki energetycznej i dotyczącej klimatu powinny koncentrować się na gospodarczych środkach służących efektywności energetycznej i na stosowaniu efektywnych pod względem kosztów oraz zrównoważonych technologii energetycznych.

1.6 Głównym motywem działań na szczeblu europejskim powinna być taka polityka energetyczna i dotycząca klimatu, która sprzyja działaniom opartym na współpracy z wykorzystaniem partnerstw sektora publicznego i prywatnego, optymalnie wykorzystującym i łączącym potencjał poszczególnych państw członkowskich związany z ich gospodarką, warunkami geograficznymi oraz posiadanymi zasobami. Na przykład technologie wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych powinny być stosowane w Europie tam, gdzie istnieją najlepsze do tego warunki (zwłaszcza klimatyczne) oraz odpowiednie drogi przesyłu, nie zaś tam, gdzie akurat otrzymują one najwyższe dofinansowanie krajowe. Ponadto należy jednak także dążyć do globalnej współpracy w zakresie rozwoju i stosowania technologii energooszczędnych i zmniejszających emisję gazów cieplarnianych.

1.7 Chociaż ochrona klimatu jest kwestią palącą, harmonogram koniecznych zmian w zakresie zaopatrzenia w energię i jej zużycia nie powinien być napięty ponad możliwości adaptacyjne gospodarki i społeczeństwa. Wskaźnikami są np. okresy amortyzacji, czas potrzebny na kształcenie pracowników, etapy rozwoju nowoczesnych technologii oraz zwłaszcza przyjazne dla społeczeństwa środki dostosowawcze, przedsięwzięcia szkoleniowe i inne zmiany społeczne. Istotny wkład muszą tu wnieść badania i rozwój.

1.8 Zgodnie z podejściem oddolnym powinno się umożliwiać i wspierać inicjatywę wszystkich zainteresowanych stron oraz różnorodność, dywersyfikację i elastyczność praktyk technicznych i gospodarczych. Tylko bowiem różnorodność i wzajemna konkurencja różnych podejść, innowacji i praktyk umożliwi wykształcenie odporności na przypadki kryzysów

i wyłonienie najbardziej wydajnych technologii. Dlatego też potrzebna jest zróżnicowana kombinacja źródeł energii, niewykluczająca przedwcześnie żadnej potencjalnie użytecznej technologii (¹).

1.9 Ustalając cele, wytyczne, regulacje i instrumenty w zakresie polityki energetycznej, należy uwzględnić granice możliwości technicznych oraz koniecznie unikać zbyt daleko posuniętej regulacji, a także dublowania działań powodującego sprzeczności. Dublowanie takie prowadzi do niewłaściwej alokacji zasobów, a tym samym do niepotrzebnego wzrostu kosztów szkodliwego z punktu widzenia dobrobytu i konkurencji. Cele, wytyczne i instrumenty muszą także być określone tak, by można było polegać na nich w dłuższej perspektywie czasowej, jako że na ich podstawie dokonuje się bardzo kosztownych inwestycji i udoskonaleń, które przynoszą korzyści dla gospodarki (a więc także miejsca pracy i dobrobyt) dopiero po odpowiednio długim czasie eksploatacji.

1.10 Tam, gdzie to tylko możliwe, należy przedkładać zachęty rynkowe (np. rozsądnie zdefiniowaną alokację praw do emisji) nad szczegółowe regulacje. Możliwie przystępne koszty energii pozostają nadal warunkiem konkurencyjności przemysłu europejskiego na rynkach światowych, zapewnienia podstawowych usług socjalnych oraz akumulacji kapitału niezbędnego do nowych inwestycji, badań i rozwoju.

1.11 Ponadto niezbędne są znacznie intensywniejsze i szeroko zakrojone badania i rozwój w dziedzinie technologii energetycznych przyjaznych dla środowiska i oszczędzających zasoby, którym musi towarzyszyć kształcenie potrzebnych inżynierów, naukowców i techników. Nowoczesne metody wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych, którym jeszcze daleko do efektywności pod względem kosztów, zdecydowanie powinny być rozwijane, nie zaś przedwcześnie wprowadzane na rynek kosztem wysokiego dofinansowania (lub wymuszonych cen zbyt). Dofinansowanie powinno się zamiast tego przeznaczać na zwiększenie badań i rozwoju w zakresie zrównoważonych i zmniejszających emisję CO₂ technologii energetycznych — tak długo, aż będą one w stanie samodzielnie utrzymać się na rynku. Dlatego głównym priorytetem wszystkich działań powinien być innowacyjny rozwój oraz efektywne stosowanie energooszczędnych, neutralnych dla klimatu i konkurencyjnych technologii energetycznych.

1.12 Przede wszystkim jednak niezbędne jest wprowadzenie równych reguł gry na całym świecie poprzez wytyczenie globalnych celów w zakresie ochrony klimatu, które będą obowiązywały wszystkich znaczących emitentów. Tylko w ten sposób można będzie zapobiec sytuacji, w której wyższe koszty energii w UE powodować będą niekorzystne zakłócenia światowej konkurencji, poczynając od sukcesywnego przenoszenia energochłonnych gałęzi przemysłu poza jej granice, nie przynosząc żadnej korzyści dla ochrony klimatu (*carbon leakage*). Komitet popiera wysiłki wszystkich zainteresowanych stron na rzecz realizacji tego celu (np. konferencja na Bali). Do czasu jego osiągnięcia należy unikać nakładania na te gałęzie przemysłu obciążeń, które zakłócałyby konkurencję, bez tych gałęzi bowiem Europa nie może trwale utrzymać konkurencyjności.

(¹) Bez uszczerbku dla decyzji poszczególnych państw członkowskich w sprawie energii jądrowej.

2. Punkt wyjścia i uwagi ogólne

2.1 **Znaczenie energii.** Czynniki, które w znacznym stopniu przyczyniły się do osiągnięcia naszego obecnego standardu życia były rozwój i intensywne wykorzystywanie zużywających energię technologii przemysłowych, maszyn i środków transportu — energia zdjęła z ludzi brzemień najcięższej pracy fizycznej, zwielokrotniła wydajność, zapewniła ciepło i światło, zrewolucjonizowała rolnictwo pod względem wydajności plonów oraz umożliwiła mobilność i komunikację o niewyobrażalnym wcześniej zasięgu. Energia stała się siłą życiową współczesnych gospodarek społecznych oraz warunkiem zaopatrzenia we wszystkie podstawowe dobra i usługi.

2.2 **Problemy.** Z większości prognoz wynika, że w związku ze wzrostem liczby ludności na świecie oraz tendencjami rozwojowymi w wielu krajach, światowe zapotrzebowanie na energię do 2060 r. prawdopodobnie podwoi się (lub nawet potroji). Jak wiadomo, stoi to w sprzeczności z dwoma istotnymi zjawiskami, które wymagają działań politycznych na skalę globalną w celu zapobieżenia poważnym konfliktom i kryzysom: **wyczerpywaniem się zasobów oraz ochroną środowiska**. Nawet jeżeli nadrzędnym problemem dla środowiska jest w tym kontekście przyczynianie się człowieka do zmian klimatu (gazy cieplarniane, zwłaszcza dwutlenek węgla, metan i podtlenek azotu), należy także uwzględnić wpływ wszystkich podejmowanych działań na różnorodność biologiczną, zdrowie oraz na zrównoważoną gospodarkę zasobami i odpadami.

2.3 **Rada Europejska.** W konkluzjach wiosennego szczytu w 2007 r. Rada Europejska podkreśla przede wszystkim następujące priorytety w zakresie polityki energetycznej:

- zwiększenie bezpieczeństwa dostaw,
- zapewnienie konkurencyjności gospodarek europejskich i dostępności energii po przystępnej cenie,
- promowanie równowagi ekologicznej i przeciwdziałanie zmianom klimatu.

2.3.1 Komitet opracował na ten temat ważne opinie wskazujące kierunek działań (ich wykaz znajduje się w załączniku) (²).

2.4 **Wniosek prezydencji słoweńskiej.** Pismem ministra gospodarki Słowenii Andreja Vizjaka Komitet został poinformowany, że do priorytetów słoweńskiej prezydencji w Radzie UE w zakresie polityki przemysłowej będzie należało przekształcenie Europy w gospodarkę o bardzo zrationalizowanym wykorzystaniu energii i możliwie niskim poziomie emisji gazów cieplarnianych. W tym celu szczególnie ważne jest zachęcanie do innowacyjności oraz do stosowania technologii i produktów przyjaznych środowisku. W przygotowaniu jest plan działań w zakresie zrównoważonej polityki przemysłowej, który zostanie omówiony podczas obrad Rady Europejskiej wiosną 2008 r. W związku z tym Komitet został poproszony o wydanie opinii w sprawie ewentualnych pozytywnych i negatywnych skutków rosnących wymagań w zakresie energii i ochrony środowiska dla konkurencyjności przemysłu europejskiego.

(²) W załączniku znajduje się wykaz opinii Komitetu w sprawach związanych z tymi zagadnieniami z ostatnich czterech lat.

2.5 Konkurencyjność, potencjał gospodarczy i dobrobyt społeczny. W najnowszych publikacjach Komisji Konsultacyjnej ds. Przemian w Przemysle⁽³⁾, a także Komitetu⁽⁴⁾ (np. „58 concrete measures to ensure the success of the Lisbon strategy” — 58 konkretnych środków w celu pomyślnej realizacji strategii lizbońskiej) podkreśla się ścisły związek między konkurencyjnością, potencjałem gospodarczym oraz przestrzenią dla koniecznych świadczeń społecznych. Dlatego niniejsza opinia skupia się na aspektach gospodarczych⁽⁵⁾ mających zastosowanie do problematyki, której dotyczy wniosek.

2.6 Państwa uprzemysłowione. Szczegółne zobowiązanie w tym zakresie przypada bez wątpienia wysokorozwiniętym państwom uprzemysłowionym. Z jednej strony bowiem większy jest ich udział w emisji gazów cieplarnianych, z drugiej zaś kraje te są nadal bardziej zaawansowane od innych w rozwoju nowych technologii. Chodzi tu o technologie oszczędzające energię, zwiększające efektywność energetyczną i wykorzystujące nieemisyjne (bądź niskoemisyjne) nośniki energii⁽⁶⁾, ale także o pracę nad odpowiednimi procesami i urządzeniami technicznymi. Ważne jest przy tym, by manewrując między koniecznością, myśleniem życzeniowym i gospodarczą rzeczywistością, znaleźć właściwą drogę oraz podążać nią zdecydowanie i z rozwagą.

2.7 Koszty.⁽⁷⁾ Korzystanie z bardziej przyjaznych dla klimatu źródeł energii oznacza jednak dla zwykłego konsumenta, a także dla użytkowników przemysłowych, większe (przeważnie) koszty⁽⁸⁾. Jako przykład można podać energię wiatrową i słoneczną⁽⁹⁾ (w samych tylko Niemczech wydatki na dotowane przez konsumentów wykorzystanie energii odnawialnych⁽¹⁰⁾ wyniosły w 2007 r. ok. 4 mld euro) lub elektrownie węglowe z systemem wychwytywania i składowania dwutlenku węgla (CCS), nad którymi trwają obecnie prace. Także pompy ciepła i pojazdy napędzane paliwem, przy spalaniu którego powstają mniejsze ilości dwutlenku węgla lub nie powstaje on w ogóle, wymagają zastosowania bardziej skomplikowanej i droższej techniki.

2.8 Ryzyko. Jeżeli tych znacznych kosztów nie równoważą odpowiednie oszczędności wynikające ze zmniejszenia zużycia zasobów i dopóki podobnych kosztów nie ponoszą konkurencyjne gospodarki państw spoza Europy, skutkiem będzie osłabienie europejskiej konkurencyjności. „Europa chce dawać przykład walki z ociepleniem klimatu, ale nie może akceptować nieuczciwej konkurencji ze strony krajów, które nie nakładają na swoje przedsiębiorstwa żadnych wymogów ekologicznych”⁽¹¹⁾. Już same koszty pracy (płace, świadczenia społeczne) są w Europie znacznie wyższe

niż w krajach o gospodarkach wschodzących, jak np. Chiny czy Indie, przez co same w sobie stanowią czynnik wystawiający konkurencyjność na poważną próbę. Tym bardziej znaczący i niebezpieczny jest każdy dalszy — dotyczący tylko jedną stronę — wzrost kosztów produkcji spowodowany przez realizację celów ochrony klimatu.

2.9 Możliwości. W przypadku jednak, gdyby przeważająca większość państw pozaeuropejskich, jak np. Chiny, Indie i USA, podjęła podobne środki na rzecz ochrony klimatu, istniałaby nawet możliwość eksportowania opracowanych w Europie przyjaznych dla środowiska technologii energetycznych, co nie tylko przyniosłoby korzyści gospodarce europejskiej, ale także przyczyniłoby się do zmniejszenia światowego zużycia energii oraz emisji CO₂. Historia gospodarcza pokazuje ponadto, że po fazach załamania koniunktury często następowały większa skłonność do inwestycji oraz rozwój i zastosowanie nowych technologii, czemu w dłuższej perspektywie czasowej towarzyszył wzrost i ożywienie gospodarcze (dotychczas jednak także zwiększone zużycie energii!). Dlatego wszystkie działania wewnątrzeuropejskie powinny skupiać się na innowacyjnym rozwoju oraz efektywnym stosowaniu energooszczędnych, neutralnych dla klimatu i konkurencyjnych technologii energetycznych, na szczeblu międzynarodowym należy natomiast zdecydowanie kontynuować polityczne wysiłki na rzecz odpowiednich porozumień światowych — rezultaty konferencji na Bali pokazują, że przynajmniej negocjacje toczą się dalej (zob. także punkt 2.11).

2.10 Problemy. Jeżeli jednak nie ma to miejsca, pojawiają się poważne problemy. Po pierwsze, te gałęzie przemysłu, w których koszty produkcji w dużym stopniu zależą od kosztów energii oraz od kosztów CO₂, przestaną być konkurencyjne na rynku światowym, zaprzestaną produkcji na miejscu, zlikwidują miejsca pracy i przeniosą się do krajów o niższych kosztach energii i kosztach emisji CO₂. W niektórych sektorach przemysłu, takich jak przemysł aluminiowy czy cementowy⁽¹²⁾, proces ten już się rozpoczął. Komisja jest wprawdzie w pełni świadoma wymienionych problemów dzięki „ocenie oddziaływania”⁽¹³⁾, jednak zdaniem Komitetu należy szybko znaleźć dobre rozwiązanie w celu uniknięcia strat w gospodarce. Przede wszystkim, poza faktem przenoszenia istniejącej produkcji, międzynarodowy kapitał nie będzie już inwestowany w nowe zakłady w Europie, ale skieruje się do regionów, w których niższe będą koszty energii i emisji CO₂.

2.10.1 Przeniesienie produkcji i źródeł emisji. Takie przenoszenie produkcji oznacza ponadto, że wprawdzie w UE zmniejsza się emisja dwutlenku węgla, jednak w skali światowej do atmosfery dostaje się tyle samo, albo nawet więcej, tej substancji. Jeżeli bowiem produkcja przeniesiona do innego kraju przebiega według technologii tańszych niż te, które w UE znajdują zastosowanie już teraz lub będą stosowane w przyszłości, z reguły do atmosfery uwalnia się nawet więcej gazów cieplarnianych (wyjątkiem jest energia wodna, np. w Norwegii). Do tego dochodzi wzrost emisji CO₂ związany z transportem.

⁽³⁾ Opinia Komisji Konsultacyjnej ds. Przemian w Przemysle w sprawie wpływu regulacji europejskich dotyczących ochrony środowiska na przemiany w przemyśle (opinia z inicjatywy własnej, CESE 696/2007), sprawozdawcy: Antonello PEZZINI i Maciej NOWICKI

⁽⁴⁾ CESE-2007-09, przedmowa: Mario Sepi

⁽⁵⁾ Niektóre aspekty społeczne istotne także z punktu widzenia niniejszej opinii będą poruszone w mającej powstać opinii z inicjatywy własnej w sprawie społecznych konsekwencji przemian w sprzężonych branżach transportu i energetyki.

⁽⁶⁾ Jednak także i tutaj rzeczywistość koryguje nadzieje, tak jak to miało niedawno miejsce w przypadku biopaliw, zob. TEN/286.

⁽⁷⁾ Zob. dokonana przez Komisję Europejską ocena kosztów pakietu klimatycznego UE z 23 stycznia 2008 r.: 0,45 % PKB, czyli 60 mld EUR rocznie, czyli ok. 3 EUR tygodniowo na 1 mieszkańca (ponad 600 EUR rocznie na rodzinę składającą się z 4 osób).

⁽⁸⁾ Wyjątkiem jest energia wodna i jądrowa.

⁽⁹⁾ Techniki jej magazynowania, koniecznego przy wyższej podaży, byłyby źródłem dalszego drastycznego wzrostu kosztów.

⁽¹⁰⁾ Oraz na utworzone w związku z tym miejsca pracy.

⁽¹¹⁾ Z przemówienia prezydenta Sarkozy'ego w Parlamencie Europejskim w Strasburgu, 13 listopada 2007 r.

⁽¹²⁾ Zob. CCMI/040 „Zmiany w europejskim przemyśle cementowym”.

⁽¹³⁾ „Commission eyes end to free pollution credit”, EurActiv, 10.01.2008, <http://www.euractiv.com/en/climate-change/commission-eyes-free-pollution-credits/article-169434>

2.10.2 Energochłonność gospodarki. W takim przypadku gospodarka europejska straciłaby ważne gałęzie produkcji oraz miejsca pracy, nie przyczyniając się do ochrony klimatu. Jednocześnie jednak UE odniosłaby nawet przejściowy ⁽¹⁴⁾ (pozorny) sukces w rywalizacji w zakresie efektywności energetycznej gospodarki, czyli tak zwanej energochłonności (stosunku zużycia energii do produktu krajowego brutto) wynikający z przeniesienia się produkcji o dużym zapotrzebowaniu na energię poza jej granice.

2.10.3 Sektor usług. Sektor usług, który stanowi znaczną część potencjału gospodarczego Europy, może na dłuższą metę prosperować tylko wtedy, gdy przemysł europejski będzie konkurencyjny. W związku z tym nadmiernie wysokie — w skali globalnej — koszty energii dotyczą także ten sektor.

2.11 Porozumienia światowe. Wiążące i wyważone światowe porozumienia na rzecz zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych muszą zatem być priorytetowym celem wszystkich międzynarodowych starań podejmowanych w tej dziedzinie, nie tylko z uwagi na samą ochronę klimatu — bowiem widocznych efektów można oczekiwać tylko wówczas, gdy do działań na rzecz ochrony przyłączą się także tacy znaczący emitenci CO₂, jak np. Chiny, Indie i USA. Dlatego Komitet z zadowoleniem przyjmuje wysiłki Wspólnoty, państw członkowskich oraz organizacji międzynarodowych, np. G8, ONZ, UNESCO, OECD, IEA i in., których przykładem może być zakończona niedawno konferencja na Bali.

3. Uwagi szczegółowe — analiza i wnioski

3.1 Polityka energetyczna i polityka ochrony klimatu. Skuteczna polityka dotycząca energii i przeciwdziałania zmianom klimatu musi dbać o znaczne obniżenie zużycia energii oraz emisji gazów cieplarnianych oraz przygotowywać na konieczne zmiany społeczeństwo i potencjalnie zaangażowane podmioty (np. architektów, inwestorów, przedsiębiorców, nauczycieli, uczniów, obywateli, konsumentów itd., jako że zagadnienie to dotyczy wszystkich — od początku łańcucha do jego końca). Jednocześnie jednak musi tak kształtować proces zmian, aby nie doszło do ograniczenia międzynarodowej konkurencyjności gospodarki europejskiej, a cele wymienione w punkcie 2.3 pozostały w równowadze. Wynikają z tego zarówno wyzwania, jak i szanse.

3.2 Wyzwanie. Zarówno tendencje w światowym zapotrzebowaniu na energię, jak i europejska polityka energetyczna i klimatyczna ostatnich lat doprowadziły do znacznego wzrostu cen energii i produktów pochodnych. Aby móc w jednakowym stopniu realizować cele wymienione w punkcie 2.3 oraz wypracować kapitał niezbędny dla przyszłych inwestycji w innowacyjne technologie, europejska gospodarka powinna móc zaopatrywać się w energię po możliwie przystępnej cenie — mimo rosnącego światowego zapotrzebowania i przy zagwarantowaniu niezbędnej ochrony klimatu. Dlatego dodatkowe środki wprowadzane przez państwo nie mogą prowadzić do wzrostu cen energii przekraczającego poziom konieczny ze względu na ochronę klimatu oraz kurczenie się zasobów.

