

Dziennik Urzędowy C 204

Unii Europejskiej

Tom 51

Wydanie polskie

Informacje i zawiadomienia

9 sierpnia 2008

Powiadomienie nr

Spis treści

Strona

III Akty przygotowawcze

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

443. sesja plenarna w dniach 12 i 13 marca 2008 r.

2008/C 204/01	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Przyszłość jednolitego rynku — działać globalnie”	1
2008/C 204/02	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji Europejskiej „Skuteczna Europa — Stosowanie prawa wspólnotowego” COM(2007) 502 wersja ostateczna	9
2008/C 204/03	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę Rady 76/796/EWG w odniesieniu do ograniczeń we wprowadzaniu do obrotu i stosowaniu niektórych substancji i preparatów niebezpiecznych 2-(2-metoksyetoksy)etanolu, 2-(2-butoksyetoksy)etanolu, metylenodifenylo diizocyjanianu, cykloheksanu i azotanu amonu COM(2007) 559 wersja ostateczna — 2007/0200 (COD)	13
2008/C 204/04	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady ustanawiającego wspólne przedsięwzięcie „Ogniwa paliwowe i technologie wodorowe” COM(2007) 571 wersja ostateczna — 2007/0211 (CNS)	19
2008/C 204/05	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy .../.../WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony prawnej programów komputerowych (wersja skodyfikowana) COM(2008) 23 wersja ostateczna — 2008/0019 (COD)	24
2008/C 204/06	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie łączenia się spółek akcyjnych (wersja skodyfikowana) COM(2008) 26 wersja ostateczna — 2008/0009 (COD)	24
2008/C 204/07	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie koordynacji gwarancji, jakie są wymagane w Państwach Członkowskich od spółek w rozumieniu art. 48 akapit drugi Traktatu, w celu uzyskania ich równoważności, dla zapewnienia ochrony interesów zarówno wspólników jak i osób trzecich (wersja skodyfikowana) COM(2008) 39 wersja ostateczna — 2008/0022 (COD)	25



Cena:
22 EUR

(Ciąg dalszy na następnej stronie)

2008/C 204/08	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji: „Sieci trans-europejskie: W kierunku podejścia zintegrowanego” COM(2007) 135 wersja ostateczna	25
2008/C 204/09	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych zasad dostępu do międzynarodowego rynku przewozów drogowych (przekształcenie) COM(2007) 265 wersja ostateczna/3 — 2007/0099 (COD)	31
2008/C 204/10	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie ograniczenia emisji CO ₂ dzięki nowym metodom zarządzania portami lotniczymi (opinia rozpoznawcza)	39
2008/C 204/11	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wytycznych w sprawie stosowania art. 81 Traktatu WE w sektorze usług transportu morskiego (opinia dodatkowa)	43
2008/C 204/12	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wzajemnego uznawania świadectw zdolności żegludowej statków żeglugi śródlądowej (wersja skodyfikowana) COM(2008) 37 wersja ostateczna — 2008/0021 (COD)	47
2008/C 204/13	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie klasyfikacji, etykietowania i pakowania substancji i mieszanin oraz zmieniającego dyrektywę 67/548/EWG i rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 COM(2007) 355 wersja ostateczna — 2007/0121 COD	47
2008/C 204/14	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie oznaczeń geograficznych i nazw pochodzenia	57
2008/C 204/15	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Usprawnienie wspólnotowego mechanizmu ochrony ludności — odpowiedź na klęski żywiołowe”	66
2008/C 204/16	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady przewidującej kary dla pracodawców zatrudniających obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających na terytorium UE (opinia z inicjatywy własnej)	70
2008/C 204/17	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zielonej księgi w sprawie przyszłego wspólnego europejskiego systemu azyłowego COM(2007) 301 wersja ostateczna	77
2008/C 204/18	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej program działań na rzecz poprawy jakości w szkolnictwie wyższym i wspierania międzykulturowego zrozumienia poprzez współpracę z krajami trzecimi (Erasmus Mundus) (2009–2013) COM(2007) 395 wersja ostateczna	85
2008/C 204/19	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „Plan działań na rzecz kształcenia dorosłych — Na naukę zawsze jest odpowiednia pora” COM(2007) 558 wersja ostateczna	89
2008/C 204/20	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie roli partnerów społecznych w poprawie sytuacji młodzieży na rynku pracy (opinia rozpoznawcza)	95
2008/C 204/21	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie gwarantowania powszechnego dostępu do opieki długoterminowej oraz stabilności finansowej systemów opieki długoterminowej dla osób starszych	103
2008/C 204/22	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2004/40/WE w sprawie minimalnych wymagań w zakresie ochrony zdrowia i bezpieczeństwa dotyczących narażenia pracowników na ryzyko spowodowane czynnikami fizycznymi (polami elektromagnetycznymi) (osiemnasta dyrektywa szczegółowa w rozumieniu art. 16 ust. 1 dyrektywy 89/391/EWG) COM(2007) 669 wersja ostateczna — 2007/0230 (COD)	110

2008/C 204/23	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie reformy budżetu UE i jego finansowania w przyszłości 113
2008/C 204/24	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej niektóre przepisy dyrektywy 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej COM(2007) 677 <i>wersja ostateczna</i> 119
2008/C 204/25	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Stosunki między Unią Europejską a Byłą Jugosłowiańską Republiką Macedonii: rola społeczeństwa obywatelskiego” 120

III

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

443. SESJA PLENARNA W DNIACH 12 I 13 MARCA 2008 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Przyszłość jednolitego rynku — działać globalnie”

(2008/C 204/01)

Dnia 27 września 2007 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię w sprawie:

„Przyszłość jednolitego rynku — działać globalnie”.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 27 lutego 2008 r. Sprawozdawcą był Bryan CASSIDY.

Na 443. sesji plenarnej w dniach 12–13 marca 2008 r. (posiedzenie z 12 marca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 39 do 9 — 12 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Podsumowanie wniosków i zaleceń

1.1 Centrum Monitorowania Jednolitego Rynku zostało utworzone przez EKES w celu obserwacji postępów w urzeczywistnianiu jednolitego rynku i od kilkunastu lat wydaje opinie w odpowiedzi na wnioski o sporządzenie opinii rozpoznawczej kierowane doń przez inne instytucje, takie jak Rada, Komisja i Parlament, a także przez państwa przewodniczące UE ⁽¹⁾. Ostatnia z opinii stanowiła odpowiedź na sprawozdanie okresowe Komisji dotyczące przeglądu jednolitego rynku ⁽²⁾. Ponadto EKES sporządził wiele opinii „z inicjatywy własnej”.

1.2 Niniejsza opinia z inicjatywy własnej pojawia się w odpowiedniej chwili, po tym jak Rada Europejska na swoim posiedzeniu w dniach 18-19 października 2007 r. zdecydowała, że UE powinna stać się światowym liderem w kwestiach regulacyjnych i pod względem otwarcia rynków. Unia Europejska może kształtować proces globalizacji, jeśli powiąże swój model rozwoju ze zrównoważonym wzrostem, sprawiedliwością społeczną i troską o środowisko naturalne. Strategia lizbońska na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia stanowi lepszą odpowiedź na globalizację aniżeli ucieczka w protekcjonizm.

1.3 Pracodawcy i związki zawodowe zgodnie przyznają, że połączenie elastyczności rynku pracy z bezpieczeństwem socjalnym (*flexicurity* ⁽³⁾) uzyskane w wyniku negocjacji partnerów społecznych może stworzyć sytuację, w której zyskają zarówno przedsiębiorstwa, jak i pracownicy. Model ten obejmuje prawo

⁽¹⁾ Dz.U. C 24 z 31.1.2006, sprawozdawca: Daniel RETUREAU, na wniosek prezydencji brytyjskiej

⁽²⁾ Dz.U. C 93 z 27.4.2007, sprawozdawca: Bryan CASSIDY

⁽³⁾ Dz.U. C 256 z 27.10.2007, sprawozdawca: Thomas JANSON.

Sprawozdanie okresowe grupy ekspertów ds. *flexicurity*, 20 kwietnia 2007 r.: „*Flexicurity* to strategia polityki zmierzająca do zwiększenia — jednocześnie i w sposób zamierzony — z jednej strony elastyczności rynków pracy, organizacji pracy i relacji pracowniczych, z drugiej zaś bezpieczeństwa (bezpieczeństwa zatrudnienia i ochrony socjalnej). Główne założenie, na którym opiera się strategia *flexicurity*, mówi, że elastyczność i bezpieczeństwo nie powinny być postrzegane jako przeciwieństwa, ale mogą się one wzajemnie wspierać. Zachęcanie do elastyczności na rynkach pracy przy zapewnieniu wysokiego stopnia zabezpieczenia społecznego będzie skutecznie tylko wtedy, gdy pracownicy otrzymają środki pozwalające im na dostosowanie się do zmian, na podejmowanie zatrudnienia, utrzymanie się na rynku pracy oraz na rozwijanie swojej kariery zawodowej. Dlatego też w koncepcji *flexicurity* kładzie się silny nacisk na aktywną politykę rynku pracy oraz motywowanie do uczenia się i szkolenia przez całe życie — ale także na silne systemy zabezpieczenia społecznego zapewniające prawo do dochodów i pozwalające godzić pracę zawodową z opieką. Powinno to także sprzyjać równości szans i równości płci”

pracy, skuteczne systemy uczenia się i kształcenia przez całe życie oraz zachowuje i doskonali system ochrony socjalnej, a zatem zapewnia właściwe warunki dla unowocześnienia europejskich rynków pracy. Ponadto do ich sprawnego funkcjonowania przyczyni się skuteczny dialog społeczny (zwłaszcza w ramach rokowań zbiorowych).

1.4 EKES zapoznał się z komunikatem Komisji: „Interes Europy: Sukces w dobie globalizacji” ⁽⁴⁾, przedłożonym na nieformalnym posiedzeniu Rady Europejskiej w Lizbonie.

1.5 Większość obywateli UE za rzecz oczywistą uważa sukces jednolitego rynku w wielu dziedzinach wewnętrznej działalności Unii Europejskiej. Jednolity rynek nie jest jednak „faktem dokonanym” — komisarz McCreevy określił go jako „pracę w toku” ⁽⁵⁾. Oprócz potrzeby sfinalizowania jednolitego rynku, Unia Europejska musi obecnie stawić czoła globalizacji i propagować zasady otwartego rynku, na których została zbudowana. W dzisiejszym świecie, w kontekście niezakłóconej konkurencji, nie ma bowiem miejsca na protekcyjizm.

1.6 Częścią globalnego posłannictwa UE jest wprowadzenie zharmonizowanych standardów w zakresie swobodnego przepływu kapitału, towarów, usług i osób. Oznacza to, że kraje trzecie pragnące prowadzić działalność gospodarczą w UE nie będą mogły omijać zasad stosowanych na rynku wewnętrznym, czy to w zakresie ochrony konsumenta, norm technicznych, warunków pracy, czy też ochrony środowiska.

1.7 Istotnym aspektem wyzwania, jakie stanowi globalizacja jest rola Światowej Organizacji Handlu, Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP), a także coraz większa współzależność światowych rynków finansowych — przejawem tej współzależności był kryzys finansowy i giełdowy w drugiej połowie 2007 r.

1.8 Europejski jednolity rynek nie jest samowystarczalny. Unia Europejska musi prowadzić wymianę handlową i rozwijać stosunki z resztą świata. Musi także pozostać konkurencyjna, z korzyścią dla pracowników, pracodawców i wszystkich obywateli. W tym celu opracowano strategię lizbońską, która ma również umożliwić gospodarce Unii Europejskiej osiągnięcie większej konkurencyjności na arenie światowej. Sama UE powinna zaś zadbać o zniesienie pozostałych barier wewnętrznych.

1.9 Celem niniejszej opinii z inicjatywy własnej jest zmobilizowanie UE, aby zmierzyła się z wyzwaniem globalizacji i wykorzystała możliwości, które niesie ze sobą to zjawisko. Europejskiego sukcesu gospodarczego nie zbudowano na protekcyjnym, lecz na bazie czterech swobód stanowiących fundament pierwotnej Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. (Unia Europejska nadal musi znieść pewne ograniczenia w handlu.)

1.10 UE powinna również uważać, aby nie powtórzyć amerykańskiego błędu, jakim jest dotowanie produkcji biopaliw. Jeżeli WTO nie zablokuje tych nieekonomicznych dotacji, spowodują one niechybnie wzrost cen żywności oraz problem głodu w rozwijających się i słabo rozwiniętych częściach świata. ⁽⁶⁾

1.11 EKES przyjmuje do wiadomości zalecenia partnerów społecznych przedstawione w ich wspólnym przeglądzie i analizie wyzwań, przed jakimi stoją europejskie rynki pracy ⁽⁷⁾ — wzywa także Komisję i państwa członkowskie, aby wzięły te zalecenia pod uwagę.