Mogą przy tym wystąpić konflikty interesów pomiędzy dostawcami energii a jej konsumentami, jeśli chodzi o poszczególne konieczne działania oraz ich skutki.

⁽¹⁴⁾ Dopóki jeszcze nie widać oznak ogólnej recesji.

3.3 Zachęty i handel emisjami. Aby w ramach cykli inwestycyjnych wprowadzać energooszczędne technologie, nawet przy ewentualnie wyższych kosztach takich inwestycji, potrzebne są wystarczająco skuteczne bodźce rynkowe. Jeżeli inwestycji takich brak, mimo ich opłacalności, należy zbadać i zlikwidować istniejące przeszkody. Inwestycje w efektywność energetyczną (zob. także punkt 4.1) prowadzą bowiem w przeważającej większości przypadków do najniższych kosztów zapobiegania emisji CO₂. Zasadniczo takim instrumentem rynkowym mógłby być handel emisjami. W tym celu konieczna jest jednak wyraźna poprawa sposobu, w jaki jest on obecnie realizowany (patrz także punkt 4.3), tak aby umożliwić zmniejszenie emisji określonej ilości CO₂ wiążącej się z najniższymi kosztami. Dublowanie go przez unijne instrumenty wsparcia, a także chybione zachęty przy udzielaniu certyfikatów, zwłaszcza brak korelacji między ich przydziałem a faktyczną produkcją (przez co handel emisjami staje się także premią za zaprzestanie produkcji!) powodują powstawanie tzw. „windfall profits”, które doprowadziły do niepotrzebnego wzrostu cen energii elektrycznej o skutkach idących w miliardy. Rozwiązanie proponowane przez Komisję, czyli objęcie całości praw do emisji obrotem aukcyjnym, raczej doprowadzi do dalszego wzrostu cen.

3.4 Realne szanse. Jeżeli uda się skoncentrować liczne planowane w okresie najbliższych 15-25 lat inwestycje i reinwestycje na wdrażanie efektywnych pod względem kosztów, energooszczędnych i niskoemisyjnych technologii, ochrona klimatu może mieć pozytywny wpływ na konkurencyjność przemysłu europejskiego, a tym samym stanowić — mimo wyższych cen energii — szansę na wzrost ogólnego dobrobytu.

3.5 Warunki i zalecenia. Z tego względu poniżej omówione zostaną niektóre warunki niezbędne do wykorzystania tych szans, a także przedstawione zostaną odpowiednie zalecenia. Decydującym warunkiem jest, aby w zakresie polityki energetycznej, polityki gospodarczej oraz polityki dotyczącej badań podejmować właściwe działania, stosować właściwe zasady oraz unikać nadmiernej regulacji. Instrumenty polityczne muszą wspierać i umożliwiać rozwiązanie najbardziej efektywne pod względem kosztów, a cele ilościowe muszą uwzględniać taki harmonogram zmian, aby nie wykroczyły one poza granice tego, co jest w stanie znieść zdrowa gospodarka. Kluczowe wskaźniki takiego harmonogramu to np. okresy amortyzacji, czas potrzebny na kształcenie pracowników, etapy rozwoju nowoczesnych technologii oraz zwłaszcza przyjazne dla społeczeństwa środki dostosowawcze, przedsięwzięcia szkoleniowe i inne zmiany społeczne. Istotny wkład muszą tu wnieść badania i rozwój.

3.6 Szerokie podejście — różnorodność, dywersyfikacja, elastyczność i wzajemność. Zgodnie z podejściem oddolnym powinno się umożliwiać i wspierać inicjatywę wszystkich zainteresowanych stron oraz różnorodność, dywersyfikację i elastyczność praktyk technicznych i gospodarczych, nie faworyzując przy tym poszczególnych dziedzin. Tylko bowiem szerokie podejście i wzajemna konkurencja różnych opcji, innowacji i praktyk umożliwi wykształcenie odporności na przypadki kryzysów oraz wyłonienie najbardziej wydajnych metod, technologii i ich kombinacji. Dlatego też potrzebna jest zróżnicowana

kombinacja źródeł energii, niewykluczająca przedwcześnie żadnej potencjalnie użytecznej technologii⁽¹⁵⁾. Dla bezpieczeństwa zaopatrzenia w energię korzystne będzie stworzenie odpowiednich powiązań między producentami, dostawcami i odbiorcami na całej długości łańcucha dostaw — od odwiertu po klienta. Potrzebne są do tego stosunki gospodarcze oparte na wzajemności, tzn. bezpieczne warunki inwestowania w UE dla kapitału zagranicznego i odwrotnie — bezpieczne warunki dla inwestycji z UE w krajach będących dostawcami energii.

3.7 Działania polityczne na szczeblu europejskim i współpraca w skali światowej. Europejska polityka energetyczna i dotycząca klimatu powinna sprzyjać działaniom opartym na współpracy z wykorzystaniem partnerstw sektora publicznego i prywatnego, optymalnie wykorzystującym i łączącym potencjał poszczególnych państw członkowskich związany z ich gospodarką, warunkami geograficznymi oraz posiadanymi zasobami. Na przykład technologie wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych powinny być stosowane w Europie tam, gdzie istnieją najlepsze do tego warunki (zwłaszcza klimatyczne) oraz odpowiednie drogi przesyłu, nie zaś tam, gdzie akurat otrzymują one najwyższe dofinansowanie krajowe. Ponadto należy także jednak dążyć do globalnej współpracy w zakresie rozwoju i stosowania technologii energooszczędnych i zmniejszających emisję gazów cieplarnianych.

3.8 Sprzeczne⁽¹⁶⁾ i dublujące się cele ilościowe. Możliwie największa efektywność pod względem kosztów pozwala zminimalizować koszty gospodarcze oraz społeczne obciążenia dotykające obywateli.

Dublowanie celów energetycznych i klimatycznych prowadzi do przeregulowania systemu i do nieekonomicznych rozwiązań, dlatego powinno się go unikać. Można to zilustrować następującym przykładem:

- Realizacja nadrzędnego celu UE w dziedzinie ochrony klimatu, którym (zgodnie z decyzją Rady z marca 2007 r.) jest zmniejszenie w okresie 1990-2020 emisji CO₂ o 20 %, pociągnie za sobą spadek PKB⁽¹⁷⁾ o 480 mld (ocena Komisji Europejskiej z 23.1.2008 r.) lub nawet 560 mld (GWS/Prognoz⁽¹⁸⁾) euro w okresie 2013-2020. Spadek ten trzeba zaakceptować i w związku z tym powinien on stanowić podstawową wytyczną dla dalszego działania.
- Wyznaczenie dodatkowego, ambitnego celu, tzn. zwiększenia udziału energii ze źródeł odnawialnych do 20 % zwiększy jednak te koszty jeszcze bardziej, gdyż koszty zapobiegania emisji CO₂ w przypadku energii odnawialnych są znacznie wyższe niż koszty innych środków zmniejszających tę emisję.

⁽¹⁵⁾ Bez uszczerbku dla decyzji poszczególnych państw członkowskich w sprawie energii jądrowej.

⁽¹⁶⁾ Szczególnie efektywnym środkiem zmniejszenia emisji CO₂ mogłaby być technologia wychwytywania i składowania dwutlenku węgla (CCS), nad którą trwają obecnie prace. Jednak w przypadku stosowania tej technologii efektywność energetyczna jest niższa niż w elektrowniach bez systemu CCS. Dlatego występuje tu wyraźna sprzeczność pomiędzy zapobieganiem emisji CO₂ a efektywnością energetyczną. Biorąc pod uwagę wciąż jeszcze duże zasoby węgla, można by przejąć zaakceptować ów spadek efektywności energetycznej. Nie można wtedy jednak dodatkowo promować efektywności energetycznej jako celu ilościowego.

⁽¹⁷⁾ Przemówienie przewodniczącego Komisji Europejskiej José Manuela Barroso z 23 stycznia 2008 r.

⁽¹⁸⁾ Badanie GWS/Prognoz z października 2007 r. na zlecenie niemieckiego ministerstwa gospodarki

— Dalsze komplikacje i niekorzystne zjawiska występują, gdy oprócz tego ustali się jeszcze ściśle określona liczbowa wartość docelową (20 %) efektywności energetycznej gospodarki (patrz punkt 2.10.2). Tę bowiem najłatwiej osiągnąć poprzez przenoszenie produkcji za granicę bądź (na podstawie definicji efektywności energetycznej) poprzez zmianę koszyka energetycznego z kombinacji energii jądrowej i węglowej na (wyraźnie droższą) energię z gazu i surowców odnawialnych⁽¹⁹⁾. Opisane niepożądane efekty uboczne pokazują, że efektywność energetyczna sama w sobie nie powinna być celem, ale środkiem — aczkolwiek bardzo ważnym — umożliwiającym trwałe osiągnięcie trzech podstawowych celów wymienionych w punkcie 2.3.

Dlatego Komitet zaleca, aby wszystkie cele i wytyczne w zakresie ochrony klimatu najpierw starannie i obiektywnie ocenić pod względem ich wpływu na PKB, aby osiągając konieczną redukcję emisji gazów cieplarnianych i jednocześnie zapewnić konkurencyjność przemysłu europejskiego oraz optymalną alokację zasobów.

3.8.1 Badania. Badania pozwalają oczekiwać⁽²⁰⁾, że:

— cel zmniejszenia emisji CO₂ w UE o nieco mniej niż 20 %⁽²¹⁾ jest realistyczny pod względem ekonomicznym, jeżeli politykom i społeczeństwu uda się konsekwentnie wdrażać działania najmniej kosztowne (analiza *bottom-up* McKinsey, w której dokładnie określono konieczne i możliwe działania); istnieją wprawdzie także badania, według których ekonomicznie efektywne są także wyższe wartości docelowe, są to jednak analizy *top-down*, nie ukazujące sposobów realizacji w praktyce;

— jednak koszty zmniejszenia emisji CO₂ o każdy dalszy punkt procentowy rosną coraz gwałtowniej (skumulowana strata PKB w wysokości 480-560 mld euro, patrz punkt 3.8), dlatego też cel zmniejszenia emisji o 20 % wymaga już kosztownej zmiany kombinacji źródeł energii, tzn. zastąpienia węgla gazem ziemnym i źródłami odnawialnymi;

— przyjęcie dodatkowo celu zwiększenia udziału energii odnawialnych do 20 % będzie kosztowało jeszcze wiele miliardów euro, ponieważ cel ten dałoby się osiągnąć tylko przy dofinansowanym na ogromną skalę zastosowaniu technologii nieefektywnych pod względem kosztów (przynajmniej na obecnym etapie rozwoju).

3.8.2 Równowaga celów wymienionych w punkcie 2.3. Mając na uwadze konieczność wyważenia trzech celów polityki energetycznej i dotyczącej ochrony środowiska wymienionych

⁽¹⁹⁾ Przyczyną jest fakt, iż efektywność energetyczną definiuje się jako stosunek zużycia energii pierwotnej do PKB. Z kolei zużycie energii pierwotnej w przypadku producentów energii oblicza się tzw. metodą sprawności. W wyniku tego jeżeli energia z elektrowni węglowej zostanie zastąpiona energią wiatrową lub słoneczną, efektywność energetyczna rośnie np. trzykrotnie, tymczasem nie oszczędza się ani jednej kWh prądu. Efektywność energetyczna wzrosłaby także po zastąpieniu elektrowni węglowej gazową, chociaż wtedy emisja dwutlenku węgla nawet się zwiększy.

⁽²⁰⁾ McKinsey, krzywa kosztów zapobiegania emisji CO₂ w Niemczech, wrzesień 2007 r.; badanie EEFA dotyczące energochłonnych gałęzi przemysłu, wrzesień 2007 r.

⁽²¹⁾ Dokładniej: 26 % dla Niemiec, stąd ekstrapolując na całą UE — ok. 15-20 %.

w punkcie 2.3, instrumenty polityczne powinny być tak ukie­runkowane, aby stosując atrakcyjne ekonomicznie działania zmniejszające emisję CO₂, rzeczywiście uzyskać efekty możliwe do osiągnięcia bez szkody dla gospodarki. Jeżeli jednak dodatkowo wymaga się kosztownej (jako że przedwcześnie z punktu widzenia poziomu rozwoju technicznego) przebudowy kombinacji źródeł energii, zakładając zbyt wysoki udział energii odnawialnych, a oprócz tego jeszcze wyznacza nadmiernie szczegółowy cel efektywności energetycznej gospodarki, prowadzi to z jednej strony do niewłaściwej alokacji zasobów ⁽²²⁾, z drugiej zaś rośnie niebezpieczeństwo, że zapotrzebowania na szczególnie skuteczne technologie przyjazne środowisku nie uda się już pokryć z produkcji europejskiej. Badanie zlecone przez Komisję Europejską ⁽²³⁾ wykazało, że już cena CO₂ na poziomie 20-25 EUR/t ma wyraźny wpływ na konkurencyjność wielu gałęzi przemysłu.

3.9 Badania i rozwój oraz kształcenie

3.9.1 Intensyfikacja badań i rozwoju na wszystkich etapach łańcucha energetycznego to podstawa koniecznego postępu technologicznego zmierzającego do odkrywania nowych rozwiązań, zmniejszania kosztów i zwiększania efektywności we wszystkich dziedzinach związanych z energią: od eksploatacji surowców, przez przetwarzanie i magazynowanie energii, aż po wykorzystanie jej przez końcowych odbiorców — gospodarkę, transport, gospodarstwa domowe. Jak Komitet już kilkakrotnie zwracał uwagę, należy w tym celu znacznie zwiększyć środki na badania i rozwój. Powinny one także skorzystać na zmniejszeniu rozległego dotowania tych technologii, którym daleko jeszcze do samodzielnego utrzymania się na rynku.

3.9.2 Należałoby przy tym skierować pomoc ze strony państwa na jakże ważne badania podstawowe (kataliza, biotechnologia biała i zielona, badania materiałowe, fuzja jądrowa, rozpad aktywności itp.), natomiast badania dotyczące zastosowań powinny być finansowane przede wszystkim przez gospodarkę (także MŚP). Ponadto niezbędne jest intensywne kształcenie potrzebnych kadr na wszystkich szczeblach — od techników po inżynierów i naukowców — a także szkolenie wszystkich podmiotów pośrednio związanych z energią, także jako jej konsumentów.

4. Szczegółowe rozważania i zalecenia

4.1 Efektywność energetyczna — opcja „no regret”

- Efektywność energetyczna zwiększa bezpieczeństwo zaopatrzenia w energię, zmniejsza niekorzystny wpływ na środowisko i stabilizuje ceny energii.
- Przez jej zwiększenie można do roku 2030 zaoszczędzić ok. 6 Gt (miliardów ton) dwutlenku węgla, przy ujemnych kosztach ⁽²⁴⁾.
- Efektywność energetyczna jest decydującym czynnikiem umożliwiającym włączenie państw spoza Europy w światowe porozumienie na rzecz ochrony klimatu.
- W celu jej optymalizacji należy wyeliminować konflikty celów natury prawnej: prawo najmu, wskaźniki recyklingu.

⁽²²⁾ Widać to już było w przypadku dotychczasowych krótkoterminowych działań politycznych, które polegały na określaniu w planach pięcioletnich wielkości udziału energii ze źródeł odnawialnych oraz alokacji CO₂ (często na szczeblu narodowym).

⁽²³⁾ „EU ETS Review. Report on International Competitiveness”, Komisja Europejska/McKinsey/Ecofys, grudzień 2006

⁽²⁴⁾ McKinsey, krzywa kosztów

- Punktem wyjścia przy obliczaniu efektywności energetycznej danego państwa musi być konsumpcja dóbr przez ich odbiorców końcowych, a nie tylko stosunek zużycia energii do PKB.
- W przypadku produktów zasilanych energią należy w razie wystąpienia konfliktu celów skupić się głównie na fazie użytkowania.
- Efektywność energetyczną należy wspierać przede wszystkim w tych dziedzinach, w których potencjalne oszczędności mogą być bardzo wysokie: przede wszystkim w budownictwie oraz w produkcji energii elektrycznej.
- O opłacalności efektywności energetycznej decydują cykle inwestycyjne i okres amortyzacji.
- Muszą one odgrywać decydującą rolę także w przypadku energii ze źródeł odnawialnych (więcej na ten temat w rozdziale o tych energiach).
- Na zakłady przemysłowe, które spełniają założenia efektywności energetycznej, nie należy nakładać żadnych dodatkowych obciążeń finansowych wynikających z instrumentów politycznych, takich jak handel emisjami (np. licytacja przydziałów).
- Należy badać poszczególne gałęzie przemysłu pod kątem ich globalnego potencjału zwiększania efektywności energetycznej ⁽²⁵⁾.

4.2 Energia ze źródeł odnawialnych

4.2.1 Produkcja energii ze źródeł odnawialnych przyczynia się do trwałego zaopatrzenia w energię (większe bezpieczeństwo dostaw, produkcja prawie neutralna z punktu widzenia emisji CO₂ lub całkowicie od niej wolna). Docelowo powinna ona odbywać się bez dofinansowania, czyli znacznie zwiększyć wydajność.

4.2.2 Dlatego też w dalszym wspieraniu i rozwoju energii ze źródeł odnawialnych powinno się — kierując się przede wszystkim celem zwiększenia ekonomicznej efektywności dofinansowania — uwzględnić następujące aspekty:

- Dofinansowanie powinno mieć na celu przede wszystkim optymalną efektywność ekonomiczną.
- Rozwój rynków wiodących powinno się wspierać przede wszystkim poprzez tworzenie odpowiednich warunków ramowych. Nie powinien on odbywać się kosztem istniejących, sprawdzonych gałęzi przemysłu, ale w zgodzie z nimi.
- Instrumenty wsparcia powinny uprzywilejowywać najlepsze lokalizacje w UE. Wykorzystanie biomasy do celów energetycznych powinno się odbywać tam, gdzie została ona wyprodukowana (koszty transportu).
- Technologie w zakresie energii ze źródeł odnawialnych, którym jeszcze daleko do efektywności ekonomicznej, powinno się najpierw rozwijać przy wsparciu instrumentami z zakresu badań i rozwoju, zamiast przez przedwcześnie wprowadzanie ich do powszechnego zastosowania, co wymaga bardzo kosztownego dofinansowania.

⁽²⁵⁾ Zgodnie z podejściem IEA.

- Trzeba sensownie koordynować zwiększanie efektywności energetycznej i wspieranie energii ze źródeł odnawialnych: najpierw działania w kierunku efektywności energetycznej, potem zaś wspieranie energii ze źródeł odnawialnych. Przykład: planowana dyrektywa w sprawie wykorzystania energii odnawialnych do ogrzewania powinna przewidywać wspieranie stosowania energii ze źródeł odnawialnych do ogrzewania tylko takich budynków, które uprzednio zostały zmodernizowane pod kątem zmniejszenia zapotrzebowania na energię.