1.12 EKES z zadowoleniem przyjmuje komunikat Komisji przedstawiony na nieformalnym posiedzeniu Rady Europejskiej w Lizbonie ⁽⁸⁾. Komitet popiera w szczególności cztery strategie ustalone podczas posiedzenia zarówno dla Unii, jak i państw członkowskich: badania naukowe i rozwój oraz innowacje, odpowiednie warunki dla działalności gospodarczej, inwestycje w zasoby ludzkie oraz energia i zmiany klimatyczne. Niemniej jednak we wszystkich czterech dziedzinach istnieje potrzeba pogłębienia programu reform w celu wykorzystania rzeczywistego potencjału w zakresie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia.

1.13 EKES zwraca się do Komisji i Rady, aby zapewniły aktywny udział partnerów społecznych w opracowywaniu i wdrażaniu działań polityki *flexicurity* na szczeblu krajowym.

⁽⁴⁾ COM(2007) 581 wersja ostateczna z 3 października 2007 r.

⁽⁵⁾ Zob. pakiet dokumentów dotyczących przeglądu jednolitego rynku przyjętego przez Komisję w listopadzie 2007 r. COM(2007) 724 wersja ostateczna

⁽⁶⁾ Dz.U. C 44 z 16.2.2008, sprawozdawca: Edgardo Maria IOZIA

⁽⁷⁾ Partnerzy społeczni: ETUC/CES (Europejska Konfederacja Związków Zawodowych), CEEP (Europejskie Centrum Przedsiębiorstw Publicznych), UEAPME (Europejskie Stowarzyszenie Rzemiosła oraz Małych i Średnich Przedsiębiorstw) i BusinessEurope (Europejska Unia Konfederacji Przemysłowych i Pracodawców), *Key challenges facing European labour markets: a joint analysis of European social partners* („Główne wyzwania, przed jakimi stoją europejskie rynki pracy: wspólna analiza europejskich partnerów społecznych”), październik 2007 r.

⁽⁸⁾ Zob. przypis 4

1.14 Przedsiębiorstwa i pracownicy z UE nie mogą znaleźć się w niekorzystnej sytuacji w porównaniu z konkurentami z krajów trzecich tylko dlatego, że Unia Europejska pragnie wyznaczać standardy dla zaawansowanych praktyk w dziedzinie ochrony środowiska.

1.15 Aby rozwiązać ten problem, Unia Europejska powinna przemówić jednym głosem, zajmując stanowcze i konsekwentne stanowisko w międzynarodowych negocjacjach dotyczących globalnego ocieplenia; należy także wywierać większy nacisk na uchylające się kraje.

2. Sukces w dobie globalizacji — główne elementy

2.1 Komunikat Komisji przedstawiony na październikowym szczycie głów państw i szefów rządów powstał w następstwie nieformalnego posiedzenia w Hampton Court w październiku 2005 r., podczas którego poruszono kwestię wyzwań stawianych przez globalizację w takich dziedzinach jak innowacje, energia, migracja, edukacja i demografia. W 2007 r. osiągnięto porozumienie co do tego, że Europa musi stanąć na czele światowych wysiłków zmierzających do ograniczenia zmian klimatycznych, jak również uzgodniono wprowadzenie europejskiej polityki na rzecz bezpiecznej, odnawialnej i konkurencyjnej energii, umożliwiającej rozpoczęcie w Europie trzeciej rewolucji przemysłowej — w ten sposób Europa znajdzie się na progu trzeciej rewolucji przemysłowej.

2.2 Wzrosła świadomość społeczna globalizacji oraz korzyści, a także trudności, jakie ona przynosi. Zjawisko to, przez jednych przyjmowane z zadowoleniem, przez innych z obawą, doprowadziło do zakwestionowania niektórych z powojennych założeń dotyczących światowej gospodarki (na przykład tezę o dominacji USA) oraz metod, jakimi rządy mogą pomagać obywatelom w akceptacji przemian. Dla UE „globalizacja” stanowi zarówno szansę, jak i wyzwanie.

2.3 Po 50 latach integracji europejskiej losy gospodarek państw członkowskich są ze sobą powiązane silniej niż kiedykolwiek przedtem, a jednocześnie nastąpił niespotykany dotąd postęp społeczny. Następnym etapem powinno być umożliwienie UE wysunięcia się na czoło rozwojowych nurtów w światowej gospodarce oraz wprowadzenie międzynarodowych standardów opartych na wartościach UE.

2.4 Unia monetarna i sukces waluty euro są i nadal będą katalizatorem głębszej integracji rynkowej oraz umacniania rynku wewnętrznego. Warunki niskiej inflacji, niskich stóp procentowych, tanich i przejrzystych transakcji oraz głębszej integracji finansowej sprzyjają transgranicznej wymianie handlowej oraz inwestycjom w UE, a także pomagają europejskim firmom sprostać światowej konkurencji. W kontekście zewnętrznym euro zapewnia ochronę przed obecnymi zawirowaniami na rynku finansowym, a jego silna pozycja pozwala złagodzić niektóre skutki wzrostu cen na światowych rynkach żywności i energii napędzanych zwłaszcza wysokim popytem ze strony wschodzących potęg gospodarczych. Mocna pozycja waluty euro musi jednak odzwierciedlać podstawowe wskaźniki gospodarcze. Szybki wzrost wartości euro na rynkach — czemu sprzyja zbyt wysoka stopa referencyjna ustalona przez EBC, związana także z polityką walutową przypominającą dewaluacje dokonywane w celu zwiększenia konkurencyjności, jaką prowadzi się w innych częściach świata — stanowi zagrożenie dla dobrobytu UE. Wzrost ten stwarza poważną przeszkodę dla przedsiębiorstw europejskich, których koszt produkcji wyrażany jest w euro, a wartość sprzedaży w dolarach, co pociąga za sobą ryzyko delokalizacji.

3. Zewnętrzne czynniki jednolitego rynku

3.1 Liberalizacja handlu

Światowa Organizacja Handlu jest najważniejszym narzędziem liberalizacji handlu międzynarodowego. Pomyślnie zakończenie rundy z Ad-Dauha (Doha) może pozwolić na otwarcie rynków w ponad stu krajach świata na eksport z UE. Poważnie rozczarowują jednak powolne postępy w negocjacjach. Oprócz porozumień WTO zawiera się także wiele dwustronnych umów handlowych. Przedsiębiorstwa i pracownicy pilnie potrzebują dostępu do szybko rosnących rynków w krajach będących kluczowymi partnerami handlowymi. Krokiem w dobrym kierunku jest strategia UE polegająca na negocjowaniu umów o wolnym handlu z Koreą, ASEAN i z Indiami. Porozumienia te muszą mieć jak najszerzy zasięg i jak najkorzystniejsze warunki; powinny obejmować towary (tu także bariery pozataryfowe), usługi, inwestycje, prawa własności intelektualnej, ułatwienie wymiany handlowej, politykę konkurencji, normy w dziedzinie ochrony środowiska oraz standardy MOP. Warto również zastanowić się nad uwzględnieniem w tych porozumieniach modelu Solvit.

3.2 Oprócz tradycyjnych umów o wolnym handlu EKES dostrzega inne innowacyjne metody rozwiązywania praktycznych problemów występujących w kontekście negocjacji dwustronnych, i wskazuje na rozmowy w Transatlantyckiej Radzie Gospodarczej utworzonej po szczycie UE — USA z 30 kwietnia 2007 r. Podczas pierwszego posiedzenia Rady w dniu 9 listopada poczyniono pierwsze znaczące postępy w

kierunku rozwiązania problemów dotyczących poprawy warunków handlu i inwestowania w kraju będącym największym partnerem gospodarczym UE. Rozpatrywane kwestie nie zawsze są interesujące dla członków innych bloków handlowych, dlatego istotne jest zawieranie takich dwustronnych układów. (Od kwietnia obie strony poczyniły podobno znaczne postępy w usuwaniu barier w handlu i inwestycjach oraz w łagodzeniu obciążeń regulacyjnych.)

Osiągnięto porozumienie w następujących kwestiach i dziedzinach:

- Standardy rachunkowości akceptowane w USA (GAAP): w przypadku przedsiębiorstw z UE notowanych na amerykańskich giełdach będą teraz przyjmowane sprawozdania finansowe UE przygotowywane zgodnie z Międzynarodowymi Standardami Sprawozdawczości Finansowej.
- Wzmocnienie bezpieczeństwa i ułatwień w handlu — strategia osiągnięcia w 2009 r. wzajemnego uznawania programów partnerstwa handlowego z UE i USA będzie realizowana w ramach kluczowych etapów opartych na wynikach.
- Zmniejszenie obciążeń regulacyjnych dotyczących wprowadzania nowych leków przeciw rzadkim chorobom dzięki opracowaniu wspólnego formularza wniosku o oznaczenie leku jako sierociego produktu leczniczego.
- Działanie UE dotyczące wniosku legislacyjnego w sprawie udostępniania pacjentom informacji o legalnych produktach farmaceutycznych.
- Komisja zaproponowała, aby UE nadal zezwalała na przywóz produktów oznaczonych zarówno miarami amerykańskimi, jak i metrycznymi, co pozwoli obniżyć koszty handlu transatlantyckiego.
- Przed następnym posiedzeniem Rady amerykański Urząd ds. Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy (Occupational Safety and Health Administration) omówi z analogicznymi jednostkami Komisji Europejskiej postępy poczynione w ułatwianiu handlu produktami elektrycznymi pod względem procedur oceny zgodności z wymogami bezpieczeństwa oraz określi obszary, w których można poczynić postępy w przyszłym roku.
- Amerykańska Federalna Komisja Łączności (Federal Communications Commission) dokona przeglądu produktów poddawanych obowiązkowym badaniom prowadzonym przez strony trzecie, aby w przypadku produktów, które dotąd spełniały odpowiednie normy, uznawać deklaracje zgodności wystawiane przez dostawców.
- Prowadzony jest dialog w sprawie regulacji rynków finansowych mający na celu określenie metod i obszarów, w których należy wprowadzić wzajemne uznawanie w dziedzinie papierów wartościowych oraz trwa identyfikacja innych metod ułatwiania transgranicznego handlu usługami finansowymi. Prace dopiero się rozpoczęły i podczas szczytów USA — UE w konsultacji z zainteresowanymi stronami zostaną ustalone inne priorytety.

3.3 Unia Europejska powinna ponadto pogłębiać i wzmacniać współpracę ekonomiczną z krajami sąsiednimi, takimi jak Ukraina, oraz z Rosją. Przystąpienie Rosji do WTO, wspólna przestrzeń gospodarcza oraz nowe porozumienie ramowe UE — Rosja to ważne kamienie milowe na drodze do prawdziwie strategicznego partnerstwa gospodarczego. Wzmocniona współpraca powinna przygotować grunt pod przyszłe negocjacje na temat wspólnej przestrzeni gospodarczej, która sprzyjałaby wolnemu przepływowi towarów i usług, kapitału i osób, wiedzy i technologii.

3.3.1 Jako że przystąpienie do WTO wpływa tylko na część kwestii wiążących się ze strategicznym partnerstwem gospodarczym, UE i Rosja powinny w przyszłości kształtować swoje stosunki gospodarcze tam, gdzie to możliwe, w oparciu o struktury WTO+, aby stworzyć wspólną przestrzeń gospodarczą wielkiej Europy. Wymaga to ze strony UE i Rosji silnego zaangażowania w pracę nad zagadnieniami o zasięgu znacznie szerszym i głębszym niż w przypadku tradycyjnych porozumień o wolnym handlu.

3.3.2 Porozumienie UE — Rosja powinno obejmować między innymi wspólne przepisy dotyczące traktowania narodowego inwestycji transgranicznych, zniesienie ceł, likwidację barier pozataryfowych, zbliżanie przepisów, wzajemne uznawanie standardów i oceny zgodności, ułatwienia handlowe i celne, współpracę w dziedzinie konkurencji, liberalizację usług, zamówienia publiczne, przepisy sanitarne i fitosanitarne, ochronę praw własności intelektualnej, rozwiązywanie sporów oraz zastosowanie międzynarodowych standardów rachunkowości. Przykłady zagadnień mogących wejść w zakres takiego szerokiego porozumienia można znaleźć choćby w Porozumieniu o Europejskim Obszarze Gospodarczym.

3.4 Badania i rozwój oraz innowacje

Udane funkcjonowanie jednolitego rynku jest również niezbędnym warunkiem zwiększenia potencjału innowacyjnego Europy. Prawdziwy jednolity rynek zapewnia największą siłę napędową oraz otwartość dla innowacyjnych towarów, produktów i usług. Na szczeblu europejskim konieczna jest koordynacja działań w dziedzinie badań i rozwoju między „klastrami” MŚP i dużymi firmami, instytutami badawczymi, uczelniami wyższymi oraz nowym Europejskim Instytutem Innowacji i Technologii. Pozwoli ona wzmocnić ogólną zdolność europejskiego przemysłu do osiągania wyższych stopni zaawansowania technologicznego, odzwierciedlonego w europejskich produktach. Wspólnym celem UE jest niedopuszczenie, aby inwestycje w UE przeniosły się gdzie indziej oraz zwiększenie konkurencyjności przemysłu na arenie światowej w zakresie produktów i usług o wysokiej wartości dodanej.

3.5 Globalizacja przyspieszyła tempo zmian w zakresie technologii, koncepcji, sposobu pracy i stylu życia. EKES konsekwentnie wspiera realizację opisanych powyżej celów i uważa, że jeśli Europa zdoła uwolnić swój potencjał innowacyjności i kreatywności, będzie mogła nadawać kierunek zmianom na świecie, ze szczególnym naciskiem na wartości europejskie i różnorodność kulturową.