4.3 Dalsze propozycje działań

- Zanim wyznaczy się cele na przyszłość, powinno się przeanalizować techniczne możliwości ich realizacji oraz skutki gospodarcze i społeczne. Ich ustalenie powinno nastąpić dokonać się na podstawie uzgodnień na szczeblu europejskim, a najlepiej światowym.
- Instrumenty polityczne powinny wywoływać pożądane skutki regulujące (np. zachęta do inwestowania w działania efektywne ekonomicznie, rozwój nowych rynków), ale zapobiegały skutkom niepożądanym (przenoszenie inwestycji, wysokie koszty obciążające podmioty gospodarcze i konsumentów).
- Instrumenty polityczne powinny być bardziej konsekwentnie niż dotąd nakierowane na efektywność w zakresie klimatu, energii i kapitału oraz określać tę efektywność w kwantyfikowalnych wartościach. Najlepszą miarą są koszty zapobiegania emisji CO₂.
- Unia Europejska powinna uporządkować przeregulowaną kombinację instrumentów (handel emisjami, wspieranie energii ze źródeł odnawialnych, opodatkowanie energii, regulacje prawne składające się z najróżniejszych dyrektyw szczegółowych). Trzeba przy tym także wyeliminować konflikty celów — działania gospodarcze powinny otrzymać pierwszeństwo przed niegospodarczymi (zasadniczo: efektywność energetyczna przed dalszym rozwojem energii ze źródeł odnawialnych).
- Powinno się zmodyfikować handel emisjami, mając na celu promowanie efektywności energetycznej i zapobieganie zaniechaniu produkcji. Aby przedsiębiorstwa dysponowały kapitałem potrzebnym do inwestowania w efektywność energetyczną, certyfikaty nie powinny być rozdzielane przez sprzedaż na licytacji, ale przyznawane na podstawie wyznaczonych standardów efektywności energetycznej oraz powiązane z faktyczną wielkością produkcji. Pod względem pożądanych efektów regulacyjnych (wzrost efektywności energetycznej) handel emisjami będzie wtedy narzędziem działającym równie intensywnie jak w przypadku rozdzielania przydziałów wyłącznie przez licytację, nie spowoduje jednak niekorzystnych skutków (takich jak utrwalenie niepotrzebnego wzrostu cen energii elektrycznej — *windfall profits* — oraz obciążenie energochłonnych gałęzi przemysłu. Powinno się unikać dublowania przez unijne instrumenty wsparcia, a także chybionych zachęt przy udzielaniu certyfikatów, za to uwzględniać korelację między ich przydziałem a faktyczną produkcją (aby handel emisjami nie stał się premią za zaprzestanie produkcji!). Obrót aukcyjny prawami do emisji spowodowałby w niektórych branżach wzrost bezpośrednich kosztów produkcji o ponad 10 %, co hamowałoby pożądaną wzrost wynagrodzeń.
- Wspieranie energii ze źródeł odnawialnych powinno się skoordynować w skali całej UE, aby elektrownie wiatrowe i ogniwa fotowoltaiczne wykorzystywane były w najlepszych lokalizacjach na terenie Europy. Udzielając rozległego wsparcia dla wykorzystania surowców odnawialnych do produkcji ciepła, energii elektrycznej oraz paliw, nie powinno się kierować potrzebami regionalnymi, ale najlepszymi w danym przypadku warunkami klimatycznymi (oraz technicznymi możliwościami przesyłu).
- Na energię jako czynnik produkcji nie powinny niekorzystnie wpływać dodatkowe koszty związane z energią i klimatem (oprócz tych, które powstają u dostawcy energii oraz tych, które determinują cenę zbytu energii w danym przypadku) spowodowane działaniami państwa (handel emisjami, wspieranie energii ze źródeł odnawialnych, wspieranie kogeneracji, opodatkowanie energii itp.), aby nie osłabić w ten sposób konkurencyjności na rynku światowym i zapobiec przenoszeniu produkcji. Tylko zdrowe ekonomicznie przedsiębiorstwa są w stanie działać w kierunku poprawy efektywności, rozwijać nowe technologie oraz wypracowywać niezbędny do tego kapitał.
- W porozumieniach światowych główny nacisk należy położyć na cele wyrażone w wartościach względnych (efektywność energetyczną, emisje gazów cieplarnianych w stosunku do PKB), aby zachęcić do udziału kraje o dużym potencjale wzrostu (a tym samym także o dużym wzroście emisji gazów cieplarnianych). Trzeba przede wszystkim tworzyć zachęty w zakresie transferu technologii (taki cel stawia sobie np. forum AP 6 ⁽²⁶⁾ gromadzące sześć państw obszaru Azji i Pacyfiku), aby wydajne technologie szybko docierały w regiony, które mają najwięcej do nadrobienia w tej dziedzinie.

Bruksela, 13 lutego 2008 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS

⁽²⁶⁾ Partnerstwo Azja — Pacyfik w zakresie czystego rozwoju i klimatu (*Asia-Pacific Partnership on Clean Development and Climate*) to nowe forum na rzecz przyspieszenia rozwoju i zastosowania ekologicznych technologii energetycznych. Uczestniczą w nim Australia, Kanada, Chiny, Indie, Japonia, Korea, USA. Powstało ono z myślą o osiągnięciu wspólnie z podmiotami gospodarczymi celów w zakresie energii i ochrony klimatu, przyczyniając się jednocześnie do zrównoważonego rozwoju gospodarczego i walki z ubóstwem. Główny nacisk kładzie się na inwestycje, handel i transfer technologii.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 460/2004 ustanawiające Europejską Agencję ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informacji w zakresie okresu jej działania

COM(2007) 861 wersja ostateczna — 2007/0291 (COD)

(2008/C 162/15)

Dnia 24 stycznia 2008 r. Rada Unii Europejskiej, działając na podstawie art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 460/2004 ustanawiające Europejską Agencję ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informacji w zakresie okresu jej działania

Uznawszy, że treść wniosku jest w zupełności zadowalająca i nie wymaga żadnego komentarza ze strony EKES-u, na 442. sesji plenarnej w dniach 13-14 lutego 2008 r. (posiedzenie z dnia 13 lutego 2008 r.) Komitet stosunkiem głosów 134 do 3 — 2 osoby wstrzymały się od głosu — postanowił wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Bruksela, 13 lutego 2008 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie stosowanych w rybnictwie metod zarządzania opartego na prawach połowowych

(2008/C 162/16)

Dnia 27 września 2007 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

stosowanych w rybnictwie metod zarządzania opartego na prawach połowowych.

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 22 stycznia 2008 r. Sprawozdawcą był Gabriel SARRÓ IPARRA-GUIRRE.

Na 442. sesji plenarnej w dniach 13-14 lutego 2008 r. (posiedzenie z 13 lutego 2008 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 110 do 2 — 5 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Wnioski

1.1 Komitet uważa, że po zakończeniu okresu debaty Komisja powinna przeprowadzić badanie przedstawiające aktualne możliwości flot wspólnotowych oraz kwoty konieczne do zapewnienia ich konkurencyjności, z poszanowaniem trwałości łowisk wspólnotowych.

1.2 Badanie to powinno dotyczyć aktualizacji praw połowowych państw członkowskich uzyskanych zgodnie z zasadą względnej stabilności, uwzględniając przy tym 24 lata, które upłynęły od 1983 r.

1.3 Aktualizacja ta powinna mieć charakter okresowego przyznawania kwot, na przykład w ciągu pięciu lat, tak aby mogły zostać one rozdzielone w przypadku ponownego zaburzenia równowagi.

1.4 W ramach tej aktualizacji należy dokonać analizy najlepszych rozwiązań, które pozwolą na uniknięcie w przyszłości obecnych nierówności między kwotami dla niektórych gatunków pelagicznych i przydennych w określonych strefach połowowych, które to nierówności prowadzą w większości państw członkowskich do zbyt wysokich lub zbyt niskich kwot.

1.5 W każdym przypadku rzeczywiste kwoty powinny opierać się na różnych danych naukowych. Dlatego też zdaniem EKES-u należy zwiększyć wysiłki na rzecz poszerzenia wiedzy naukowej o zasobach, gdyż obecnie większość kwot ustalana jest według zasady ostrożności, jako że brakuje wystarczających danych naukowych.

1.6 Z drugiej strony EKES uważa, że kryterium względnej stabilności pociąga za sobą pewne prawa uzyskane przez państwa członkowskie. Prawa takie nie powinny zaniknąć, mogą jednak być aktualizowane zgodnie z potrzebami trwałości zasobów oraz konkurencyjności flot wspólnotowych, wymaganymi obecnie przez wspólną politykę rybacką.

1.7 Zdaniem EKES-u, jeżeli Komisja uzna za wskazane wprowadzenie systemu zarządzania opartego na prawach połowowych, powinien on zostać ustanowiony na szczeblu wspólnotowym.

1.8 Komitet uważa, że odpowiednio zaktualizowane prawa połowowe mogą doprowadzić do zahamowania odrzutów i znacznego ograniczenia przełowienia.

1.9 Jednakże przyznając pierwszeństwo prawom rybaków dokonujących połowów na małą skalę, którzy odgrywają szczególną rolę w wyspiarskich państwach członkowskich oraz w regionach wyspiarskich, Komitet uważa, że rybołówstwo na małą skalę — co oznacza rybołówstwo na statku rybackim o całkowitej długości poniżej 12 metrów⁽¹⁾ — powinno być wyłączone z systemu zarządzania opartego na prawach połowowych na szczeblu wspólnotowym.

1.10 Komitet sądzi, że jeśli Komisja miałaby ustanowić system zarządzania zasobami oparty na prawach połowowych, powinna rozpocząć od tych łowisk, co do których zainteresowane państwa członkowskie są zgodne ze względu na różnice między zbyt wysokimi i zbyt niskimi kwotami.

1.11 W takim wypadku zdaniem Komitetu Komisja powinna wyznaczyć szczebel negocjacji praw połowowych — wspólnotowy, krajowy, organizacji producentów czy przedsiębiorstw — oraz monitorować transakcje.

1.12 Komitet sądzi, że przywrócenie równowagi z poszanowaniem zasady względnej stabilności będzie stanowiło ważny krok w kierunku systemu zarządzania opartego na prawach połowowych.

2. Wstęp

2.1 Swoim komunikatem w sprawie stosowanych w rybacztwie metod zarządzania opartego na prawach połowowych⁽²⁾ Komisja chciała zainicjować prawie roczną debatę (27.2.2008) na temat potrzeby poszukiwania rozwiązań pozwalających na skuteczniejszą realizację celu, którym jest zachowanie trwałości zasobów oraz konkurencyjności floty wspólnotowej, przewidzianych w nowej wspólnej polityce rybackiej (WPRyb).

2.2 W Zielonej księdze w sprawie przyszłości wspólnej polityki rybackiej⁽³⁾ Komisja wezwała do zbadania nowych metod zarządzania, takich jak rynkowe systemy przyznawania kwot,

np. zbywalne kwoty indywidualne oraz aukcje, które tworzą rynek praw połowowych i mogą przyczynić się do większego zainteresowania ze strony podmiotów posiadających takie prawa kwestią zrównoważonego rybołówstwa w długim okresie.

2.3 W „mapie drogowej” wspólnej polityki rybackiej⁽⁴⁾ Komisja uznała, że „sektor rybołówstwa ma nadal szczególne cechy, które utrudniają stosowanie w krótkim okresie normalnych zasad ekonomicznych, takich jak wolna konkurencja między producentami oraz swoboda inwestycji”. Cechy te wiążą się z brakiem równowagi strukturalnej pomiędzy niedoborem zasobów połowowych a rozmiarami floty wspólnotowej oraz stałą zależnością rybołówstwa od określonych miejsc na wybrzeżach. Komisja ustanowiła w „mapie drogowej” kalendarz działań, rozpoczynających się w 2002 r. od organizacji seminariów na temat zarządzania gospodarczego, podczas których miał zostać omówiony system praw połowowych (indywidualnych lub zbiorowych) podlegających wymianie. W 2003 r. Komisja miała poinformować Radę o wynikach tych dyskusji. Z pewnym opóźnieniem, w maju 2007 r., odbyło się seminarium na temat gospodarczego wymiaru rybołówstwa, na którym omówiono m.in. kwestię praw połowowych⁽⁵⁾.

2.4 EKES uznał, że należy opracować niniejszą opinię z inicjatywy własnej w celu wniesienia wkładu do debaty przewidzianej przez Komisję na temat sposobów poprawy zarządzania zasobami, co powinno być głównym filarem wspólnej polityki rybackiej, aby osiągnąć trwałość zasobów i jednocześnie zapewnić konkurencyjność flot wspólnotowych.

2.5 Celem niniejszej opinii jest uwidocznienie istniejących trudności we wprowadzaniu efektywnego zarządzania zasobami połowowymi opartego na prawach połowowych oraz zaproponowanie możliwych rozwiązań służących przezwyciężeniu tych trudności.

2.6 EKES zgadza się z Komisją co do potrzeby stworzenia klimatu, który bardziej sprzyjałby wprowadzaniu normalnych warunków gospodarczych i likwidacji barier dla zwykłej działalności gospodarczej, takich jak krajowe przyznawanie możliwości połowowych oraz zasada względnej stabilności⁽⁶⁾.

2.7 Z tego względu w niniejszej opinii przede wszystkim podejmuje się próbę pogłębienia analizy kryterium względnej stabilności, które zdaniem Komisji oraz głównych zawodowych stowarzyszeń rybackich we Wspólnocie⁽⁷⁾ stanowi jedną z zasadniczych przeszkód dla wprowadzenia systemu praw połowowych na szczeblu wspólnotowym, ze względu na fakt, że wymiana lub przekazanie ostatecznej własności praw między przedsiębiorstwami w państwach członkowskich zmieniłoby obecny procentowy podział kwot między nimi, a tym samym wpłynęłoby na względną stabilność. Po drugie, opinia ma na celu dostarczenie elementów pozwalających na wdrożenie tego systemu zarządzania, który już działa na skalę krajową w niektórych państwach członkowskich i w niektórych krajach trzecich konkurujących na rynku wspólnotowym.

⁽⁴⁾ COM(2002) 181 końcowy z 28.5.2002.

⁽⁵⁾ Seminarium zorganizowane przez Komisję w Brukseli w dniach 14–15 maja 2007 r.

⁽⁶⁾ COM(2002) 181 końcowy, s. 25.

⁽⁷⁾ Na spotkaniu grupy roboczej ds. zasobów Doradczego Komitetu ds. Rybołówstwa w dniu 18.9.2007 EAPO i EUROPECHE/COGECA przedstawiły dokumenty (sygn. EAPO 07-29 z 17.9.2007, sygn. EUROPECHE/COGECA EP(07)119F/CP(07)1053.3 z 17.9.2007), w których wyrażono zaniepokojenie prawami połowowymi.

⁽¹⁾ Art. 26 rozporządzenia Rady (WE) nr 1198/2006, dotyczącego Europejskiego Funduszu Rybackiego (Dz.U. L 223 z 15.8.2006).

⁽²⁾ COM(2007)73 końcowy z 26.2.2007.

⁽³⁾ COM(2001) 135 końcowy z 20.3.2001.

2.8 Tło historyczne

2.8.1 W 1972 r.⁽⁸⁾ zasada równości dostępu do zasobów połowowych państw członkowskich, ustanowiona w 1970 r.⁽⁹⁾, została uchylona przez Radę podczas okresu przejściowego, który miał zasadniczo zakończyć się 31 grudnia 1982 r.

2.8.2 Z tego powodu, a także w celu ochrony obszarów przybrzeżnych po zakończeniu tego okresu przejściowego, Rada zatwierdziła w 1976 r. tzw. preferencje haskie⁽¹⁰⁾, które na szczeblu wewnętrznym miały chronić rybołówstwo przybrzeżne, uwzględniając „podstawowe potrzeby” lokalnych wspólnot zależnych od rybołówstwa.

2.8.3 Negocjacje między Komisją a państwami członkowskimi w sprawie rozdziału ogólnych dopuszczalnych połowów (TAC) były prowadzone do 1983 r., kiedy to przyjęto rozporządzenie (EWG) nr 170/83 ustanawiające wspólnotowy system zachowania praw połowowych i zarządzania nimi⁽¹¹⁾ i ustalające ostateczny podział według następujących kryteriów: tradycyjna działalność rybacka w każdym państwie członkowskim, szczególnie potrzeby regionów, w których ludność lokalna jest w dużym stopniu zależna od rybołówstwa (z uwzględnieniem preferencji haskich) oraz potencjalna utrata połowów w wodach należących do krajów trzecich w wyniku rozszerzenia wyłącznych stref ekonomicznych do 200 mil morskich.

2.8.4 Ten system rozdziału, znany jako zasada względnej stabilności, gwarantował każdemu państwu członkowskiemu⁽¹²⁾ niezmienny udział procentowy w ogólnych dopuszczalnych połowach dla każdego gatunku. Pojęcie „względnej stabilności” w rozumieniu Rady oznaczało, iż „uwzględniając aktualną sytuację biologiczną zasobów, powinno się wziąć pod uwagę szczególne potrzeby regionów, w których ludność lokalna jest zależna od rybołówstwa i związanych z nim gałęzi przemysłu”⁽¹³⁾. Oznacza to, że utrzymano preferencje haskie w formie przewidzianej przez Radę w 1976 r., zachowując uchylenie zasady równości dostępu.

2.8.5 Zgodnie z rozporządzeniem (EWG) nr 170/83 Komisja miała sporządzić sprawozdanie w sprawie sytuacji społeczno-gospodarczej regionów nadbrzeżnych do 31 grudnia 1991 r. Na tej podstawie Rada miała podjąć decyzje co do odpowiednich dostosowań, przy czym możliwe byłoby przedłużenie funkcjonowania systemu warunków dostępu i kryteriów rozdziału kwot do 31 grudnia 2002 r.

2.8.6 W obliczu sprawozdania przedstawionego przez Komisję Rada postanowiła podjąć decyzję polityczną o przedłużeniu funkcjonowania systemu warunków dostępu i kryteriów rozdziału kwot do 31.12.2002 r.⁽¹⁴⁾

⁽⁸⁾ Zgodnie z aktami przystąpienia podpisanymi przez Wspólnotę oraz Danię, Wielką Brytanię i Irlandię, okres przejściowy zakończył się 31 grudnia 1982 r. Zob. Dz.U. L 73 z 27.3.1972.

⁽⁹⁾ Rozporządzenie (EWG) nr 2141/70, opublikowane w Dz.U. L 236 z 27.10.1970.

⁽¹⁰⁾ Rezolucja Rady z 3.11.1976 (Dz.U. C 105 z 7.5.1981).

⁽¹¹⁾ Dz.U. L 24 z 27.1.1983.

⁽¹²⁾ W 1983 r. do Wspólnoty należały Niemcy, Belgia, Dania, Francja, Wielka Brytania, Grecja, Holandia, Irlandia, Włochy oraz Luksemburg.

⁽¹³⁾ Motywy 6 i 7 rozporządzenia (EWG) nr 170/1983. Dz.U. L 24 z 27.1.1983.

⁽¹⁴⁾ Art. 4 rozporządzenia (WE) nr 170/1983.

2.8.7 Wreszcie w art. 20 rozporządzenia (WE) nr 2371/2002 Rady w sprawie ochrony i zrównoważonej eksploatacji zasobów rybołówstwa w ramach wspólnej polityki rybołówstwa stwierdzono, że możliwości połowowe powinny być równomiernie rozłożone między państwami członkowskimi, tak aby zapewnić każdemu z nich względną stabilność działalności połowowej dla każdego stada lub łowiska. W art. 17 przedłużono uchylenie zasady równości dostępu do 31.12.2012 r. i ponownie przewidziano opracowanie sprawozdania w sprawie uchylenia równości dostępu.

3. Uwagi ogólne

3.1 Zdaniem Komitetu kryterium względnej stabilności, tj. niezmienny odsetek ogólnych dopuszczalnych połowów (TAC) przyznany każdemu państwu członkowskiemu przed 24 laty, wyraźnie nie uwzględnia przemian gospodarczych i społecznych w społecznościach, które faktycznie zależne są od połowów i związanych z nimi gałęzi przemysłu. Obecna zdolność połowowa floty wspólnotowej, aktualne wykorzystanie zasobów oraz inwestycje przeprowadzone w regionach przybrzeżnych nie mają wiele wspólnego z sytuacją panującą w 1983 r., kiedy do Unii nie weszły jeszcze państwa zainteresowane tą tematyką.

3.2 W rozporządzeniach Komisji dotyczących dostosowania kwot⁽¹⁵⁾ widać występujące od lat na niektórych łowiskach i w niektórych strefach połowowych we Wspólnocie istotne różnice między kwotami przyznanymi państwom członkowskim a dokonywanymi przez te państwa połowami zarówno w wypadku gatunków pelagicznych, jak i przydennych. Te nierówności, które w niektórych wypadkach prowadzą do pojawienia się kwot zbyt wysokich, zbyt niskich, a nawet kwot niewykorzystanych ze względu na brak floty, dotyczą łowisk i stref połowowych w większości państw członkowskich i wynikają nie tylko z przyczyn biologicznych, lecz również z zastosowania kryterium względnej stabilności.