3.6 Ochrona własności intelektualnej

Europejskim staraniom w dziedzinie innowacyjności muszą towarzyszyć odpowiednie warunki ochrony związanej z nią własności intelektualnej, co wymaga znacznych zasobów finansowych oraz ludzkich. Oprócz innych inicjatyw pożądane jest (opóźniające się) wprowadzenie w UE wspólnej i jednolitej ochrony patentu wspólnotowego⁽⁹⁾. Sukces w tej dziedzinie pozwoli zapewnić produktom z UE przewagę na światowym rynku.

Kluczową sprawą jest ponadto zapewnienie zdecydowanego egzekwowania praw własności intelektualnej oraz skuteczne zwalczanie fałszerstwa i piractwa. Istotnym tego warunkiem pozostaje nadal stworzenie ram prawnych na szczeblu UE. Aby zmierzyć się z tym problemem w skali światowej, konieczna jest także wzmocniona współpraca międzynarodowa. Bilateralne rozmowy w sprawie praw własności intelektualnej, które Komisja Europejska prowadzi z Chinami, Rosją i państwami z innych regionów, są właściwym narzędziem do jego rozwiązania, muszą jednak przynieść konkretne wyniki. Krokiem we właściwym kierunku jest także zaproponowana nowa umowa handlowa dotycząca zwalczania obrotu towarami podrzobionymi (ACTA).

3.7 Warunki pracy

Minimum tego, co UE może zrobić, by wspierać przemysł europejski w uczciwej konkurencji na arenie światowej jest zadbanie, aby inne kraje przestrzegały minimalnych warunków pracy określonych przez Międzynarodową Organizację Pracy oraz innych międzynarodowych konwencji dotyczących praw jednostki, wolności związkowej, prawa zrzeszania się i rokowań zbiorowych, równości oraz zniesienia pracy dzieci i pracy przymusowej.

3.8 Nadzór rynkowy produktów przywożonych

W ostatnich raportach na temat przywożonych produktów, które nie spełniają norm jakości i są szkodliwe dla zdrowia, podkreślono brak skutecznego nadzoru rynkowego w UE. W ten sposób nieuczciwe warunki wymiany handlowej jeszcze bardziej zaburzają poziom konkurencyjności, z którym muszą się mierzyć przedsiębiorstwa z UE. Wzmocnienie przez państwa członkowskie nadzoru rynkowego pozwoli na weryfikację norm jakości deklarowanych przez wytwórców spoza UE, co postawi ich na równi z producentami z UE oraz zapewni ochronę konsumentów w UE przed produktami niebezpiecznymi lub o niskiej jakości.

3.9 Bezpieczeństwo energetyczne — wspólna zewnętrzna polityka energetyczna UE

W związku z ostatnimi wydarzeniami w dziedzinie energetyki kraje UE powinny zwrócić szyki i wypracować strategiczną politykę energetyczną popartą dwustronnymi umowami między UE a innymi krajami, które należy wynegocjować tak, aby umożliwić przedsiębiorstwom zaplanowanie przyszłych inwestycji w UE. Polityka taka pomoże również chronić poziom życia konsumentów w UE. Państwa członkowskie UE

⁽⁹⁾ Więcej informacji na temat działań DG ds. Przedsiębiorstw i Przemysłu na rzecz lepszej ochrony własności intelektualnej można znaleźć w artykule „Keeping better guard on intellectual property”, dostępnym na stronie http://ec.europa.eu/enterprise/library/ee_online/art34_en.htm

będą musiały zapewnić sobie alternatywne źródła energii, takie jak energia odnawialna czy jądrowa ⁽¹⁰⁾ i ograniczyć swoją zależność od dostaw gazu i ropy z Rosji i Bliskiego Wschodu ⁽¹¹⁾. EKES wzywa Komisję do zapewnienia, by opublikowany przez nią ostatnio pakiet energetyczno-klimatyczny ⁽¹²⁾ zapewniał przewidywalność, nie powodował niekorzystnych następstw ekonomicznych, w szczególności dla konkurencyjności energochłonnych gałęzi przemysłu UE, zachęcał do rozwoju europejskich rynków wiodących w tej dziedzinie oraz przyczyniał się do rozwoju innowacji w dziedzinie ochrony środowiska.

3.10 Kwestie ochrony środowiska

Przedsiębiorstwa i pracownicy z UE nie mogą znaleźć się w niekorzystnej sytuacji w porównaniu z konkurentami z krajów trzecich tylko dlatego, że Unia Europejska pragnie wyznaczać standardy dla zaawansowanych praktyk w dziedzinie ochrony środowiska. Strategia, dzięki której UE wyprzedziłaby inne kraje w osiągnięciu wyższych standardów ochrony środowiska nie ma sensu pod względem ekonomicznym z trzech powodów:

- 1) Unia Europejska nie jest w stanie samodzielnie zatrzymać procesu globalnego ocieplenia, a końcowe efekty działań UE zostaną bez wątpienia zneutralizowane, jeżeli inne kraje nie podejmą działań na rzecz kontroli swojego zużycia energii i poziomów emisji zanieczyszczeń.
- 2) Unia Europejska nie powinna przyczyniać się do zachwiania równowagi konkurencji ze szkodą dla unijnych producentów towarów, którzy płacąc wyższe podatki ekologiczne musieliby zwiększyć koszty operacyjne, tym samym osłabiając swoją pozycję na światowym rynku. Ponadto mogłoby to utorować drogę odpływowi inwestycji mających być może strategiczne znaczenie dla jednolitego rynku UE.
- 3) Komitetu nie przekonuje argument, że wyższe standardy ochrony środowiska wywołują potrzebę prowadzenia nowych badań nad ekologicznymi produktami. Droga od badań do wprowadzenia do obrotu takich produktów z konieczności jest bardzo długa. W tym czasie inni unijni producenci energochłonnych towarów mogą zostać wyparci z rynku z powodu nieuczciwej konkurencji ze strony producentów z krajów, które mniej chętnie podejmują działania w celu ograniczenia emisji zanieczyszczeń.

3.10.1 Aby rozwiązać ten problem, Unia Europejska powinna przemówić jednym głosem, zajmując stanowcze i konsekwentne stanowisko w międzynarodowych negocjacjach dotyczących globalnego ocieplenia; należy także wywierać większy nacisk na uchylające się kraje. Jeżeli UE zdecyduje się działać samodzielnie i podnieść niektóre standardy ochrony środowiska, powinna rozważyć nałożenie pewnych zgodnych z zasadami WTO środków kontroli granicznej na produkty pochodzące z krajów znanych z poważnego naruszania norm ochrony środowiska — dzięki czemu europejscy producenci nie musieliby działać w niekorzystnych warunkach konkurencji.