3.3 Komitet jest zdania, że przydział praw w ramach systemu ogólnych dopuszczalnych połowów musi przede wszystkim gwarantować odzyskiwanie (i zachowanie) zasobów różnych gatunków ryb i innych zasobów morskich na wyższym i stabilniejszym poziomie. EKES zaleca poczynienie większych wysiłków na rzecz poprawy wiedzy naukowej o stanie zasobów rybnych, jak również znalezienia najlepszych rozwiązań odnośnie do zarządzania przydziałami i praktykami połowowymi, by zapewnić optymalne wyniki zarówno z punktu widzenia zachowania samych zasobów rybnych, jak i dobrobytu zależnych od nich społeczności rybackich. Całkowita wielkość przydziałów musi mieścić się w granicach ustalonych naukowo maksymalnych odłowów, a indywidualne przydziały powinny być skutecznie kontrolowane i wprowadzane w życie.

3.4 Dlatego też Komitet jest zdania, że Komisja powinna przeprowadzić badanie przedstawiające aktualne możliwości flot wspólnotowych, jak również kwoty konieczne do zapewnienia ich konkurencyjności oraz trwałości zasobów rybnych. W badaniu należy poruszyć kwestię aktualizacji praw nabytych

⁽¹⁵⁾ Na przestrzeni trzech ostatnich lat wymienić można rozporządzenie Rady (WE) nr 776/2005, Dz.U. L 130 z 24.5.2005; rozporządzenie (WE) nr 742/2006, Dz.U. L 130 z 18.5.2006 oraz rozporządzenie (WE) nr 609/2007, Dz.U. L 141 z 2.6.2007.

przez państwa członkowskie zgodnie z zasadą względnej stabilności, by przeanalizować najlepsze rozwiązania, które pozwolą uniknąć w przyszłości obecnych zaburzeń równowagi kwot dla pewnych gatunków pelagicznych i przydennych w określonych strefach połowowych. Należy przy tym uwzględnić główne cele WPRyb — osiągnięcie trwałości zasobów w długim okresie oraz konkurencyjności flot wspólnotowych.

3.5 Z drugiej strony Komitet uważa, że kryterium względnej stabilności pociąga za sobą pewne prawa nabyte przez państwa członkowskie. Prawa takie nie powinny zaniknąć, mogą jednak być aktualizowane zgodnie z potrzebami trwałości zasobów oraz konkurencyjności flot wspólnotowych, wymaganymi obecnie przez wspólną politykę rybacką.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 EKES sądzi, że Komisja powinna przeprowadzić badanie jak najszybciej po zakończeniu debaty, gdyż w obliczu obecnej sytuacji w zakresie wspólnotowych zasobów połowowych i konkurencyjności floty wspólnotowej nie można czekać do 2012 r. na nowe sprawozdanie Komisji, by usunąć istniejące zaburzenia między kwotami połowowymi a flotą wspólnotową.

4.2 Aktualizacja powinna mieć charakter okresowego przyznawania kwot, na przykład w ciągu pięciu lat, tak aby mogły one zostać rozdzielone w wypadku ponownego zaburzenia równowagi.

4.3 Komitet sądzi również, że jeśli w wyniku debaty przeprowadzonej w celu znalezienia rozwiązań obecnych problemów Komisja uzna za konieczne wdrożenie systemu zarządzania opartego na zaktualizowanych prawach połowowych państw członkowskich, to należy wdrożyć taki system na szczeblu wspólnotowym.

4.4 EKES uważa, że po podpisaniu w grudniu 2007 r. traktatu reformującego (traktatu z Lizbony) wśród państw członkowskich powstał klimat sprzyjający przyjęciu wspomnianego systemu zarządzania rybołówstwem.

4.5 Komitet zdaje sobie sprawę z trudności wiążących się z wprowadzeniem na szczeblu wspólnotowym systemu zarządzania opartego na zbywalnych prawach połowowych, lecz sądzi, że system taki może być sposobem na „eksploatację żywych zasobów wodnych, która sprzyjać będzie stabilnym warunkom gospodarczym, ekologicznym i społecznym” ⁽¹⁶⁾, jeśli uwzględnione zostaną wymienione niżej kryteria.

4.5.1 Aby nie naruszyć praw rybaków dokonujących połowów na małą skalę ⁽¹⁷⁾, działalność ta, od której zależy wiele społeczności nadbrzeżnych, a w szczególności wyspiarskie państwa członkowskie i regiony wyspiarskie, powinna zostać wykluczona ze wspólnotowego systemu zarządzania opartego na prawach połowowych.

4.5.2 By uniknąć powstania dominującej pozycji na rynku w wyniku handlu prawami połowowymi, można by wprowadzić w każdym państwie członkowskim ograniczenia w postaci udziału procentowego w całkowitej rocznej wielkości połowowej dla danego gatunku.

4.5.3 Komitet jest zdania, że system zarządzania musi być wprowadzany stopniowo na poszczególnych łowiskach Wspólnoty, poczynając od tych, w których oprócz różnic między zbyt wysokimi a zbyt niskimi kwotami istnieje także szeroki konsensus wśród państw członkowskich zainteresowanych tymi łowiskami.

4.5.4 Komisja powinna zdecydować, na jakim szczeblu — wspólnotowym, krajowym, organizacji producentów czy przedsiębiorstw — przeprowadzone zostaną negocjacje dla poszczególnych łowisk objętych systemem zarządzania prawami połowowymi i wyznaczyć w jasny sposób metody kontroli tychże transakcji.

4.6 Komitet uważa, że odpowiednio zaktualizowane prawa połowowe mogą doprowadzić do zahamowania odrzutów i znacznego ograniczenia przełowienia.

4.7 Komitet sądzi, że przywrócenie równowagi z poszanowaniem kryterium względnej stabilności będzie stanowiło ważny krok w kierunku systemu zarządzania opartego na prawach połowowych. System ten, poddany odpowiedniej kontroli w celu niedopuszczenia do powstania dominującej pozycji na rynku, umożliwi bardziej równomierne i dokładniejsze rozdzielanie zasobów między różnymi flotami wspólnotowymi, co przyczyni się do osiągnięcia większej trwałości zasobów i do konkurencyjności flot wspólnotowych.

Bruksela, 13 lutego 2008 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁶⁾ Rozporządzenie Rady (WE) 2371/2002 w sprawie ochrony i zrównoważonej eksploatacji zasobów rybołówstwa w ramach Wspólnej Polityki Rybołówstwa (Dz.U. L 358 z 31.12.2002).

⁽¹⁷⁾ Rybołówstwo na małą skalę należy tutaj rozumieć zgodnie z definicją w art. 26 rozporządzenia (WE) nr 1198/2006, tzn. statki rybackie o całkowitej długości poniżej 12 metrów.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, w odniesieniu do systemu wsparcia w sektorze bawełny

COM(2007) 701 wersja ostateczna — 2007/0242 (CNS)

(2008/C 162/17)

Dnia 4 grudnia 2007 r. Rada, działając na podstawie art. 37 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, w odniesieniu do systemu wsparcia w sektorze bawełny

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 22 stycznia 2008 r. Sprawozdawcą był Pedro NARRO SÁNCHEZ.

Na 442. sesji plenarnej w dniach 13–14 lutego 2008 r. (posiedzenie z 14 lutego 2008 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 141 do 33 — 13 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Nowy system wsparcia w sektorze bawełny wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2008 r. Rada powinna jak najszybciej podjąć decyzję, by zagwarantować rolnikom niezbędną pewność co do ram prawnych obowiązujących w kolejnym roku gospodarczym.

1.2 EKES podkreśla, że ustanowiony w unieważnionym rozporządzeniu i niezmieniony w omawianym wniosku Komisji stopień oddzielenia płatności od produkcji na poziomie 65 % nie jest skutecznym systemem pod względem zachowania upraw na niektórych obszarach produkcyjnych Unii Europejskiej. Wysoki stopień zatrudnienia siły roboczej, wysokie koszty produkcji, niestabilność cen światowych oraz inne czynniki o różnym podłożu powodują, że propozycja Komisji nie stanowi skutecznego sposobu zapobiegania zanikaniu upraw bawełny.

1.3 EKES stwierdza, że system, który obowiązywał do czasu reformy w 2004 r., polegający na wsparciu dla produkcji, zapewniał rentowność gospodarstwom na wszystkich obszarach produkcyjnych UE. Komitet zdaje sobie jednak sprawę z niemożności powrotu do poprzedniego systemu ze względu na nową orientację WPR i zobowiązania międzynarodowe przyjęte przez Unię Europejską w ramach Światowej Organizacji Handlu.

1.4 EKES zwraca uwagę na odmienne warunki produkcyjne w Grecji i Hiszpanii. Trudno obecnie stworzyć jednolity system, który miałby zastosowanie na równi do obu krajów. Mając na uwadze te różnice, Komitet opowiada się za zapewnieniem jak największej elastyczności systemowi wsparcia w sektorze bawełny zgodnie z zasadą pomocniczości, którą kierowano się przy ostatnich reformach sektorowych wspólnej organizacji rynku wina oraz owoców i warzyw. Każde państwo członkowskie powinno dysponować odpowiednim zakresem pomocniczości, by znaleźć jak najlepsze rozwiązania dla swoich obszarów produkcyjnych.

1.5 Wysoki stopień oddzielenia płatności od produkcji wymaga okresu przejściowego w celu stopniowego dostosowania się do nowej sytuacji. Co więcej, wysoki stopień płatności powiązanych nie stanowi sam w sobie gwarancji utrzymania

produkcji bawełny. Wprowadzenie wymogu dotyczącego zbiorów oraz koncepcji „solidnej i właściwej jakości handlowej” również nie zapewnia utrzymania poziomu produkcji sprzed reformy, dlatego konieczne jest uwzględnienie warunków kwalifikowalności obejmujących kryteria ilościowe dotyczące wielkości dostarczonej produkcji.

1.6 EKES wskazuje, że nowy system powinien wspierać starania na rzecz wysokiej jakości produktu końcowego, w odróżnieniu od obecnie obowiązującego systemu, który powoduje znaczne obniżenie jakości i utrudnia wprowadzenie europejskiej bawełny na rynek. Bawełna jest produktem wykorzystywanym w przemyśle włókienniczym i musi pokrywać zapotrzebowanie sektora poddanego silnej konkurencji, dlatego też konieczne jest opracowanie środków sprzyjających produkcji wysokiej jakości. Ponadto należy ułatwić wprowadzanie nowych rozwiązań technologicznych, systemów zintegrowanej produkcji oraz upraw ekologicznych na tych obszarach, na których będzie to możliwe.

2. Uwagi ogólne

2.1 System wsparcia w sektorze bawełny sięga 1980 r., kiedy Grecja przystąpiła do Wspólnoty Europejskiej. Został on rozszerzony na Hiszpanię i Portugalię, dwa kraje, które weszły do Unii w 1986 r. Sektor bawełny działał zgodnie z systemem „opłat wyrównawczych”, według którego wsparcie przyznawane było przetwórcom, którzy płacili minimalną cenę rolnikom dostarczającym im bawełnę. System ten został zmieniony w 2000 r., kiedy wprowadzono maksymalne wielkości gwarantowane oraz dodano nowe wymogi w zakresie ochrony środowiska.

2.2 W kwietniu 2004 r. Rada Ministrów Unii Europejskiej przyjęła nowy system wsparcia w sektorze bawełny, oparty na podstawowej zasadzie reformy WPR z 2003 r., tj. oddzieleniu płatności od produkcji. Tym samym wsparcie oddzielone od produkcji miało się kształtować na poziomie 65 %, a wsparcie związane z produkcją na poziomie 35 %. W reformie, która weszła w życie 1 stycznia 2006 r., nie przewidziano możliwości zmiany udziałów procentowych częściowego oddzielenia płatności od produkcji.

2.3 Dnia 7 września 2006 r. Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, odpowiadając na skargę Królestwa Hiszpanii, wydał bezprecedensową decyzję o zniesieniu wprowadzonego w 2004 r. systemu wsparcia w sektorze bawełny, uzasadniając to pogwałceniem zasady proporcjonalności, co według Traktatu o Unii Europejskiej oznacza, że działania zaproponowane w reformie wspólnotowego systemu wsparcia w sektorze bawełny są nieproporcjonalne do stawianego im celu. Komisja nie wzięła pod uwagę kosztów pracy podczas obliczania przewidywanej rentowności uprawy bawełny, a ponadto nie uwzględniła następstw tej reformy dla sytuacji zakładów odziarniających. Trybunał Sprawiedliwości zawiesił swoją decyzję o unieważnieniu reformy aż do przedstawienia przez Komisję Europejską nowego wniosku.

2.4 Podczas przygotowywania nowego wniosku Komisja zleciła opracowanie dwóch badań na temat wpływu sektora bawełny na środowisko naturalne oraz społeczno-gospodarczych konsekwencji produkcji bawełny. Obok tych badań odbyto szereg posiedzeń roboczych z przedstawicielami sektora oraz zorganizowano konsultacje publiczne.

2.5 Na koniec, ku zaskoczeniu całego sektora, Komisja przedstawiła 9 listopada 2007 r. wniosek dotyczący reformy systemu wsparcia w sektorze bawełny, który praktycznie nie zmienia istniejącego stanu rzeczy, czyli zachowuje częściowe oddzielenie płatności od produkcji z podziałem 65 % na wsparcie niezwiązane z produkcją i 35 % na wsparcie powiązane z produkcją. EKES uważa, że należy nadać nowy kierunek wnioskowi Komisji, by dopasować go do innej rzeczywistości produkcyjnej panującej w Grecji i Hiszpanii.

2.6 Przy obecnie obowiązującym systemie wsparcia w sektorze bawełny doszło do znacznego zmniejszenia produkcji, spadku dochodów i w konsekwencji stopniowego porzucania działalności na niektórych obszarach produkcyjnych. EKES ostrzegł Komisję już w swojej opinii w sprawie reformy z 2004 r., że częściowe oddzielenie płatności od produkcji spowoduje poważne zmniejszenie terenów uprawnych.

2.7 W Unii Europejskiej produkcja koncentruje się prawie wyłącznie w niektórych regionach dwóch państw śródziemnomorskich — Grecji i Hiszpanii. Grecja jest głównym producentem bawełny w Europie: na uprawę tego surowca przeznaczono tam prawie 380 000 ha. W Hiszpanii w 2007 r. wielkość terenów uprawnych sięgała 63 000 ha. W Portugalii nie uprawia się już bawełny, w Bułgarii zaś jedynie niewielkie ilości. W zasadzie uprawę bawełny prowadzi się na podupadających obszarach, na których nie istnieje wiele możliwości zatrudnienia i które nadal znajdują się na liście regionów objętych celem spójności na lata 2007–2013.

2.8 W Grecji powierzchnia uprawna zmniejszyła się o 11 % i proporcjonalnie spadła wielkość produkcji, czego powodem były niekorzystne warunki klimatyczne oraz przede wszystkim realizacja reformy z 2004 r.

2.9 W Hiszpanii, w następstwie wprowadzenia obecnego systemu, doszło do radykalniejszych zmian w sektorze niż w Grecji. W Andaluzji, najważniejszym regionie Hiszpanii produ-

kującym bawełnę, w ciągu zaledwie dwóch lat powierzchnia uprawna zmniejszyła się o 30 %, a produkcja spadła o 65 % — z 347 000 ton zebranej bawełny w 2004 r. do 130 000 ton w roku 2007. W ostatnich dwóch latach 30 % producentów zrezygnowało z upraw. Spadek produkcji powoduje, że nierealne staje się utrzymanie w krótszej perspektywie dużej części tego sektora w Hiszpanii, co będzie miało znaczny wpływ na zatrudnienie w zakładach odziarniających i produkcyjnych.

2.10 W obliczu sytuacji opisanej w poprzednich punktach EKES wzywa Komisję do bardziej elastycznego podejścia, tak aby dzięki zastosowaniu zasady pomocniczości dać państwom członkowskim większą swobodę.

2.11 Wprowadzenie systemu oddzielenia płatności od produkcji, bez względu na jego stopień, doprowadzi sektor bawełny do głębokich przemian. Zakłady odziarniające będą musiały stawić czoła poważnym zmianom, by móc dostosować się do nowej sytuacji, i dlatego też powinny otrzymać wsparcie finansowe ze strony Komisji, które pomogłoby im w restrukturyzacji i utrzymaniu zatrudnienia na obszarach produkcyjnych. Konieczne jest konkretne wsparcie finansowe, dzięki któremu zakłady odziarniające będą w stanie sprostać kosztom zaprzestania swojej działalności i zaangażować się w alternatywną działalność gospodarczą umożliwiającą utrzymanie zatrudnienia. Środki restrukturyzacji sektora, ujęte w ostatniej reformie WOR cukru, mogą stanowić wskazówki w tym kierunku.

3. Uwagi szczegółowe

3.1 EKES całkowicie zgadza się z Komisją, że należy przypisać organizacjom międzybranżowym funkcje, które pozwolą im na koordynowanie wprowadzania produktów na rynek, opracowywanie wzorów umów oraz promowanie produkcji bawełny wysokiej jakości. Jednakże przewidziana w obecnym systemie forma tych organizacji oraz ich odłączenie od innych środków spowodowały, że podczas dwóch lat obowiązywania systemu odegrały one niewielką rolę, a ich działalność ogranicza się do zapewnienia ich członkom dostępu do dodatkowego wsparcia. W Hiszpanii istnieje tak naprawdę tylko jedna organizacja międzybranżowa, która obejmuje 10 000 ha.

3.2 W październiku 2008 r. Komisja Europejska planuje opublikować zieloną księgę w sprawie wdrożenia polityki jakości w Unii Europejskiej. Dlatego też odnośne wnioski legislacyjne nie zostaną przedstawione przed 2009 r. Komisja ogłosiła ostatnio zamiar zbadania możliwości włączenia sektora bawełny do załącznika I rozporządzenia Rady 510/2006 dotyczącego ochrony oznaczeń geograficznych i nazw pochodzenia.

3.3 Dla wielu producentów, którzy pragną zwiększyć wartość dodaną swojej działalności, włączenie sektora bawełny do wspomnianego systemu ochrony mogłoby stanowić użyteczny instrument umożliwiający sprostanie wyzwaniom wynikającym z otwartego i wysoce konkurencyjnego rynku, a także zapewnienie sobie odpowiednich dochodów na rynku. Komisja powinna w trybie pilnym rozszerzyć zakres obowiązywania przepisów na sektor bawełny.

3.4 Właściwe oznaczanie kraju pochodzenia oraz europejskie kontrole jakości mogą przyczynić się do nadania wspólnotowej produkcji bawełny niezbędnej wartości dodanej, co stanowi cel wszystkich inicjatyw europejskich w tej dziedzinie. Niemniej jednak, ponieważ UE jest importerem netto bawełny, konieczne jest usprawnienie i wzmocnienie kontroli importowanego surowca. W tym celu należy wpisać bawełnę na listę produktów będących przedmiotem działań informacyjnych i promocyjnych, choć krok ten sam w sobie nie będzie stanowił rozwiązania dla sektora.

3.5 EKES popiera wszystkie propozycje Komisji zmierzające do poprawy jakości bawełny. Na przestrzeni ostatnich lat w sektorze dokonano się znaczny postęp w zakresie ochrony środowiska dzięki rozpropagowaniu zintegrowanych systemów produkcji, środkom pomocy rolnośrodowiskowej bądź produkcji ekologicznej. W Hiszpanii dokonuje się stały postęp w zakresie zintegrowanych systemów produkcji, powiązany z

zastosowaniem środków pomocy rolnośrodowiskowej, a w Grecji w 2008 r. przyjęte zostanie zarządzenie ustanawiające zasady produkcji zintegrowanej. Nowy system wsparcia powinien zachęcać do prowadzenia tego typu inicjatyw.

3.6 Unia powinna ułatwić wspólnotowemu sektorowi bawełny przystosowanie się do korzystania z nowych narzędzi innowacji technologicznych.

3.7 Unia jest importerem netto bawełny. Produkcja wspólnotowa stanowi zaledwie 2 % całkowitej konsumpcji bawełny na świecie, co sytuuje UE daleko za wielkimi producentami, takimi jak np. Stany Zjednoczone, Chiny lub Indie. Dlatego też Unia Europejska nie ma wpływu na ustalanie cen tego surowca na szczeblu międzynarodowym, a wsparcie wspólnotowe dla producentów bawełny nie zniekształca konkurencji. Wynika stąd potrzeba obrony przez Komisję europejskiego sektora bawełny przed zarzutami stawianymi na forach międzynarodowych, np. w ramach Światowej Organizacji Handlu.

Bruksela, 14 lutego 2008 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zamkniętego użycia mikroorganizmów zmodyfikowanych genetycznie (wersja przedrządowana)

COM(2007) 736 wersja ostateczna — 2007/0259 (COD)

(2008/C 162/18)

Dnia 10 stycznia 2008 r. Rada Unii Europejskiej, działając na podstawie art. 175 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zamkniętego użycia mikroorganizmów zmodyfikowanych genetycznie (wersja przedrządowana)

Zważywszy na to, że Komitet uznaje, że treść wniosku jest w zupełności zadowalająca, oraz że wypowiedział się już na temat treści tego wniosku w swoich wcześniejszych opiniach: CESE 1235/1988, przyjętej w dniu 24 listopada 1988 r.⁽¹⁾, oraz CESE 887/1996, przyjętej w dniu 10 lipca 1996 r.⁽²⁾, na 442. sesji plenarnej w dniach 13–14 lutego 2008 r. (posiedzenie z dnia 13 lutego 2008 r.) Komitet stosunkiem głosów 133 do 2 — 3 osoby wstrzymały się od głosu — postanowił wydać pozytywną opinię na temat proponowanego wniosku i odwołać się do stanowiska, które zajął w ww. dokumentach.

Bruksela, 13 lutego 2008 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁾ Opinia Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie zamkniętego użycia mikroorganizmów zmodyfikowanych genetycznie — COM(1988) 160 wersja ostateczna (Dz.U. C 23 z 30.1.1989, s. 45).

⁽²⁾ Opinia Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 90/219/EWG w sprawie zamkniętego użycia mikroorganizmów zmodyfikowanych genetycznie — COM(1995) 640 wersja ostateczna (Dz.U. C 295 z 7.10.1996, s. 52).

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia Europejskiej Agencji Ochrony Środowiska oraz Europejskiej Sieci Informacji i Obserwacji Środowiska (wersja ujednolicona)

COM(2007) 667 wersja ostateczna — 2007/0235 (COD)

(2008/C 162/19)

Dnia 22 listopada 2007 r. Rada Unii Europejskiej, działając na podstawie art. 175 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia Europejskiej Agencji Ochrony Środowiska oraz Europejskiej Sieci Informacji i Obserwacji Środowiska (wersja ujednolicona)

Uznawszy, że treść wniosku jest w zupełności zadowalająca i nie wymaga żadnego komentarza ze strony EKES-u, na 442. sesji plenarnej w dniach 13-14 lutego 2008 r. (posiedzenie z 13 lutego 2008 r.) Komitet stosunkiem głosów 132 do 2 — 2 osoby wstrzymały się od głosu — postanowił wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Bruksela, 13 lutego 2008 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia (WE) nr .../... Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ogólnych zasad definicji, opisu i prezentacji win aromatyzowanych, aromatyzowanych napojów winopochodnych i aromatyzowanych koktajli winopodobnych (wersja przeredagowana)

COM(2007) 848 wersja ostateczna — 2007/0287 (COD)

(2008/C 162/20)

Dnia 22 stycznia 2008 r. Rada Unii Europejskiej, działając na podstawie art. 37 i 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia (WE) nr .../... Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ogólnych zasad definicji, opisu i prezentacji win aromatyzowanych, aromatyzowanych napojów winopochodnych i aromatyzowanych koktajli winopodobnych (wersja przeredagowana)

Uznawszy, że treść wniosku jest w zupełności zadowalająca i że ponadto była ona już przedmiotem opinii CESE 413/1996 przyjętej dnia 27 marca 1996 r. (*), na 442. sesji plenarnej w dniach 13-14 lutego 2008 r. (posiedzenie z 13 lutego 2008 r.) Komitet stosunkiem głosów 131 do 1 — 8 osób wstrzymało się od głosu — postanowił wydać pozytywną opinię w sprawie wniosku i odwołać się do stanowiska, które zajął w ww. dokumencie.

Bruksela, 13 lutego 2008 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

(*) Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (EWG) nr 1601/91 ustanawiające ogólne zasady definicji, opisu i prezentacji win aromatyzowanych, aromatyzowanych napojów winopochodnych i aromatyzowanych koktajli winopodobnych — COM(1995) 570 wersja ostateczna — (Dz.U. C 174 z 17.6.1996, s. 30).

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wydobywania i wprowadzania do obrotu naturalnych wód mineralnych (wersja przeredagowana)

COM(2007) 858 wersja ostateczna — 2007/0292 (COD)

(2008/C 162/21)

Dnia 30 stycznia 2008 r. Rada Unii Europejskiej, działając na podstawie art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wydobywania i wprowadzania do obrotu naturalnych wód mineralnych (wersja przeredagowana)

Zważywszy na to, że Komitet uznaje, że treść wniosku jest w zupełności zadowalająca, oraz że wypowiedział się już na temat treści tego wniosku w swoich wcześniejszych opiniach, przyjętych odpowiednio w dniu 24 lutego 1971 r. (*) oraz w dniu 23 lutego 1995 r. (**) (CESE 196/1996), na 442. sesji plenarnej w dniach 13–14 lutego 2008 r. (posiedzenie z dnia 13 lutego 2008 r.) Komitet stosunkiem głosów 133 do 2 — 2 osoby wstrzymały się od głosu — postanowił wydać pozytywną opinię na temat proponowanego wniosku i odwołać się do stanowiska, które zajął w ww. dokumentach.

Bruksela, 13 lutego 2008 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS

(*) Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do wydobywania i wprowadzania do obrotu naturalnych wód mineralnych (Dz.U. C 36 z 19.4.1971, s. 14).

(**) Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę Rady 80/777/EWG w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do wydobywania i wprowadzania do obrotu naturalnych wód mineralnych (Dz.U. C 110 z 2.5.1995, s. 55).

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie perspektyw europejskich prac badawczych w sektorach węgla i stali

(2008/C 162/22)

Dnia 27 września 2007 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić dodatkową opinię z inicjatywy własnej w sprawie

perspektyw europejskich prac badawczych w sektorach węgla i stali.

Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 4 lutego 2008 r. Sprawozdawcą był Josef ZBORIL, a współsprawozdawcą Enrico GIBELLIERI.

Na 442. sesji plenarnej w dniach 13-14 lutego 2008 r. (posiedzenie z dnia 13 lutego 2008 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 158 do 1 — 3 osoby wstrzymały się od głosu — przyjął następującą opinię:

Część I — Wnioski i zalecenia

A. EKES wyraża zadowolenie, iż w zaproponowanym przeglądzie technicznych wytycznych dotyczących programu badawczego Funduszu Badawczego Węgla i Stali (FBWiS), przedstawionym przez Komisję Europejską do decyzji Rady, planuje się dalszą poprawę dotychczasowych, i tak już dobrych, wyników. Dogłębne zmiany nie są potrzebne, zwłaszcza mając na uwadze stanowisko Komisji, zmierzającej do jak największego uproszczenia programu dla uczestników.

B. EKES zgadza się z komisarzem Janem Potočnikiem, iż program badawczy FBWiS powinien pozostać odrębną i uzupełniającą częścią ramowego programu badawczego i obejmować wszystkie zagadnienia związane z sektorami węgla i stali.

C. Komitet z zadowoleniem przyjmuje fakt, że wniosek dotyczący decyzji służy uproszczeniu procedur administracyjnych, m.in. poprzez usunięcie niektórych środków towarzyszących, jako że zostały one już uwzględnione w siódmym programie ramowym badań naukowych i rozwoju technologicznego, zwiększenie wsparcia finansowego z 40 % do 50 % dla projektów pilotażowych i demonstracyjnych, jak również umożliwienie sektorom węgla i stali wystosowania szczegółowych zaproszeń do składania wniosków według priorytetów określonych na podstawie własnych potrzeb strategicznych, które zbiegają się z siódmym ramowym programem badań i wpisują w strategiczne programy badawcze odnośnych europejskich platform technologicznych.

D. Komitet podkreśla potrzebę spełnienia prośby zainteresowanych sektorów przemysłowych dotyczącej przyznania ważniejszej i aktywniejszej roli zarówno grupie doradczej ds. węgla (CAG), jak i grupie doradczej ds. stali (SAG) w ramach zarządzania programem badawczym FBWiS, tak by mogły:

- wypełniać swoje funkcje określone w załączniku do decyzji 2003/78/WE;
- opracować listę ekspertów z obu sektorów, ośrodków badawczych i świata akademickiego, którzy mogliby zostać włączeni w ocenę projektów badawczych oraz projektów pilotażowych i demonstracyjnych;

- określić priorytety programu badań, które uzupełniałyby stosowne europejskie platformy technologiczne: platformę technologiczną w zakresie stali (ESTEP), platformę na rzecz elektrowni na paliwa kopalne z zerową emisją (ZEP) oraz platformę na rzecz zrównoważonych zasobów mineralnych (SMR) ⁽¹⁾;

- zdecydować o potrzebie wystosowania zaproszeń do składania wniosków dla konkretnych i istotnych zagadnień;

- zmienić, tam gdzie to stosowne, załączoną do decyzji definicję „węgla” i „stali”.

E. EKES wzywa Komisję, by ponownie włączyła do postanowień regulaminu wewnętrznego dotyczących konsultacji z Komitetem Programowym ds. Węgla i Stali (COSCO) poczynione przez grupy doradcze ds. węgla i stali komentarze i propozycje w zakresie oceny projektów badawczych oraz projektów pilotażowych i demonstracyjnych.

1. Część II — Kontekst

1.1 Dnia 1 lipca 2004 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

perspektyw europejskich prac badawczych w sektorach węgla i stali.

⁽¹⁾ Priorytety strategicznego programu badawczego europejskiej platformy technologicznej w zakresie stali (ESTEP) koncentrują się na wzroście zrównoważonym i trwałej konkurencyjności sektora w oparciu o innowacje, współpracę z partnerami i producentami stali oraz kwestie ekologiczne, wnosząc tym samym wkład w programy badawcze UE.

Priorytety platformy technologicznej na rzecz elektrowni na paliwa kopalne z zerową emisją (ZEP) mają na celu określenie i usunięcie przeszkód na drodze do powstania wysoce wydajnych elektrowni o niemal zerowej emisji, co drastycznie zmniejszy wpływ paliw kopalnych na środowisko. Kroki te będą obejmować wychwytywanie i składowanie dwutlenku węgla, a także czyste technologie przetwarzania prowadzące do znacznego zwiększenia wydajności elektrowni, poprawy niezawodności i zmniejszenia kosztów. Uwzględniona zostanie również platforma na rzecz zrównoważonych zasobów mineralnych (SMR).

1.2 Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 13 czerwca 2005 r. (CCMI/018 — CESE 845/2005). Sprawozdawcą był Göran LAGERHOLM, a współsprawozdawcą Enrico GIBELLIERI.

1.3 Na 419. sesji plenarnej w dniach 13-14 lipca 2005 r. (posiedzenie z dn. 13 lipca 2005 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 57 głosami za — 3 osoby wstrzymały się od głosu — przyjął wspomnianą wyżej opinię.

1.4 Ponad dwa lata od publikacji tej opinii przeprowadzane są zmiany do programu badawczego FBWiS. W rzeczy samej, 10 lipca 2007 r., po konsultacjach z Komitetem Programowym ds. Węgla i Stali (COSCO), Komisja Europejska przyjęła wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie przeglądu wytycznych technicznych dotyczących programu badawczego FBWiS, w którym określone zostały wydatki na badania w obu sektorach.

1.5 Przegląd ten przewidziany jest w decyzjach Rady 2003/76/WE, 2003/77/WE, 2003/78/WE z 1 lutego 2003 r., na mocy których powołano FBWiS. Należy przypomnieć, iż decyzją Rady 2003/76/WE aktywa i pasywa Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWWiS) zostały przekazane Wspólnocie Europejskiej, a wartość netto tych aktywów przeznaczono na badania w sektorach węgla i stali.

2. Część III — Uzasadnienie

2.1 Fundusz Badawczy Węgla i Stali (FBWiS) dysponuje budżetem w wysokości 50-60 mln euro rocznie na badania w obu sektorach, finansowane z odsetek z aktywów udostępnionych po wygaśnięciu Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali. Program FBWiS stanowi odrębny program, który uzupełnia ramowy program badawczy i obejmuje wszystkie aspekty związane z przemysłem węgla i stali, od procesów produkcyjnych do zastosowania produktu. Uwzględnia kwestie związane z wykorzystaniem i przekształcaniem zasobów, bezpieczeństwem w miejscu pracy oraz ochroną środowiska poprzez poprawę zastosowania węgla jako czystego źródła energii oraz zmniejszenie emisji dwutlenku węgla pochodzących ze spalania węgla i produkcji stali.

2.2 Wspomniana decyzja upraszcza niektóre procedury administracyjne, m.in. poprzez:

- usunięcie niektórych środków towarzyszących, jako że zostały one już uwzględnione w siódmym programie ramowym badań naukowych i rozwoju technologicznego,
- zwiększenie wsparcia finansowego z 40 % do 50 % dla projektów pilotażowych i demonstracyjnych, jak również umożliwienie wystosowania szczegółowych zaproszeń do składania wniosków według priorytetów, które zbiegają się z siódmym ramowym programem badań i wpisują w strategiczne programy badawcze odnośnych europejskich platform technologicznych.

2.3 Uczestnictwo opiera się na prostych zasadach: wnioski mogą być składane w dowolnym momencie, a ostateczną datę

stanowi 15 września danego roku. Nie wprowadzono żadnych ograniczeń budżetu projektów ani liczby partnerów uczestniczących w każdym z projektów. Państwa trzecie mogą brać udział w projektach, lecz nie otrzymują żadnego europejskiego wsparcia finansowego. Projekty oceniane są przez zewnętrznych ekspertów i wybierane na podstawie jakości zaproponowanego badania. Monitorowanie projektów odbywa się na zasadzie corocznego procesu wzajemnej oceny.

2.4 Niezbędne jest również dokonanie pewnych zmian przepisów określających skład grup doradczych oraz rolę państw członkowskich w Komitecie Programowym ds. Węgla i Stali, zwłaszcza w świetle ostatniego rozszerzenia Unii Europejskiej (częstotliwość przeglądów, czas trwania kadencji, system wyboru wniosków, monitorowanie projektów celem uniknięcia konfliktu interesów itp.).

2.5 Przegląd ten przewidziany jest w decyzji prawodawczej ustanawiającej FBWiS. Zdaniem Komisji FBWiS jak dotąd działa sprawnie, więc dogłębne zmiany nie są konieczne.

2.6 Tymczasem platforma technologiczna w zakresie stali (ESTEP) kontynuuje swoją pracę. W komunikacie prasowym ESTEP z lipca 2007 r. widoczne są pierwsze rezultaty długofalowego zaangażowania platformy na rzecz rozwoju zrównoważonego w przyszłości. ESTEP przedłożyła strategiczny program badawczy w grudniu 2003 r. i rozpoczęła działalność w marcu 2004 r.

2.7 ESTEP była jedną z pierwszych platform technologicznych, które przedstawiły swoją wizję przyszłości. Priorytety strategicznego programu badawczego platformy koncentrują się na wzroście zrównoważonym i trwałej konkurencyjności sektora w oparciu o innowacje, współpracę z partnerami, głęboką świadomość ekologiczną oraz bliskie związki z producentami stali, wnosząc tym samym wkład w programy badawcze UE.

2.8 Zgodnie z zaproponowanym w siódmym programie ramowym priorytetem „produkcji energii przy niemal zerowej emisji” (ZEP), początkowe działania platformy mają na celu określenie i usunięcie przeszkód na drodze powstania wysoce wydajnych elektrowni o niemal zerowej emisji, co drastycznie zmniejszy wpływ paliw kopalnych na środowisko. Kroki te będą obejmować wychwytywanie i składowanie dwutlenku węgla, a także czyste technologie przetwarzania prowadzące do znacznego zwiększenia wydajności elektrowni, poprawy niezawodności i zmniejszenia kosztów.

2.9 Sektory węgla i stali nawiązują do czasów Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWWiS przestała działać w lipcu 2002 r.), kiedy projekty badawczo-rozwojowe, objęte programem wsparcia B+R, były w dużym stopniu oceniane i wybierane przy szerokim udziale zainteresowanych producentów stali. Część programu dotycząca węgla zarządzana była według tych samych zasad, które miały zastosowanie do odnośnych wytycznych technicznych. Rola odgrywana przez sektory węgla i stali usprawiedliwiona była tym, że fundusze EWWiS pochodziły wyłącznie z podatków nakładanych na oba sektory.

2.10 Sytuacja uległa istotnej zmianie, kiedy w 2003 r. powołano Fundusz Badawczy Węgla i Stali (FBWiS) na mocy decyzji Rady 2003/76/WE, 2003/77/WE, 2003/78/WE z 1 lutego 2003 r. (Dz.U. L 29/22, Dz.U. L 29/25 oraz Dz.U. L 29/28 z 5 lutego 2003 r.). Aktywa EWWiS zostały wówczas przekazane nowemu funduszowi, a Komisji przypadła rola zarządzania środkami i programem badawczo-rozwojowym w zgodzie z podstawowymi elementami wcześniejszych programów badawczych EWWiS.

2.11 Komisja oraz sektory węgla i stali inaczej postrzegają wpływ przemysłu węgla i stali na program FBWiS. W zgodzie z postanowieniami decyzji 2003/78/WE, COSCO oraz obydwie grupy doradcze — CAG i SAG — powinny być w stanie całkowicie wypełniać przypisane im funkcje, których nie należy ograniczać poprzez przenoszenie możliwości wywierania przez nie

wpływu z bezpośredniej oceny tylko na aspekty jeszcze przed wystosowaniem zaproszeń do składania wniosków.

2.12 Przedstawiając wniosek w sprawie przeglądu wytycznych technicznych dotyczących programu FBWiS, Komisja pragnie dopasować formalne procedury i struktury, wszędzie tam, gdzie jej zdaniem będzie to korzystne, do procedur i struktur stosowanych w siódmym programie ramowym UE na rzecz badań. Z tego względu wszelka harmonizacja z zasadami i procedurami programu ramowego powinna ograniczać się do obszarów, w których można wyraźnie wykazać rzeczywiste uproszczenie lub zwiększenie efektywności. Podczas gdy należy korzystać z istniejących synergii między siódmym programem ramowym a FBWiS tam, gdzie jest to tylko możliwe, rola FBWiS jako niezależnego i uzupełniającego programu musi zostać zachowana (patrz część I — B).

Bruksela, 13 lutego 2008 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady uchylającej decyzję Rady 85/368/EWG w sprawie porównywalności kwalifikacji wynikających z kształcenia zawodowego pomiędzy państwami członkowskimi Wspólnoty Europejskiej

COM(2007) 680 wersja ostateczna — 2007/0234 (COD)

(2008/C 162/23)

Dnia 27 listopada 2007 r. Rada, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady uchylającej decyzję Rady 85/368/EWG w sprawie porównywalności kwalifikacji wynikających z kształcenia zawodowego pomiędzy państwami członkowskimi Wspólnoty Europejskiej

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 29 stycznia 2008 r. Sprawozdawcą był Arno METZLER.

Na 442. sesji plenarnej w dniach 13-14 lutego 2008 r. (posiedzenie z 13 lutego 2008 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 156 do 3 — 5 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Wnioski

1.1 Po gruntownym zbadaniu motywów Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego, w szczególności uwzględniając raporty i doświadczenia, które Komitet może potwierdzić, dotyczące prac nad udostępnieniem wspólnych profili zawodowych, Komitet uznał, że argumenty Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego są przekonujące, zrozumiałe i dobrze uzasadnione. Komitet podkreśla to, mając na uwadze utworzenie innego narzędzia służącego zwiększeniu i ułatwieniu mobilności osób, mianowicie europejskiej struktury kwalifikacji.

1.2 Komitet jest zdania, że decyzja przyczynia się do lepszego stanowienia prawa, ponieważ krytycznie analizuje przepisy niestosowane i niewykonalne oraz zastępuje je lepszymi instrumentami.

1.3 Komitet popiera cel wyznaczony przez Komisję, aby w ramach systemu umożliwić także zwiększone wykorzystanie doświadczeń i kwalifikacji zdobytych drogą praktyki do wspierania mobilności i ułatwiania migracji na wewnętrznym rynku usług. Ze szczególnym zadowoleniem przyjmuje fakt, że system będzie początkowo oparty na zasadzie dobrowolności.