3.10.2 W interesie UE leży udział w otwartym światowym systemie wymiany handlowej. Kiedyś UE musiała chronić swoich obywateli, własne interesy oraz wartości. Dzisiaj protekcjonizm nie jest właściwym rozwiązaniem. Nasza otwartość jako światowego lidera w handlu i inwestycjach umożliwia zmniejszanie nakładów w przemyśle, obniżanie cen dla konsumentów oraz stymuluje większą konkurencyjność przedsiębiorstw i nowych inwestycji. Jednocześnie UE powinna wykorzystywać swój wpływ podczas negocjacji z międzynarodowymi partnerami, aby nakłaniać ich do otwartości — polityczną kampanię na rzecz otwartości można bowiem podtrzymać tylko pod warunkiem pozytywnego odzewu ze strony innych.

3.10.3 Komisja powinna zadbać, aby kraje trzecie oferowały proporcjonalny poziom otwartości dla eksporterów i inwestorów z UE, a także wprowadzić podstawowe uregulowania, które nie ograniczałyby możliwości ochrony naszych interesów oraz utrzymania naszych wysokich standardów w zakresie ochrony zdrowia, bezpieczeństwa, ochrony socjalnej, środowiska i praw konsumenta.

4. Większe szanse na zatrudnienie oraz inwestowanie w ludzi: tworzenie większej liczby lepszych miejsc pracy

4.1 Globalizacja i zmiany technologiczne niosą ze sobą ryzyko wzrostu nierówności, pogłębiając różnice pomiędzy pracownikami wykwalifikowanymi i niewykwalifikowanymi oraz między zamożnymi i ubogimi narodami. Najlepsze rozwiązanie tego problemu to udzielenie pomocy każdej jednostce w dostosowaniu się do nowej sytuacji poprzez poprawę jakości i dostępności edukacji oraz szkoleń dla wszystkich grup wiekowych.

⁽¹⁰⁾ Niektóre państwa opowiedziały się przeciwko stosowaniu energii jądrowej w jakiejkolwiek formie, nie zezwalają na budowę elektrowni jądrowych na swoim terytorium, jednak importują ogromne ilości takiej energii (np. Włochy).

⁽¹¹⁾ Dz.U. C 318 z 23.12.2006, sprawozdawca: Ulla SIRKEINEN

⁽¹²⁾ Działania Komisji na rzecz energii i klimatu zostały opublikowane 23 stycznia 2008 r. Zob. http://ec.europa.eu/energy/climate_actions/index_en.htm

4.2 Komitet i partnerzy społeczni wyrazili swoje zdanie na temat, jak kształtować politykę *flexicurity*, by pomóc ludziom lepiej radzić sobie ze zmianą zatrudnienia w dobie coraz szybszych przemian gospodarczych.

4.3 Przyjęcie w dniu 5 grudnia przez Radę ds. Zatrudnienia i Spraw Społecznych zestawu wspólnych zasad w zakresie *flexicurity* ⁽¹³⁾ otworzyło państwom członkowskim drogę do włączenia polityki *flexicurity* do krajowych programów reform, a następnie do jej wdrożenia w ścisłej współpracy z krajowymi partnerami społecznymi.

4.4 Komitet życzyłby sobie, aby większą uwagę zwrócono na aktywną politykę propagowania integracji oraz zapewniania równych szans grupom doświadczającym dyskryminacji na rynku pracy — osobom po 50. roku życia, kobietom, mniejszościom etnicznym i niewykwalifikowanym osobom, które porzuciły naukę.

5. Niestabilność na światowym rynku finansowym

5.1 Unia Europejska doświadcza obecnie skutków światowego kryzysu finansowego i giełdowego. Pozytywną rolę odegrały w tej sprawie unia monetarna i szybka reakcja EBC. Po pierwsze, wprowadzając znaczną płynność na rynki pieniężne, EBC pomógł złagodzić kryzys zaufania dla sektora bankowego, zmniejszając ryzyko poważnego zaostrzenia warunków kredytowych dla przedsiębiorstw i gospodarstw domowych. Po drugie, brak ryzyka walutowego oraz niskie premie z tytułu ryzyka w poszczególnych krajach świadczą o tym, że słabsze gospodarki w UE zdołały przetrwać zawirowania na rynku finansowym, nie ponosząc większych szkód.

5.2 Zamęt na światowym rynku finansowym i osłabienie amerykańskiego dolara wpływają na Europę — na przykład znaczny wzrost wartości euro spowodowany stopą referencyjną utrzymywaną przez EBC na zbyt wysokim poziomie oraz polityką walutową przypominającą konkurencyjną dewaluację, jaką prowadzi się w innych częściach świata — będzie miał zgubne konsekwencje dla gospodarki UE i jej średnioterminowych perspektyw.

5.3 Ostatnie wydarzenia na światowych rynkach finansowych ukazują potrzebę wzmocnienia zasad ostrożności, ulepszenia koordynacji i komunikacji między organami nadzoru i bankami centralnymi oraz poprawy przejrzystości i sprawozdawczości.

Bruksela, 12 marca 2008 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹³⁾ Komunikat prasowy Rady 16139/07, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st16/st16139.en07.pdf>

ZAŁĄCZNIK

do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Następujące poprawki, które uzyskały co najmniej jedną czwartą oddanych głosów, zostały poddane pod zbiorcze głosowanie i odrzucone w trakcie debaty:

1. Punkt 2.4

Zmienić

[...] Szybki wzrost wartości euro na rynkach — czemu sprzyja ~~zbyt wysoka stopa referencyjna ustalona przez EBC, związana także z polityką walutową przypominającą~~ polityka walutowa przypominająca dewaluacje dokonywane w celu zwiększenia konkurencyjności, jaką prowadzi się w innych częściach świata — stanowi zagrożenie dla dobrobytu UE. [...]

Uzasadnienie

Tak otwarta i pozbawiona niuansów krytyka polityki EBC, wtrącona, jakby chodziło tylko o doprecyzowanie tekstu, nie jest stosowna bez wcześniejszego przyjęcia opinii EKES-u poświęconej tej konkretnej sprawie. Kwestia stóp referencyjnych jest przedmiotem ożywionej debaty, w której opinie — wszystkie godne szacunku — są rozbieżne. Należy przypomnieć, że posługując się tymi stopami, EBC wypełnia zadanie obrony przed inflacją, nałożone nań przez traktat.