1.4 Na podstawie wcześniejszych doświadczeń Komitet zachęca do przeciwdziałania niepewności, która mogłaby pojawić się w wyniku uchylecia przepisów, poprzez zwiększenie przejrzystości i częstości informowania o jego skutkach. Wzywa także do zwrócenia uwagi na to, by nie dochodziło do pomniejszania z zakresem dyrektywy 2005/36/WE w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych.

2. Uwagi ogólne

2.1 Parlament i Rada uzgodniły uchylenie decyzji 85/368/EWG. Kierowały się przy tym faktem, że regulacja ta opisywała system służący ustanowieniu porównywalnych kwalifikacji zawodowych, który okazał się trudny do wdrożenia i praktycznego stosowania. Od czasu wprowadzenia tych przepisów instytucje europejskie określiły 219 kwalifikacji w 19 zawodach, których wykonywanie w największym stopniu predestynuje do wyjazdu za granicę. Do 1990 r. opublikowano dane o porównywalności kwalifikacji tylko dla 5 z 19 określonych sektorów, obejmujące 66 zawodów.

2.2 Jak stwierdza Komisja, ta i tak już niewielka liczba zmniejszyła się później jeszcze bardziej, gdyż państwa członkowskie szybko dokonały zmian w dziedzinach zawodowych, które stanowiły podstawę wspólnych profili. Scentralizowana koncepcja wymagała wprowadzenia znacznych zmian, a system nie poradził sobie z dodatkowym natłokiem pracy. Dlatego dziś trzeba stwierdzić, że w ciągu 20 lat od jego wprowadzenia w 1985 r. system nie okazał się wystarczająco efektywny jako narzędzie służące zwiększaniu mobilności pracowników w transgranicznym świadczeniu usług i ułatwianiu migracji w przypadku usług osobistych.

2.3 Na miejsce tej koncepcji ujednoliconego systemu Wspólnota Europejska wprowadziła europejską strukturę kwalifikacji (EQF). Ma ona prostą strukturę poziomów odniesienia umożliwiającą państwom członkowskim przypisanie do nich swoich poziomów kwalifikacji, przez co uzyskuje się porównywalność. Nad przypisaniem kwalifikacji do poziomów EQF czuwa jednostka utworzona przez Wspólnotę Europejską mająca zapewnić jakość tego procesu. Jako uzupełnienie do EQF Wspólnota Euro-

pejska ustanowiła dwa inne składniki — Europass oraz europejski system transferu i akumulacji punktów w szkolnictwie wyższym. Ponadto uruchomiła portal Ploteus służący porównywalności formalnych i nieformalnych procesów kształcenia. Komisja dopasowała swoje działania i starania do ogólnych celów Wspólnoty Europejskiej w ramach procesu lizbońskiego na rzecz poprawy funkcjonowania wspólnego rynku oraz uproszczenia procedur administracyjnych.

3. Zalecenia

3.1 Komitet przyjmuje z zadowoleniem fakt, że Wspólnota Europejska poświęca większą uwagę ułatwianiu migracji służącej poprawie funkcjonowania na wspólnym rynku także w odniesieniu do pracowników oraz usług osobistych.

3.2 Komitet podziela opinię, że w przejrzystych porównaniach powinno się uwzględniać także doświadczenia praktyczne. Komitet przywiązuje wagę do stwierdzenia, że EQF dotyczy szczebla niższego niż dyrektywa 2005/36/WE, w sprawie której EKES wydał własną opinię, oraz że należy oddzielać te dwa zakresy.

3.3 Komitet z zadowoleniem przyjmuje fakt, że do 2012 r. EQF będzie wdrażana na zasadzie dobrowolności. Daje to czas na zebranie praktycznych doświadczeń oraz na zwiększenie akceptacji nowego systemu przez poprawę przejrzystości i komunikacji.

3.4 Komitet wyraża zadowolenie z włączenia w prace partnerów społecznych, tym bardziej że w perspektywie średniookresowej nie można wykluczyć znaczenia EQF w umowach zbiorowych. To samo dotyczy przebiegu prac nad niebieską kartą.

Bruksela, 13 lutego 2008 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady dotyczącej wytycznych w sprawie polityki zatrudnienia państw członkowskich (zgodnie z art. 128 Traktatu WE)

COM(2007) 803 wersja ostateczna/2 (Część V) — 2007/0300 (CNS)

(2008/C 162/24)

Dnia 17 stycznia 2008 r. Rada działając na podstawie art. 262. Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady dotyczącej wytycznych w sprawie polityki zatrudnienia państw członkowskich (zgodnie z art. 128 Traktatu WE)

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 29 stycznia 2008 r. Sprawozdawcą był Wolfgang GREIF.

Na 442. sesji plenarnej w dniach 13-14 lutego 2008 r. (posiedzenie z 13 lutego 2008 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 147 do 5 — 7 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet z zadowoleniem przyjął nowe zintegrowane podejście oraz wieloletni cykl zarówno w swojej opinii dotyczącej przyjęcia wytycznych na lata 2005-2008 ⁽¹⁾, jak też w wielu innych opiniach, oraz zwrócił uwagę m.in. na to, że parlamenty krajowe, partnerzy społeczni oraz społeczeństwo obywatelskie muszą rzeczywiście być angażowane i wysłuchiwane na wszystkich etapach koordynacji polityki.

1.2 Komitet zauważył, że jednym z czynników o kluczowym znaczeniu dla powodzenia krajowych programów reform jest możliwie najszersze uczestnictwo wszystkich istotnych podmiotów społecznych — zwłaszcza partnerów społecznych — w każdym etapie tego procesu. W związku z tym Komitet wyraził ubolewanie nad faktem, że w ostatnich latach ilość konsultacji z partnerami społecznymi oraz debat ze społeczeństwem obywatelskim nie była zadowalająca. Komitet za istotne uznaje zatem wzmocnienie systemu stosunków pracy na szczeblu krajowym i unijnym.

1.3 Na tym tle Komitet po raz kolejny z żalem odnotowuje, że niezwykle napięty kalendarz prac dzielący publikację wniosku dotyczącego decyzji od wydania samej decyzji nie zapewnia wystarczającego czasu na dogłębne dyskusje i konsultacje. Komitet zastrzega sobie w związku z tym prawo do ponownego przyjrzenia się strategii w świetle wiosennego posiedzenia Rady w 2008 r.

1.4 Komitet w różnych opiniach poczynił liczne propozycje dotyczące poprzedniego zestawu wytycznych w sprawie polityki zatrudnienia w ramach europejskiej strategii zatrudnienia. Przewidując, że jak wspomniano powyżej kalendarz prac będzie napięty, Komitet zebrał wszystkie te propozycje w jednym dokumencie, który został przesłany odpowiednim służbom Komisji i dobrze przez nie przyjęty ⁽²⁾.

1.5 Choć wytyczne w żadnym wypadku nie straciły swojej zasadniczej ważności, Komitet zauważa, że nowy zestaw wytycznych jest identyczny z poprzednim. Towarzyszący im tekst został

jednak nieznacznie zaktualizowany i niektóre z propozycji Komitetu znalazły w nim odzwierciedlenie.

1.6 Komitet sugeruje, by Komisja opracowała załącznik zawierający listę wszystkich wymiernych celów z wytycznych w ramach standardowej procedury, aby uczynić je bardziej przejrzystymi.

1.7 Biorąc po uwagę dostępne ramy czasowe, Komitet powtarza swoje najważniejsze poglądy na pewne aspekty, które powinny zostać uwzględnione w decyzji, wynikające z ogólnej potrzeby dostosowania wytycznych w sprawie polityki zatrudnienia. Zostały one przedstawione w poniższym streszczeniu propozycji ⁽³⁾.

⁽¹⁾ W streszczeniu cytowane są następujące opinie: opinia EKES-u z 25.04.2007 r. w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie wytycznych dla polityk zatrudnienia w państwach członkowskich, sprawozdawca: Maureen O'NEILL (Dz.U. C 168 z 20.7.2007); opinia EKES-u z 12.07.2007 r. w sprawie: „Zatrudnienie grup priorytetowych (strategia lizbońska)”, sprawozdawca: Wolfgang GREIF (Dz.U. C 256 z 27.10.2007); opinia EKES-u z 26.10.2005 r. w sprawie komunikatu Komisji do Rady w sprawie polityk europejskich dotyczących młodzieży „Wychodzenie naprzeciw obawom młodych ludzi w Europie — wprowadzanie w życie Europejskiego Paktu na rzecz Młodzieży i wspieranie aktywnego obywatelstwa”, sprawozdawca: Jillian van TURNHOUT (Dz.U. C 28 z 3.2.2006); opinia EKES-u z 13.09.2006 r. w sprawie komunikatu Komisji Europejskiej do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Plan działań na rzecz równości kobiet i mężczyzn 2006-2010”, sprawozdawca: Grace ATTARD (Dz.U. C 318 z 23.12.2006); opinia EKES-u z 11.07.2007 r. w sprawie: „Zatrudnienie i przedsiębiorczość — rola społeczeństwa obywatelskiego oraz organów lokalnych i regionalnych z uwzględnieniem kwestii płci”, sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 256 z 27.10.2007); opinia EKES-u z 17.01.2007 r. w sprawie równych szans dla osób niepełnosprawnych, sprawozdawca: Meelis JOOST (Dz.U. C 93 z 27.4.2007); opinia EKES-u z 26.09.2007 r. w sprawie zapewnienia trwałej wydajności pracy w Europie, sprawozdawca: Leila KURKI (Dz.U. C ...); opinia EKES-u z 11.07.2007 r. w sprawie „Flexicurity (wymiar elastyczności wewnętrznej — negocjacje zbiorowe oraz znaczenie dialogu społecznego jako narzędzia regulowania i reformowania rynków pracy)”, sprawozdawca: Thomas JANSON (Dz.U. C 256 z 27.10.2007); opinia EKES-u z 17.05.2006 r. w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie wytycznych dla polityk zatrudnienia państw członkowskich, sprawozdawca: Wolfgang GREIF (Dz.U. C 195 z 18.8.2006); opinia EKES-u z 30.05.2007 r. w sprawie wniosku dotyczącego zalecenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia europejskich ram kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie, sprawozdawca: José Isaias RODRIGUEZ GARCÍA-CARO (Dz.U. C 175 z 27.7.2007); opinia EKES-u z 06.04.2005 r. w sprawie wniosku dotyczącego zalecenia Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie dalszej europejskiej współpracy w zakresie zapewniania jakości kształcenia w szkolnictwie wyższym, sprawozdawca: Mário SOARES (Dz.U. C 255 z 14.10.2005).

⁽²⁾ Opinia EKES-u z 31.05.2005 r. w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie wytycznych dla polityk zatrudnienia państw członkowskich (zgodnie z art. 128 Traktatu WE), sprawozdawca: Henri MALOSSE (Dz.U. C 286 z 17.11.2005).

⁽³⁾ W najbliższym czasie opublikowana zostanie broszura z propozycjami EKES-u. Opinie EKES-u dotyczące zatrudnienia i związanych z nim zagadnień można znaleźć na stronie internetowej: http://eesc.europa.eu/sections/soc/index_en.asp.

2. Streszczenie szczegółowych propozycji EKES-u

2.1 Ambicje i wymierne cele

Komitet podkreśla potrzebę:

- wyznaczenia bardziej ambitnych, skutecznych i wymiernych celów porównywalnych w ramach nowych wytycznych na szczeblu UE i państw członkowskich, jak również zwiększenia uprawnień wykonawczych Komisji; w tym kontekście należy podjąć poważne wysiłki, aby uniknąć rozmywania się celów nowej strategii lizbońskiej, i dlatego też należy skupić się na ilościowych celach europejskich, zwłaszcza w dziedzinie pobudzania do działania, edukacji i uczenia się przez całe życie, zatrudnienia ludzi młodych i równości szans;
- istnienia harmonogramu i procedury, o których można odpowiednio powiadomić wszystkie zainteresowane podmioty, aby zapewnić ich możliwie duży udział oraz wystarczająco dużo czasu na reakcje na szczeblu wspólnotowym i krajowym na początkowym etapie; zaangażowania w tym kontekście przede wszystkim partnerów społecznych, społeczeństwa obywatelskiego i EKES-u na możliwie najwcześniejszym etapie w opracowywanie i wdrażanie wytycznych oraz później w działania następcze;
- lepszego gromadzenia danych, ułatwiającego monitorowanie i ocenę zarówno przez państwa członkowskie, jak i przez Komisję;
- istnienia krajowych programów reform zawierających bardziej konkretne informacje o określonych celach, ramach czasowych, kosztach i postanowieniach budżetowych — które stałyby się dzięki temu bardziej ambitne oraz doszło by do znacznej poprawy jakościowej w zakresie terminów, odpowiedzialności, zaangażowania zasobów i środków finansowych, w tym konkretnych celów w odniesieniu do środków z budżetu przeznaczanych na działania w zakresie aktywnej polityki rynku pracy w poszczególnych państwach członkowskich;
- położenia silniejszego nacisku na integrację osób mających szczególne potrzeby, poprzez określenie konkretnych celów oraz większe uznanie potrzeb polityki społecznej; w tym kontekście należy poczynić znacznie większe wysiłki, aby zapewnić, że pozytywne zmiany w dziedzinie gospodarki i zatrudnienia wzmacniają także integrację społeczną w ramach strategii lizbońskiej; z tego powodu w nowych wytycznych należy położyć znacznie większy nacisk na wspólne cele polityczne państw członkowskich w zakresie propagowania aktywnej integracji społecznej (np. walki z ubóstwem oraz wykluczeniem osób i grup najbardziej zmarginalizowanych).

2.2 Zatrudnienie młodzieży

Komitet podkreśla potrzebę:

- wyznaczenia dla każdego państwa członkowskiego celów związanych z ograniczeniem liczby bezrobotnych młodych ludzi o co najmniej 50 % w okresie 2006-2010, aby jasno pokazać, że zwalczanie bezrobocia wśród młodzieży wymaga większych wysiłków wszystkich zainteresowanych stron;
- położenia większego nacisku na zagadnienie integracji ludzi młodych na rynku pracy, co oznacza m.in. zapewnienie im pierwszej pracy z perspektywami na przyszłość, oraz na wdrożenie w tym kontekście środków zmniejszających niebezpie-

czeństwo, że młodzi ludzie wpadną w pułapkę umów o pracę na czas określony oraz miejsc pracy o obniżonym poziomie ochrony społecznej;

- przyjęcia bardziej precyzyjnego i lepiej zorientowanego podejścia do szkoleń zawodowych, aby stworzyć młodzieży możliwości znalezienia zatrudnienia, oraz do uczenia się przez całe życie, aby zmniejszyć bezrobocie wśród młodzieży; wśród głównych zagadnień można wymienić niedostatki w szkolnictwie powszechnym szczebla podstawowego i średniego oraz rozbieżność między umiejętnościami i kwalifikacjami a rynkiem pracy;
- opracowania systemów opieki społecznej, które umożliwiają młodym ludziom dokonywanie wyborów w celu określenia swojej własnej przyszłości; wprowadzenia w tym kontekście środków mających na celu integrację społeczną młodzieży, a zwłaszcza rozwiązanie problemu młodych ludzi, którzy nie kształcą się, nie pracują i nie są zarejestrowani jako bezrobotni;
- zmniejszenia o połowę liczby osób przedwcześnie opuszczających szkołę w latach 2006-2010 i propagowania staży zawodowych w przedsiębiorstwach;
- rozszerzenia odpowiednich zachęt i wsparcia dla przedsiębiorstw w celu zwiększenia zatrudnienia młodzieży i starszych pracowników przeżywających szczególne trudności na rynku pracy;
- skrócenia wynoszącego sześć miesięcy okresu wymaganego w celu aktywizacji młodzieży poszukującej pracy lub miejsc kształcenia (należy odnotować, że zgodnie z wytyczną 18 do 2010 r. okres ten zostanie skrócony do 4 miesięcy);
- propagowania równouprawnienia, wspierania osób niepełnosprawnych oraz integracji imigrantów.

2.3 Równouprawnienie płci

Komitet ponownie podkreśla, że:

- do zwiększenia udziału pracujących kobiet niezbędne są wspólne priorytety w kwestii koordynacji polityk zatrudnienia; potrzeba także konkretnych propozycji działań mających na celu zachęcenie rodziców samotnie wychowujących dzieci do zdobywania umiejętności poszukiwanych na rynku, które ułatwią im znalezienie pracy;
- powinno się przeprowadzać konsultacje z partnerami społecznymi w sprawie kwestii związanych z włączaniem kryteriów płci;
- na rządach państw członkowskich, krajowych organach odpowiedzialnych za zapewnienie równego statusu kobiet i mężczyzn oraz partnerach społecznych we wszystkich państwach członkowskich ciąży obowiązek zagwarantowania, by wprowadzane systemy płac nie powodowały dyskryminacji płacowej ze względu na płeć; w tym kontekście cele w dziedzinie równego wynagrodzenia dla mężczyzn i kobiet powinny zostać wzmocnione zarówno na szczeblu krajowym jak i w przedsiębiorstwach przez wytyczne wspólnotowe, przy użyciu dokładnych wskaźników; w rezultacie należy wytyczyć cele z myślą o zmniejszeniu różnic w dostępie do kształcenia zawodowego i technicznego pomiędzy dziewczętami i chłopcami oraz zmniejszeniu różnic w wysokości uposażenia w chwili przyjęcia do pracy;

- potrzebne są środki mające na celu likwidację dyskryminacji istniejącej na rynku pracy oraz zależnych od płci strukturalnych przyczyn występowania różnic w dochodach, w szczególności poprzez wspieranie zabezpieczenia społecznego kobiet, przede wszystkim za pomocą środków eliminujących mniej korzystne zatrudnienie w niepełnym wymiarze godzin, które nie gwarantuje zabezpieczenia, oraz zapewniających poprawę uregulowań w zakresie takiego zatrudnienia (np. rozszerzenie prawa do tego rodzaju zatrudnienia dla rodziców z zachowaniem prawa do późniejszego powrotu do zatrudnienia w pełnym wymiarze godzin, poprawa uczenia w wewnętrżnych programach szkoleniowych przedsiębiorstw);
 - potrzebne są nowe cele szczegółowe dotyczące równości płci w polityce zatrudnienia, wykorzystujące wskaźniki jakościowe i ilościowe, z myślą o wyeliminowaniu stereotypów dotyczących płci oraz ograniczeń dotyczących rozpoczynania kariery przez kobiety w pewnych zawodach oraz podejmowania przez nie działalności gospodarczej (*);
 - krajowe programy nauczania powinny obejmować naukę przedsiębiorczości na poziomie średnim i wyższym, zwłaszcza wśród kobiet; należy podejmować kroki na rzecz zwiększenia liczby kobiet wśród absolwentów kierunków naukowo-technicznych w celu zwalczania różnic w zatrudnieniu pomiędzy płciami, obecnych w takich technicznych dziedzinach jak inżynieria i usługi związane z technologiami informacyjnymi i komunikacyjnymi;
 - więcej uwagi należy poświęcić problematyce równego traktowania kobiet i mężczyzn oraz potrzebie osiągnięcia równowagi między życiem zawodowym i rodzinnym; w tym kontekście konieczna jest eliminacja segmentacji rynku pracy ze względu na płeć, w szczególności za pomocą skutecznych działań na rzecz godzenia życia zawodowego i rodzinnego (w szczególności powszechna rozbudowa szeroko dostępnych, wysokiej jakości i przystępnych cenowo instytucji opieki nad dziećmi oraz form wsparcia dla osób wymagających opieki i ich rodzin, w tym całodobowych placówek dla tych osób);
 - istnieje potrzeba efektywnego propagowania partnerskiego podziału obowiązków rodzicielskich (przede wszystkim poprzez zachęty służące zwiększeniu udziału ojców) oraz eliminacji środków w zakresie polityki rodzinnej zachęcających rodziców do rezygnacji z aktywności zawodowej lub do powstrzymania się od niej przez dłuższy czas; rodzice powinni mieć możliwość powrotu na rynek pracy; zasiłki wypłacane w okresie urlopu rodzicielskiego nie mogą w sposób negatywny wpływać na dochód, nie mogą stanowić zachęty do rezygnacji przez kobiety z pracy zawodowej ani tworzyć nowych barier dla partnerskiego podziału obowiązków związanych z opieką nad dziećmi.
- aktywnej zawodowo; zwiększania inwestycji w jakość miejsc pracy i dostosowanie warunków pracy do potrzeb starszych pracowników; umożliwiania dłuższej aktywności zawodowej zarówno w aspekcie fizycznym, jak i psychicznym, przede wszystkim poprzez zachęcanie starszych pracowników do większego udziału w szkoleniach oraz poprzez zmniejszanie stresu w pracy i dostosowywanie warunków pracy (m.in. zachęty do zwiększenia zakresu ochrony zdrowia w miejscu pracy, tworzenia powszechnych programów zakładowych służących wspieraniu zdrowia i programów medycyny prewencyjnej oraz do zapewnienia programów ochrony pracowników);
- działań mających na celu podnoszenie świadomości znaczenia starszych pracowników (uznanie wartości doświadczenia i przekazywanie kompetencji zdobytych w życiu zawodowym młodszym pracownikom) oraz zapewnienie doradztwa i wsparcia dla przedsiębiorstw, szczególnie MŚP, w długoterminowym planowaniu personelu i rozwijaniu form organizacji pracy uwzględniających aspekt wieku;
 - zwiększenia priorytetu zagadnień dotyczących niepełnosprawności w krajowych planach reform oraz aktywniejsze angażowanie krajowych organizacji osób niepełnosprawnych w opracowanie planów reform; w tym kontekście poproszono Komisję o przeanalizowanie wpływu elastycznych zasad pracy i środków je wspierających na poziom zatrudnienia osób niepełnosprawnych oraz do zbadania możliwości wykorzystania wynikających z tego ewentualnych synergii do zwiększenia tego poziomu;
 - wzmocnienia i monitorowania wdrażania polityki migracyjnej i jej wpływu na krajowe plany dotyczące siły roboczej; szczególną uwagę trzeba zwracać na indywidualne wsparcie (przed) szkolne oraz wczesne inwestowanie w kwalifikacje językowe i zawodowe, a także na likwidację barier instytucjonalnych oraz dyskryminacji w dostępie do rynków pracy państw członkowskich, a także przeciwdziałanie dumpingowi płacowemu;
 - monitorowania oraz podejmowania działań mających na celu utrzymanie równowagi wykwalifikowanej siły roboczej, tak aby zapewnić zrównoważony rozwój; choć Komitet popiera mobilność pracowników pomiędzy państwami członkowskimi, jest zarazem zaniepokojony konsekwencjami, jakie przepływ wykwalifikowanych pracowników i ich kompetencji pomiędzy krajami UE powoduje w krajach pochodzenia.

2.4 Starsi pracownicy, pracownicy niepełnosprawni oraz pracownicy-imigranci

Komitet wzywa do:

- większych wysiłków na rzecz zwalczania istniejących różnych form dyskryminacji i nierównego traktowania ze względu na wiek, płeć bądź niepełnosprawność lub pochodzenie etniczne, szczególnie w zakresie dostępu do szkoleń oraz dostępu do rynku pracy i pozostawania na nim; należy odpowiednio monitorować obowiązujące prawodawstwo UE i jego wdrażanie;
- poświęcania większej uwagi wpływowi zmian demograficznych oraz wyzwaniom wynikającym ze starzenia się ludności

2.5 Dobre miejsca pracy i przejściowe rynki pracy

Komitet podkreśla potrzebę:

- podejmowania działań mających na celu poprawę jakości miejsc pracy oraz opracowania w związku z tym europejskiego wskaźnika opisującego jakość życia zawodowego, który wywołałby się z opartych na badaniach kryteriów „dobrej pracy” i byłby systematycznie obliczany i ogłaszany oraz który pomógłby ustalić, jak zmieniła się jakość życia zawodowego i jakich dokonano na tym polu usprawnień oraz jaki ma to wpływ na wydajność;
- zwiększania bezpieczeństwa na rynku pracy i zapobiegania „pułapką niepełnego zatrudnienia”, m.in. poprzez zagwarantowanie, że bezrobotni nie będą zmuszani do przyjmowania ofert pracy bez zabezpieczenia społecznego, zwalczanie zatrudnienia nierejestrowanego i przeciwdziałanie wykorzystywaniu pracowników zatrudnionych na podstawie krótkoterminowych kontraktów;

(*) Na ten temat zobacz także następujące opinie: opinia EKES-u z 06.07.2006 r. w sprawie rozbudzania ducha przedsiębiorczości poprzez edukację i kształcenie, sprawozdawca: Ingrid JERNECK (Dz.U. C 309 z 16.12.2006) i opinia EKES-u z 25.10.2007 r. w sprawie: „Postawy przedsiębiorcze a strategia lizbońska”, sprawozdawca: Madi SHARMA, współsprawozdawca: Jan OLSSON (SOC/267) (jeszcze nie opublikowana).

- ochrony pracowników przed dyskryminacją;
- podejmowania wielu dodatkowych działań służących usprawnieniu funkcjonujących systemów ochrony zdrowia, aby cele w zakresie zatrudnienia sprzyjały zapobieganiu chorobom i promowaniu zdrowego trybu życia z myślą o zmniejszeniu obciążeń związanych z chorobami, zwiększeniu wydajności pracy oraz wydłużeniu okresu aktywności zawodowej;
- wprowadzania tam, gdzie jest to niezbędne, środków na rzecz modernizacji i poprawy zabezpieczenia społecznego w przypadku niestandardowych form zatrudnienia;
- likwidacji — w wypadku osób sprawujących opiekę — barier utrudniających (ponowne) wejście na rynek pracy i pozostanie na nim (oraz zachęt mających na celu zwiększenie udziału ojców w obowiązkach związanych z opieką nad dziećmi);
- tworzenia przejściowych rynków pracy dla grup wykluczonych społecznie oraz wykorzystania odpowiednich zachęt dla przedsiębiorstw w celu zwiększenia zatrudnienia, a jednocześnie wspierania zainteresowanych osób w przezwyciężaniu problemów, które są przyczyną ich wykluczenia społecznego (przy czym konieczne jest wyeliminowanie niepożądanego ryzyka nadużycia zaufania, jak również zakłóceń konkurencji);
- podejmowania inicjatyw w zakresie zatrudnienia w sektorze „non profit”, zwłaszcza w gospodarce społecznej, odgrywających tu istotną rolę; należy zapewnić odpowiednie wsparcie w ramach budżetu przeznaczanego na politykę rynku pracy.

2.6 Model elastycznego rynku pracy i bezpieczeństwa socjalnego (flexicurity)

Komitet poczynił następujące propozycje:

- partnerzy społeczni powinni być głównymi uczestnikami debaty na temat flexicurity oraz odgrywać uprzywilejowaną rolę w konsultacjach prowadzonych przez Komisję Europejską oraz przy definiowaniu tego pojęcia;
- koniecznym elementem jest wzmocnienie systemu stosunków pracy na szczeblu europejskim i krajowym; partnerzy społeczni muszą aktywnie uczestniczyć, prowadzić negocjacje, wpływać na decyzje oraz przyjmować odpowiedzialność za definicję i elementy składowe flexicurity; dlatego też przy ocenie krajowych programów reform należy także zastanowić się, jak można wzmocnić dialog społeczny i systemy negocjacji układów zbiorowych;
- Komisja i państwa członkowskie powinny zwrócić większą uwagę na równość płci oraz na solidarność międzypokoleniową w kontekście flexicurity; sytuacja kobiet, pracowników w starszym wieku oraz młodzieży na rynku pracy jest często mniej korzystna pod względem elastyczności i bezpieczeństwa, a zatem należałoby starać się dla tych kategorii o dostosowanie do wyższych istniejących standardów oraz o określenie najkorzystniejszych środków;

- państwa członkowskie i Komisja powinny przeanalizować możliwości zwiększenia zdolności adaptacyjnych dzięki elastyczności wewnętrznej i uczynienia z tego aspektu praktycznego i uznanego wymiaru flexicurity; wewnętrzna elastyczność może odgrywać kluczową rolę w podnoszeniu wydajności pracy, innowacyjności oraz konkurencyjności, czyli przyczynić się do osiągnięcia celów strategii lizbońskiej;
- należałoby dążyć do równowagi pomiędzy elastycznym czasem pracy a ochroną pracownika, a to mogą najlepiej zapewnić regulacje wprowadzone w ramach negocjacji zbiorowych zgodnie ze zwyczajem każdego kraju; tego typu negocjacje w sprawie elastycznego czasu pracy wymagają silnego oparcia w postaci praw, dobrze funkcjonujących instytucji społecznych i sprzyjających zatrudnieniu systemów zabezpieczeń społecznych.

2.7 Inwestycje, innowacje i badania naukowe

Komitet zrywa do:

- zapewnienia korzystnych warunków makroekonomicznych, podkreślających ukierunkowaną na wzrost politykę gospodarczą, w celu przezwyciężenia długotrwałego osłabienia koniunktury oraz wykorzystania pełnego potencjału aktywnych polityk rynku pracy;
- większej konsekwencji w łączeniu ze sobą inwestycji w badania i rozwój oraz w innowacje, w celu pobudzania wzrostu gospodarczego i tworzenia nowych miejsc pracy; w tym kontekście należy stwierdzić, że wiele programów reform nadal niewystarczająco uwzględnia konieczność prowadzenia, obok strukturalnych reform rynku pracy, polityki popytowej w celu stymulowania wzrostu i zatrudnienia;
- zwiększenia marginesu środków budżetowych przeznaczonych przez państwa członkowskie na inwestycje w infrastrukturę; w tym kontekście krajowe programy reform mogłyby być w miarę możliwości tak konstruowane, aby w sumie tworzyły skoordynowany europejski program ożywienia koniunkturalnego;
- stworzenia odpowiednich warunków sprzyjających zarówno popytowi zewnętrznemu, jak i wewnętrznemu, aby wykorzystać potencjał wzrostu i pełnego zatrudnienia; w związku z tym zauważono, że tylko nieliczne państwa członkowskie wystarczająco uwypukliły bodźce ekonomiczne w swoich programach reform;
- dostrzeżenia wagi dysponowania odpowiednimi środkami finansowymi na szczeblu krajowym i unijnym, niezbędnymi do wdrażania środków polityki zatrudnienia; w tym kontekście zauważono, że w wielu państwach członkowskich zachodzi potrzeba zlikwidowania istniejącej rozbieżności między propozycjami inicjatyw na rynku pracy a brakiem środków budżetowych.

Bruksela, 13 lutego 2008 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Integracja finansowa: europejskie rynki giełdowe”

(2008/C 162/25)

Dnia 16 stycznia 2007 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię w sprawie:

„Integracja finansowa: europejskie rynki giełdowe”.

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 24 stycznia 2008 r. Sprawozdawcą był pan Jochen LEHNHOFF.

Na 442. sesji plenarnej w dniach 13–14 lutego 2008 r. (posiedzenie z 13 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 103 do 4 — 9 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny zaleca, by instytucje europejskie jeszcze aktywniej niż dotychczas tłumaczyły obywatelom Wspólnoty korzyści płynące z ujednolicenia ram prawnych w zakresie obrotu papierami wartościowymi. Pozwoli to przeciwdziałać wciąż rozpowszechnionemu ograniczaniu inwestycji do własnego rynku krajowego (*home bias*).

1.2 Komitet zaleca Komisji, aby w ramach zapowiadanej w białej księdze w sprawie polityki w dziedzinie usług finansowych ⁽¹⁾ oceny *ex post* planu działania branży usług finansowych zwróciła szczególną uwagę na to, czy liczne zmiany w europejskich podstawach prawnych dotyczących giełdowych i pozagiełdowych miejsc obrotu, po ich wdrożeniu, sprzyjają stosownej integracji europejskich rynków giełdowych i ułatwiają transgraniczne inwestycje kapitałowe.

1.3 Dotyczy to przede wszystkim wpływu dyrektywy w sprawie rynków instrumentów finansowych (MiFID) ⁽²⁾, dyrektywy w sprawie prospektu emisyjnego ⁽³⁾ oraz dyrektywy w sprawie przejrzystości ⁽⁴⁾ w ramach planu działań dotyczącego usług finansowych, a także bieżących starań na rzecz ułatwienia transgranicznego rozrachunku transakcji w instrumentach finansowych (przede wszystkim wdrożenia samorozwiązania się operatorów infrastruktury poprzez kodeks postępowania w przypadku operacji rozrachunkowych i rozliczeniowych oraz starania Europejskiego Banku Centralnego na rzecz utworzenia jednolitej europejskiej platformy rozrachunku („Target2/Securities”).

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/internal_market/finances/policy/index_en.htm

⁽²⁾ Dyrektywa 2004/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych zmieniająca dyrektywę Rady 85/611/EWG i 93/6/EWG i dyrektywę 2000/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylająca dyrektywę Rady 93/22/EWG, Dz. U. L 145 z 30.4.2004, s. 1–44.

⁽³⁾ Dyrektywa 2003/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 listopada 2003 r. w sprawie prospektu emisyjnego publikowanego w związku z publiczną ofertą lub dopuszczeniem do obrotu papierów wartościowych i zmieniająca dyrektywę 2001/34/WE, Dz. U. L 345 z 31.12.2003, s. 64–89.

⁽⁴⁾ Dyrektywa 2004/109/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 2004 r. w sprawie harmonizacji wymogów dotyczących przejrzystości informacji o emitentach.

1.4 Komitet uważa za niezbędne, aby poczekać na zakończenie tej oceny, zanim podejmie się dodatkowe lub uzupełniające kroki na rzecz zacieśniania integracji. Jeśli Komitet uzna to za konieczne, powróci do tego zagadnienia i przedstawi propozycje dotyczące dalszej integracji rynków giełdowych.

1.5 W komunikacie z 2005 r. dotyczącym polityki przemysłowej ⁽⁵⁾ Komisja zapowiada wdrożenie siedmiu inicjatyw międzysektorowych, przy pomocy których realizowane będą inicjatywy sektorowe. Komitet jest zdania, że do inicjatyw międzysektorowych powinno się włączyć również prawidłowo funkcjonujące rynki finansowe, dostępne dla europejskich przedsiębiorstw, zwłaszcza dla małych i średnich (MSP), po rozsądnych kosztach. Dyrektywa MiFID ma na celu poprawę funkcjonowania tych rynków. Z uwagi na skutki związane z rynkami finansowymi nieodzowne są kompleksowe rozważania na temat roli, jaką przypadnie tym rynkom finansowym we wzmacnianiu konkurencyjności europejskiej. Komitet ubolewa, że nie zainicjowano takiej debaty w ramach śródkresowego przeglądu polityki przemysłowej ⁽⁶⁾.

Szczególną uwagę należy zwrócić przede wszystkim na miejsca obrotu giełdowego, jako że mają one zasadnicze znaczenie dla gospodarki rynkowej. Należy przy tym śledzić głównie ruchy funduszy emitentów państwowych i papierów dłużnych krajów wschodzących bądź krajów bogatych w zasoby naturalne, zwłaszcza jeżeli udział ich inwestycji na rynkach giełdowych jest szczególnie wysoki (tak jak w przypadku giełdy londyńskiej, gdzie obecnie 48 % papierów wartościowych należy do funduszy z Dubaju i Kataru). Generalnie Komisja powinna współpracować z państwami członkowskimi i organami nadzoru na celu poprawy przejrzystości tych funduszy, zrozumienia stojących za nimi uwarunkowań i upewnienia się, że nie wchodzi tu w grę motyw polityczny. Zasadniczo EKES wzywa „Komisję do jak najszybszego przedstawienia projektu przepisów, których celem jest zwiększenie ilości informacji od inwestorów instytucjonalnych, dotyczących ich strategii w kwestii inwestycji i głosowania” ⁽⁷⁾.

⁽⁵⁾ COM(2005) 474 wersja ostateczna: „Wdrażanie wspólnotowego programu lizbońskiego: Ramy polityczne dla wzmocnienia przemysłu UE — w kierunku bardziej zintegrowanego podejścia do polityki przemysłowej”.

⁽⁶⁾ COM(2007) 374 wersja ostateczna: „Przegląd śródkresowy polityki przemysłowej”.

⁽⁷⁾ ECO/202 „Społeczno-gospodarczy wpływ trendów na rynkach finansowych” — CESE 1262/2007, Dz. U. 2008/C 10/23; INT/332 „Przegląd jednolitego rynku” — CESE 89/2007, Dz. U. 2007/C 93/06.

2. Argumenty za opinią

2.1 Zadanie opracowania opinii

2.1.1 Integracja finansowa stanowi podstawowy element europejskiej unii gospodarczo-walutowej. Od czasu wprowadzenia euro integracja europejskiego systemu finansowego stała się ważnym celem. Większość opracowań zgadza się, że integracja taka ma jednoznacznie pozytywny wpływ na europejską gospodarkę.

2.1.2 Z uwagi na znaczące korzyści, jakie europejska integracja finansowa może przynieść całej gospodarce, obecna sytuacja charakteryzująca się niewystarczającą integracją licznych segmentów rynku wymaga wytrwałego zaangażowania wszystkich uczestników na rzecz kontynuowania tego procesu aż do jego pełnego zakończenia.

2.1.3 Stworzenie zintegrowanych, konkurencyjnych i efektywnych rynków finansowych stanowi istotny aspekt rynku wewnętrznego oraz celów lizbońskich i umożliwia czerpanie pełnych korzyści w zakresie wzrostu i zatrudnienia.

2.1.4 Wszystkie ośrodki finansowe pełnią ważne ogólnogospodarcze funkcje. Z uwagi na istotną rolę, jaką giełdy odgrywają na krajowych rynkach finansowych, są one często utożsamiane z instytucjami publicznymi o znaczeniu krajowym. Europejski sektor giełdowy jest zdominowany przez tradycyjne i często krajowe podmioty. Pomimo pewnych fuzji i sojuszy giełdowych rynek ten jest nadal podzielony na tuzin różnych ośrodków finansowych. Jednak dzięki elektronizacji transakcji unika się ograniczeń i konfliktów wynikających z konkretnej lokalizacji geograficznej.

2.1.5 Integracja finansowa jest przede wszystkim procesem wynikającym z samego rynku, lecz wymaga ona również skutecznych interakcji pomiędzy siłami rynkowymi oraz działaniami organów publicznych. Władze państwowe w UE muszą również być nadal silnie zdeterminowane do wzmacniania procesu integracyjnego, co oznacza w szczególności niezłomną chęć władz krajowych i europejskich wprowadzenia ram prawno-regulacyjnych zapewniających integrację rynku wewnętrznego oraz stabilność finansową.

2.1.6 Wraz z upływem czasu wzrosło — niekiedy w spektakularny sposób — znaczenie europejskiego rynku akcji jako źródła finansowania przedsiębiorstw. Zatem dobrze rozwinięty rynek giełdowy zwiększy łączne inwestycje i obniży koszty. Rynek giełdowy może wnieść znaczący wkład w udostępnianie dodatkowych źródeł zewnętrznych. Sektor finansowy jest także istotny, ponieważ zapewnia on przydział środków umożliwiający dalszy rozwój innych gałęzi gospodarki.

2.1.7 Przeszkodę stanowią wysoce niejednorodne regulacje krajowe dotyczące rynków finansowych. Same fuzje giełd — jako strategiczne aspekty dostosowania finansowego — nie wystarczą, by spełnić wymagania harmonizacji w zakresie uregulowań.

2.1.8 W przypadku rynków papierów wartościowych, takich jak obligacje i akcje, jest niezmiernie istotne, by kontynuować integrację infrastruktury rozliczeń i rozrachunków. Wciąż wysoka jest liczba niewystarczająco powiązanych ze sobą wzajemnie systemów rozliczeń i rozrachunków.

2.1.9 W chwili, kiedy unia walutowa faktycznie sprzyja ogólnoeuropejskiej procedurze zarządzania papierami wartościowymi, kontynentalne europejskie rynki akcyjne są w paradoksalnej sytuacji, w której zlecenia są elektroniczne, a koszty transakcji pozostają wysokie. Sprzeczność ta wynika głównie z wciąż nadmiernych kosztów transakcji transgranicznych.