2. Punkt 5.2

Zmienić

Zamęt na światowym rynku finansowym i osłabienie amerykańskiego dolara wpływają na Europę — na przykład znaczny wzrost wartości euro spowodowany ~~stopą referencyjną utrzymywaną przez EBC na zbyt wysokim poziomie oraz~~ polityką walutową przypominającą konkurencyjną dewaluację, jaką prowadzi się w innych częściach świata — będzie miał zgubne konsekwencje dla gospodarki UE i jej średnioterminowych perspektyw.

Uzasadnienie

Uzasadnienie jest podobne jak w punkcie 2.4, ale jeszcze bardziej oczywiste. W tamtym punkcie mówiono, iż polityka EBC sprzyja wzrostowi wartości euro, a tutaj mówi się wprost, że go powoduje. Tak bezpośrednie formułowanie stanowiska przez EKES jest niedopuszczalne, a do tego niestosowne z punktu widzenia formalnego.

Wynik głosowania

Za: 22 Przeciw: 29 Wstrzymało się: 8

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji Europejskiej „Skuteczna Europa — Stosowanie prawa wspólnotowego”

COM(2007) 502 wersja ostateczna

(2008/C 204/02)

Dnia 5 września 2007 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji „Skuteczna Europa — Stosowanie prawa wspólnotowego”

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię w dniu 27 lutego 2008 r. Sprawozdawcą był Daniel RETUREAU.

Na 443. sesji plenarnej w dniach 12-13 marca 2008 r. (posiedzenie z dnia 12 marca 2008 r.), Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 59 głosami — 2 osoby wstrzymały się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Wstęp

1.1 W swoim komunikacie „Skuteczna Europa — Stosowanie prawa wspólnotowego” z dnia 5 września 2007 r. (COM(2007) 502 wersja ostateczna) Komisja wskazuje, że wśród ponad 9 000 aktów prawnych 2 000 stanowią dyrektywy, z których każda wymaga od 40 do ponad 300 aktów wdrażających. Komisja uważa także, że mając na względzie liczbę obywateli Europy, którym przysługuje możliwość korzystania z praw przyznanych im w aktach wspólnotowych, i realizując zadania inicjatywy lepszego stanowienia prawa, należy poświęcić szczególną uwagę stosowaniu prawa oraz ustaleniu przyczyn ciągłego istnienia trudności w jego wprowadzaniu w życie i egzekwowaniu.

W komunikacie sugeruje się zatem poprawę aktualnego podejścia do problemów związanych ze stosowaniem i egzekwowaniem prawa wspólnotowego.

1.2 Ponadto Komisja określa cztery możliwe sposoby poprawy stosowania prawa:

- a) zapobieganie: lepsze oceny wpływu, oceny obszarów ryzyka zawarte we wnioskach Komisji, przedstawienie tabeli korelacji w każdym wniosku legislacyjnym, szkolenie władz krajowych w zakresie prawa wspólnotowego;
- b) skuteczne i sprawne reagowanie: poprawa wymiany informacji z przedsiębiorstwami i obywatelami, ale także z władzami krajowymi; szczególną rolę odgrywa tu upowszechnienie „spotkań pakietowych”;
- c) poprawa metod pracy: wyznaczenie w każdym państwie członkowskim centralnego punktu kontaktowego odpowiedzialnego za relacje między odpowiednimi władzami krajowymi a Komisją, poprawa postępowania w sprawach o naruszenia przepisów, w szczególności poprzez określenie priorytetów;
- d) pogłębianie dialogu i zwiększanie przejrzystości: poprawa dialogu międzyinstytucjonalnego, udostępnienie ogólnych informacji o skuteczności „nowego podejścia”.

1.3 Komitet popiera inicjatywę Komisji na rzecz poprawy instrumentów pozwalających na zapewnienie lepszego stosowania prawa wspólnotowego przez państwa członkowskie.

Komitet pragnie przedstawić w tym zakresie następujące uwagi:

2. Określenie problemu

2.1 Większość problemów związanych z niewłaściwym stosowaniem i wprowadzaniem w życie wspólnotowych aktów prawnych wynika z braku transpozycji dyrektyw. Transpozycję można zdefiniować jako proces, w ramach którego państwo członkowskie, które jest adresatem dyrektywy, podejmuje wszelkie środki konieczne do jej skutecznego włączenia do krajowego porządku prawnego, za pomocą odpowiednich instrumentów prawnych.

2.2 Transpozycja wymaga spełnienia przez państwa członkowskie dwóch warunków:

- włączenia do prawa krajowego całości przepisów prawnych dyrektywy;
- zniesienia lub zmiany całości uprzednio istniejących przepisów krajowych, które są niezgodne z dyrektywą.

2.3 Ten sam wymóg wiąże się z włączeniem decyzji ramowych przewidzianych art. 34 Traktatu o Unii Europejskiej, które, podobnie jak dyrektywy określone w art. 249 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, „wiążą państwa członkowskie w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawiają jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków”.

2.4 Transpozycja decyzji ramowych może również nastręczać trudności. Niemniej jednak w odróżnieniu od traktatu WE, który w art. 226 i 228 ustanawia możliwość wszczęcia postępowania o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom, Traktat o Unii Europejskiej nie przewiduje mechanizmu kontroli z inicjatywy Komisji w przypadku braku transpozycji lub transpozycji nieprawidłowej. Nie zmienia to oczywiście faktu, iż państwa członkowskie muszą przestrzegać obowiązku transpozycji decyzji ramowych.

2.5 Należy stwierdzić, że państwa członkowskie wciąż doświadczają trudności w przystosowaniu swoich procedur tworzenia przepisów dokonujących transpozycji, które, wbrew pozorom, powodują złożone problemy prawne, a czasem kolidują z krajowymi tradycjami legislacyjnymi.

3. Zarys obowiązku transpozycji oraz trudności napotykane przez państwa członkowskie

3.1 Państwa członkowskie same odpowiadają za decyzję, w jakiej formie dokonać transpozycji dyrektyw, oraz za określenie — pod kontrolą sądziego krajowego, kompetentnego w zakresie stosowania prawa wspólnotowego — środków, które zapewnią skuteczność dyrektywy w prawie wewnętrznym. Należy tutaj podkreślić obowiązek Komisji, jako strażniczki traktatów, zgodnie z którym powinna ona czuwać nad prawidłowym stosowaniem prawa wspólnotowego i skutecznym funkcjonowaniem jednolitego rynku, w razie potrzeby podejmując stopniowane środki działania, którymi dysponuje w tym celu w stosunku do państw członkowskich (uzasadniona opinia, skarga do TSWE, kara pieniężna). Wreszcie opóźnienia w transpozycji tudzież błędna lub niekompletna transpozycja nie pozbawiają zainteresowanych obywateli możliwości wniesienia skargi w celu wyegzekwowania zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego przed prawem wewnętrznym w odniesieniu do danej dyrektywy.