2.2 Uwagi ogólne — europejskie rynki giełdowe

2.2.1 Giełdy (papierów wartościowych) umożliwiają spotkanie podaży z popytem za pomocą instrumentów finansowych (funkcja rynkowa giełdy). Mówiąc z perspektywy inwestorów: giełda umożliwia zakup lub zbycie prawa własności do instrumentów finansowych. Z perspektywy przedsiębiorstwa, giełdy stanowią ważny warunek dla zdobycia kapitału własnego lub obcego. Tym samym giełdy są kluczowym, obok środków kredytowych pochodzących z banków, elementem finansowania przedsiębiorczości poprzez emisję instrumentów finansowych. Bez funkcjonującego handlu giełdowego wprowadzanie nowych instrumentów finansowych możliwe byłoby tylko w bardzo ograniczonym stopniu. Powstanie prawdziwego europejskiego rynku giełdowego może dać przedsiębiorstwom nowe możliwości finansowania swojej działalności gospodarczej poprzez emisję papierów wartościowych. Dotyczy to również i zwłaszcza przedsiębiorstw w państwach o dotychczas niskiej płynności obrotu giełdowego, tak że przeprowadzanie emisji z powodzeniem jest ograniczone. Ponadto europejski rynek giełdowy powinien przyczyniać się do tego, by inwestorzy rezygnowali z koncentrowania się na swoich rynkach krajowych, co wciąż jest powszechne, i mogli skorzystać ze wzrostu całego europejskiego obszaru gospodarczego.

2.2.2 Należy jednak ogólnie stwierdzić, że przedsiębiorstwa lokują tylko niewielką część swoich inwestycji (nakłady brutto na środki trwałe) na giełdzie. Także emisje akcji netto w USA wykazują spadek, a w strefie euro są one zerowe. Przyczyną nie są różnice w liczbie przedsiębiorstw notowanych na giełdzie, gdyż ta prawie się nie zmienia. Można to jednak wytłumaczyć faktem, że przedsiębiorstwa pozbywają się swoich własnych akcji poprzez odkupywanie ich, aby w ten sposób zwiększyć zyskowność akcji (EPS), która jest najważniejszym wskaźnikiem na rynkach giełdowych.

2.2.3 Aby giełdy mogły spełniać swoją funkcję publiczną, potrzebne są dwie rzeczy: musi nastąpić zawarcie transakcji (handel) oraz wymiana instrumentów finansowych i równowartości pieniężnej (rozliczenie)⁽⁸⁾. Nawet jeżeli handel i rozliczenie umożliwiają działanie giełdy dopiero w połączeniu ze sobą, są one jednak odrębnymi procesami, które także z czysto faktycznego punktu widzenia odbywają się na różnych platformach

⁽⁸⁾ Określane również mianem „rozliczenie i rozrachunek” (clearing and settlement).

technicznych. Giełdy same organizują handel, natomiast rozliczenie następuje za pośrednictwem partnerów centralnych (CCP) oraz centralnych depozytów papierów wartościowych (CDPW). Te ostatnie pełnią funkcję centralnych depozytariuszy papierów wartościowych i zajmują się przeniesieniem własności w drodze przeksięgowania⁽⁹⁾.

2.2.4 W każdym państwie członkowskim działa przynajmniej jedna giełda papierów wartościowych⁽¹⁰⁾. Oprócz tego istnieją jeszcze alternatywne systemy obrotu (MTF — Multilateral Trading Facilities), które podobnie jak giełdy pozwalają na kojarzenie zleceń kupna i sprzedaży poprzez instrumenty finansowe, oraz „internalizatory”, którzy zawierają umowy bezpośrednio z klientami. Rozliczeń dokonują najczęściej krajowe CDPW, które w odniesieniu do pewnych usług mają w poszczególnych państwach pozycję monopolistyczną.

2.2.5 Nie należy traktować mnogości miejsc obrotu jako wady europejskiego rynku kapitałowego. Przeciwnie: skuteczna konkurencja między miejscami obrotu powinna zgodnie z prawami rynkowymi prowadzić do mniejszych kosztów transakcji dla inwestorów. Zatem słuszne jest, że również dyrektywa w sprawie rynków instrumentów finansowych (MiFID)⁽¹¹⁾ dąży do wzmocnienia konkurencyjności miejsc obrotu⁽¹²⁾.

2.2.6 Istnienie konkurencji między miejscami obrotu zakłada jednak, że europejskie giełdy są w ogóle w stanie faktycznie ze sobą konkurować. Przeszkodą dla konkurencyjności była dotychczas obowiązująca w wielu państwach członkowskich tzw. zasada koncentracji („concentration rule”), według której wszelkie zlecenia należy przekazywać na rynki regulowane — z reguły na giełdę lokalną. W związku z dyrektywą MiFID nie ma już możliwości takiej regulacji krajowej. W obliczu ściśle krajowej historii giełd przeszkodą dla konkurencji w Europie może być fakt, że poszczególne giełdy mogą przedstawiać jedynie ograniczoną, krajową ofertę zbywalnych instrumentów finansowych. Jeżeli np. dla niemieckiej giełdy zupełnie niemożliwe byłoby wprowadzenie do obrotu francuskich instrumentów finansowych, to niemożliwa jest również konkurencja.

2.2.7 Analiza handlu instrumentami finansowymi na wielkich europejskich giełdach pokazuje jednak, że — niezależnie od ewentualnych przeszkód prawnych — nie istnieją rzeczywiste bariery dla konkurencji między miejscami obrotu. Np. na niemieckich giełdach handluje się ponad 13 000 zagranicznych instrumentów finansowych⁽¹³⁾. Choć nie są dostępne porównywalne dane z różnych giełd, to przykład ten jasno pokazuje, że istnieją podstawy dla skutecznej konkurencji między miejscami obrotu. Ewentualne krajowe przeszkody prawne tracą na znaczeniu wraz z realizacją planu działania w zakresie usług

finansowych (FSAP). W ten sposób dyrektywa w zakresie prospektu emisyjnego umożliwia ogółouropejski zbyt instrumentów finansowych za pomocą tylko jednego prospektu. Dyrektywa MiFID ujednolica nie tylko wymogi dotyczące ochrony inwestorów, lecz również zasady funkcjonowania i dokonywania transakcji na giełdach i pozagiełdowych miejscach obrotu. Wreszcie dyrektywa dotycząca przejrzystości ujednolica informacje na rynku kapitałowym. Odtąd do instytucji europejskich będzie należało zadanie dokonywania oceny konkretnych skutków nowych ram prawnych oraz korygowania niedociągnięć. Cele planu FSAP, zwłaszcza transgraniczna organizacja rynków finansowych, będą pod tym względem punktem odniesienia.

2.2.8 Można zadać pytanie, czy konkurencja między giełdami nie zagraża jakości mechanizmów kształtowania cen (a tym samym publicznej funkcji giełd) oraz czy można temu zapobiegać poprzez silne promowanie konsolidacji. Na pierwszy rzut oka wydaje się to prawdopodobne w związku z rozdrobnieniem płynności na wiele miejsc obrotu. Na podstawie dużej liczby miejsc obrotu w Europie nie można jednak wysuwać wniosków o niskiej jakości praktyk cenowych. O równowagę dbają w tym zakresie mechanizmy handlowe, takie jak transakcje arbitrażowe; ponadto od 1 listopada 2007 r. w odniesieniu do miejsc obrotu istnieją kompleksowe i ujednolicone wymogi przejrzystości przed i po transakcji (art. 27 i nast. MiFID). Mają one zapewnić porównywalność cen w różnych miejscach obrotu i w ten sposób zapobiegać opisanej wcześniej fragmentacji. Na tyle, na ile można to ocenić krótko po wdrożeniu dyrektywy MiFID w państwach członkowskich, podejście to wydaje się skuteczne. Przepływy danych z transakcji pozagiełdowych są publikowane (np. przez Project Boat — konsorcjum dziewięciu banków inwestycyjnych) i konsolidowane z danymi z giełd i z alternatywnych systemów obrotu (MTF) przez wielkie finansowe serwisy informacyjne. Dzięki temu możliwe jest wywieranie wpływu na ceny w różnych miejscach obrotu. Konsolidacja na poziomie właścicieli giełd w celu zwiększenia płynności nie jest zatem konieczna.

2.2.9 Decyzje o fuzjach lub przejęciach — jak podkreśla komisarz McCreevy — są raczej czysto ekonomicznymi decyzjami operatorów giełdy, powinny zatem następować ściśle w oparciu o rynek. Z politycznego punktu widzenia miarodajny może być jedynie fakt, czy istnieją prawne przeszkody dla fuzji lub przejęć, a jeżeli tak, to czy można je przezwyciężyć.

2.2.10 Dla fuzji lub przejęcia następującego między operatorami platform obrotu nie istnieją przy tym żadne inne przeszkody prawne niż dla pozostałych fuzji i przejęć przedsiębiorstw. Obecne przykłady, takie jak planowane przejęcie Borsy Italiana przez giełdę londyńską oraz fuzja giełdy nowojorskiej z Euronextem, ukazują to nawet poza europejskim obszarem prawnym.

2.2.11 Utworzenie wspólnej, obejmującej całą Europę platformy obrotu może jednak nieść ze sobą szczególne problemy prawne. Wśród przeszkód wymienia się różnice w wymogach

⁽⁹⁾ Ponadto wykonują inne zadania związane z przechowywaniem papierów wartościowych, np. operacje na papierach wartościowych (ang. *corporate actions*).

⁽¹⁰⁾ Wykaz poszczególnych giełd znajduje się w zestawieniu rynków regulowanych Komisji (Dz.U. C 38 z 22.2.2007).

⁽¹¹⁾ Dyrektywa 2004/39/WE (Dz.U. L 145 z 30.4.2004, s. 1).

⁽¹²⁾ Por. motyw 34 oraz przepisy art. 27 i nast. MiFID dotyczące przejrzystości rynku.

⁽¹³⁾ Źródło: Deutsche Börse Info Operation, Total Turnover Foreign Shares, marzec 2007 r. www.deutsche-boerse.com/dbag/dispatch/de/notes-content/gdb_navigation/listing/50_Reports_and_Statistics/60_Order_Book_Statistics/INTEGRATE/statistic?notesDoc=/maincontent/Monatsstatistik+auslaendischer+Aktien&expand=1

dopuszczenia do obrotu i praktykach handlowych, w założeniach podatkowych oraz w sprawozdawczości rachunkowej⁽¹⁴⁾. Gruntowna analiza znaczenia tych barier — zwłaszcza po uchwaleniu dyrektywy MiFID i dyrektywy dotyczącej prospektu emisyjnego — jeszcze nie nastąpiła. Pojawiają się jednak słuszne wątpliwości, czy przeszkody te są rzeczywiście tak poważne, aby w praktyce nie dało się ich przezwyciężyć. Przeciwnie temu przemawia np. udane połączenie giełd w Amsterdamie, Brukseli, Paryżu i Lizbonie w jedną platformę obrotu giełdowego, Euro-next czy połączenie się giełd krajów bałtyckich i skandynawskich w giełdę OMX Nordic. Ponadto krótko po uchwaleniu dyrektywy w sprawie rynków instrumentów finansowych widoczne jest już, że w przyszłości giełdy będą we wzmożony sposób konkurować z alternatywnymi systemami obrotu, które mogą działać we wszystkich państwach członkowskich na podstawie europejskiego paszportu. Jako przykład mogą służyć inicjatywa „Turquoise”, prowadzona przez siedem banków inwestycyjnych oraz platforma Chi-X uruchomiona w marcu 2007 r. w Londynie przez Chi-X Europe Limited. Wynika z tego, że większa integracja europejskich rynków giełdowych jest nie tylko możliwa, ale wręcz powinna nastąpić w najbliższej przyszłości⁽¹⁵⁾.

2.2.12 Jednak promowanie integracji rynków giełdowych nie należy rozumieć jako wezwania do koncentracji miejsc obrotu i rozliczeń w ramach jednej komercyjnej platformy paneuropejskiej. Nie należy zapominać, że zarówno nowe pozagiełdowe platformy obrotu, jak i uznane giełdy są przedsiębiorstwami nastawionymi na zysk. Monopolizacja spowodowałaby pogorszenie warunków dla emitentów i inwestorów⁽¹⁶⁾.

2.2.13 Komitet zaleca instytucjom europejskim, by w przypadku, gdyby koncentracja giełd miała prowadzić do wyraźnego utrudnienia dostępu dla małych i średnich przedsiębiorstw z danego regionu, zbadały alternatywne rozwiązania dla promowania integracji poprzez konkurencję. Warto wziąć pod uwagę, że małym i średnim przedsiębiorstwom często łatwiej jest wejść na giełdę regionalną niż na dużą giełdę europejską, ponieważ dzięki powiązaniom lokalnym możliwy jest na takiej giełdzie bliższy kontakt z inwestorami z regionu. Dlatego też powinno się dokładnie przeanalizować, czy oczekiwane faktyczne zmiany nie spowodują utrudnienia w dostępie do giełd dla małych i średnich przedsiębiorstw. Jeżeli miałyby to nastąpić, można rozważyć rozwiązanie polegające na utworzeniu jednej lub kilku giełd niepublicznych ukierunkowanych na interesy małych i średnich przedsiębiorstw.

3. Uwagi szczegółowe — rozliczenia i rozrachunki na rynkach giełdowych

3.1 Zasadniczej przeszkody w podnoszeniu efektywności europejskiej struktury giełdowej nie należy jednak upatrywać w tradycyjnie regionalnym ukierunkowaniu giełd, ile w różnych systemach rozliczeń funkcjonujących w Europie. Systemy te są w przeważającej mierze fragmentaryczne w swym wymiarze

krajowym, co utrudnia i podraża rozliczanie transakcji giełdowych poza granicami kraju. (Niemniej systemy rozliczeń dla czysto krajowych transakcji papierami wartościowymi oferując często skuteczniejsze i tańsze rozwiązania, których w ramach wysiłków konsolidacyjnych nie wolno zaprzepaścić.) Przewyciężenie fragmentacji jest już celem szeregu ważnych inicjatyw, które dążą do zwiększenia efektywności europejskich struktur rozliczeniowych.

3.2 W sprawozdaniach Giovanniniego⁽¹⁷⁾ zidentyfikowano i przeanalizowano przeszkody w efektywnym rozrachunku transakcji giełdowych. Z powyższych sprawozdań wynika, że krajowe różnice występują w szczególności w odniesieniu do *norm technicznych i zwyczajów rynkowych*, a także w zakresie krajowych przepisów podatkowych i prawnych⁽¹⁸⁾. Obecnie operatorzy infrastruktury i uczestnicy rynku (przede wszystkim banki), przy koordynacji ze strony grupy ekspertów ds. doradztwa i monitoringu w zakresie rozliczeń i rozrachunków (CESAME), poszukują rozwiązań dla pierwszej wspomnianej kwestii⁽¹⁹⁾. Wprowadzono już w dużej mierze ujednolicenia, takie jak dni wolne, w których systemy rozliczeń są zamknięte, trwają prace nad innymi ujednoliceniami, takimi jak realizacja „corporate actions”.

3.3 Ponadto, o ile powiedzie się aktualna inicjatywa dotycząca stworzenia ogólnoeuropejskiej platformy rozrachunku transakcji w obrocie papierami wartościowymi, nastąpi daleko idąca harmonizacja standardów technicznych i praktyk rynkowych. W lipcu 2006 r. Europejski Bank Centralny (EBC) i krajowe banki centralne państw strefy euro przedstawiły projekt jednolitej europejskiej platformy rozliczeń transakcji w papierach wartościowych⁽²⁰⁾. Z uwagi na powiązanie techniczne z istniejącą już ogólnoeuropejską platformą płatniczą „Target” określa się ją jako „Target2/Securities”. W styczniu 2007 r. Europejski Bank Centralny opublikował w ramach uzupełnienia pierwsze opracowania na temat ekonomicznych, prawnych i technicznych skutków planowanej platformy⁽²¹⁾. Obecnie wspólnie z użytkownikami opracowywane są wymogi techniczne dla takiego systemu⁽²²⁾.

3.4 System Target2/Securities ma zgodnie z wyobrażeniami EBC objąć w przyszłości wszystkie transakcje na papierach wartościowych, które rozlicza się przy użyciu pieniądza banku centralnego. Planowana platforma ma być zasadniczo w jednolity sposób dostępna w całej Europie i ma poprzez to znacznie ułatwić zwłaszcza transgraniczny rozrachunek papierów wartościowych.

3.5 W przypadku powodzenia „Target2/Securities” usunąłby występujące w Europie istotne bariery w transgranicznym rozliczaniu papierów wartościowych przy użyciu pieniądza banku centralnego. Tym sposobem przy założeniu różnych czynników mają zostać osiągnięte również istotne korzyści kosztowe dla uczestników transakcji na papierach wartościowych.

⁽¹⁷⁾ Por. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/giovannini/clearing1101_en.pdf

⁽¹⁸⁾ Istotne znaczenie dla realizacji transakcji mają krajowe przepisy dotyczące przejścia własności, księgowania papierów wartościowych (ustawa o przechowywaniu i nabywaniu papierów wartościowych) oraz prawo upadłościowe.

⁽¹⁹⁾ Por. http://ec.europa.eu/internal_market/financial-markets/clearing/cesame_en.htm

⁽²⁰⁾ Por. <http://www.ecb.int/paym/market/secmar/integr/html/index.en.html>

⁽²¹⁾ Por. <http://www.ecb.int/paym/market/secmar/integr/html/index.en.html>

⁽²²⁾ Obszerne materiały dotyczące tej kwestii znajdują się na stronie internetowej Europejskiego Banku Centralnego (www.ecb.int).

⁽¹⁴⁾ McAndrew/Stefanadis, „Aktualne zagadnienia dotyczące gospodarki i finansów” (ang. *Current Issues in Economics and Finance*, Federalny Bank Rezerw w Nowym Jorku), czerwiec 2002 r., 1, 3 i nast.

⁽¹⁵⁾ Patrz także: Biuletyn miesięczny EBC, listopad 2007, 67, 77 nn.

⁽¹⁶⁾ Patrz także: Biuletyn miesięczny EBC, listopad 2007, 67, 77 nn.

3.6 Przyjmując kodeks postępowania europejskie centralne depozyty papierów wartościowych (CDPW), partnerzy centralni (CCP) i giełdy zobowiązały się ponadto wobec Komisji Europejskiej do podjęcia szeregu działań ⁽²³⁾. Ma to służyć zwłaszcza zwiększeniu efektywności i interoperacyjności operatorów infrastruktury. Powyższe działania mają doprowadzić do obniżenia kosztów transgranicznego europejskiego rozliczania transakcji. Już na początku 2007 r. wdrożono pierwsze elementy tego zobowiązania. Poprzez opublikowanie i ujednolicenie cenników poprawiono przejrzystość cenową, co umożliwia użytkownikom łatwiejsze porównywanie cen. Operatorzy infrastruktury zobowiązali się ponadto do poprawy dostępu do swoich systemów oraz ich interoperacyjności. Wytyczne opublikowane pod koniec czerwca 2007 r. konkretyzują to zobowiązanie, umożliwiając efektywne połączenie systemów w sieć. W związku z bardzo pozytywną oceną dotychczasowego kształtowania kodeksu postępowania i jego stosowaniem w praktyce — dokonaną przez komisarza McCreeviego w dniu 10 lipca 2007

r. podczas wystąpienia w Parlamencie Europejskim — wydaje się, że wkroczone na odpowiednią dla tego trudnego zadania drogę wspierania niedrogiego ogólnoeuropejskiego rozliczania transakcji na papierach wartościowych.

3.7 Z politycznego punktu widzenia nie ma obecnie potrzeby podejmowania działań na rzecz konsolidacji rynków giełdowych wykraczających poza opisane inicjatywy. Należy najpierw odczekać do momentu zakończenia różnych projektów ułatwiających konsolidację giełd europejskich — przede wszystkim w zakresie rozliczania transakcji na instrumentach finansowych — a następnie przeanalizować rezultaty tych projektów. W przypadku gdyby projekty te się nie powiodły lub nie doprowadziły do zwiększenia efektywności europejskiego handlu giełdowego, należałoby zastanowić się, czy w takiej sytuacji kolejne przepisy regulacyjne nie mogłyby zapewnić odpowiedniej poprawy.

Bruksela, 13 lutego 2008 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS

⁽²³⁾ Por. http://ec.europa.eu/internal_market/financial-markets/clearing/communication_de.htm#code