3.2 Prawidłowa transpozycja zakłada więc przyjęcie krajowych aktów prawnych o charakterze wiążącym, które podlegają oficjalnej publikacji ⁽¹⁾, dlatego też Trybunał kwestionuje proste ogólne odesłanie do prawa wspólnotowego jako środek transpozycji ⁽²⁾.

3.3 Może zdarzyć się, że ogólne zasady prawa konstytucyjnego lub administracyjnego sprawiają, że zbędna jest transpozycja poprzez przyjęcie szczególnych aktów prawnych lub regulacyjnych, niemniej jednak konieczne jest, aby te ogólne zasady gwarantowały pełne stosowanie dyrektywy przez administrację krajową.

3.4 Transpozycja dyrektywy musi więc być jak najwierniejsza. Dyrektywy harmonizujące ustawodawstwo krajowe muszą być transponowane w sposób jak najbardziej dosłowny, aby zapewnić jednolitość interpretacji i stosowania prawa wspólnotowego ⁽³⁾.

3.5 Teoretycznie wydaje się to proste, lecz w praktyce zdarza się, że autonomiczne pojęcia właściwe dla prawa wspólnotowego ⁽⁴⁾ nie mają odpowiednika w krajowej terminologii prawniczej lub tego rodzaju pojęcie nie zawiera odniesienia do prawa danego państwa członkowskiego, tak aby można było określić jego znaczenie i zasięg ⁽⁵⁾.

3.6 Zdarza się również, że dyrektywa zawiera artykuł, zgodnie z którym przepisy krajowe wdrażające dyrektywę muszą zawierać odniesienie do dyrektywy lub takie odniesienie musi towarzyszyć ich publikacji. Za niezastosowanie tej klauzuli, zwanej „klauzulą wzajemnego powiązania” (fr. *clause*

d'interconnexion), Trybunał nakłada kary, odrzucając argument wysuwany przez państwa członkowskie, że ich dotychczasowe przepisy wewnętrzne były już zgodne z dyrektywą ⁽⁶⁾.

3.7 Trudności z prawidłową transpozycją dyrektyw zależą również od zróżnicowanego stopnia swobody pozostawionej państwom w ich wdrażaniu. Dyrektywy obejmują bowiem dwie główne kategorie przepisów:

- przepisy „nieobowiązkowe”, które ograniczają się do sformułowania ogólnych celów, zostawiając państwom członkowskim dość duży margines swobody w wyborze krajowych środków transpozycji;
- przepisy „imperatywne” lub „bezwarunkowe”, które narzucają państwom członkowskim obowiązek zapewnienia zgodności krajowych środków transpozycji z przepisami dyrektywy, takimi jak definicje, przepisy imperatywne lub bezwarunkowe, które nakładają na państwa członkowskie ściśle określone obowiązki, załączniki do dyrektyw, które mogą zawierać wykazy lub tabele wyszczególniające substancje, przedmioty lub produkty, wzory formularzy mające zastosowanie w całej Unii Europejskiej.

3.8 W przypadku „przepisów nieobowiązkowych” ocena kompletności, wierności i skuteczności transpozycji nie odnosi się do samego sformułowania przepisów krajowych, lecz także do ich treści, która musi umożliwić osiągnięcie celów dyrektywy.

3.9 W przypadku „przepisów imperatywnych lub bezwarunkowych” uwaga Komisji i Trybunału skupia się przede wszystkim na zgodności sformułowań przepisów krajowych i dyrektywy.

3.10 Tymczasem niektóre państwa członkowskie mają poważne trudności z odpowiednim sformułowaniem przepisów wdrażających „przepisy imperatywne lub bezwarunkowe”, które mogą być podsumowane następująco: „opracowaniu nowych przepisów musi, ze względu na przejrzystość prawną, towarzyszyć systematyczne” oczyszczanie „tekstów, tak aby usunąć przepisy zbędne lub, co gorsza, wzajemnie sprzeczne. Należy więc znaleźć złoty środek między mechanicznym kopiowaniem a nadmiernie swobodną rewizją danych przepisów, i być może to właśnie stanowi potencjalne źródło problemów” ⁽⁷⁾.

4. Metody transpozycji stosowane przez państwa członkowskie

4.1 Wybór technik redagowania aktów wdrażających różni się w zależności od tego, czy przepisy te są nieobowiązkowe czy też imperatywne lub bezwarunkowe:

- Wydaje się, że przy transpozycji dyrektyw zawierających przepisy imperatywne lub bezwarunkowe, państwa członkowskie coraz częściej wybierają metodę kopiowania, gdyż

⁽¹⁾ Studium francuskiej Rady Stanu *Pour une meilleure insertion des normes communautaires dans le droit national* (Lepsze włączenie aktów prawa wspólnotowego w prawodawstwo krajowe), przyjęte przez zgromadzenie ogólne Rady Stanu w dniu 22 lutego 2007 r., Documentation française, Paryż 2007.

⁽²⁾ ETS, 20 marca 1997 r., Komisja przeciwko Niemcom, C 96/95, Zb. Orz. s. 1653

⁽³⁾ Sprawozdawca: Joost VAN IERSEL; Dz.U. C 24 z 31.1.2006

⁽⁴⁾ ETS, 26 czerwca 2003 r., Komisja przeciwko Francji, C 233/00, Zb. Orz. s. I-66

⁽⁵⁾ ETS, 19 września 2000 r., Linster, C 287/98, Zb.Orz.s. I-69

⁽⁶⁾ Ustalone orzecznictwo, ETS, 23 maja 1985 r., Komisja przeciwko RFA, 29/84, Zb.Orz. s. 1661; ETS, 8 lipca 1987 r., Komisja przeciwko Włochom, 262/85, Zb.Orz. s. 3037; ETS, 10 maja 2001 r., Komisja przeciwko Królestwu Niderlandów, C-144/99, Zb.Orz. s. I-3541.

⁽⁷⁾ Opracowanie francuskiej Rady Stanu na XIX konferencję stowarzyszenia Rad Stanu i najwyższych sądów administracyjnych Unii Europejskiej, Haga, 14-15 czerwca 2004 r.

transpozycja tego rodzaju przepisów nie pozostawia państwom członkowskim swobody manewru, tak że Komisja i Trybunał zwracają bardziej uwagę na zbieżność, czy wręcz identyczność, sformułowań w aktach wdrażających i bezwarunkowych przepisach dyrektyw. Wszelako Trybunał nie posunął się nigdy do stwierdzenia, że wiążący się z transpozycją dyrektyw obowiązek wierności koniecznie musi oznaczać dosłowne kopiowanie.

- Komisja z zasady popiera takie postępowanie polegające na kopiowaniu, czuwając szczególnie nad tym, by definicje ujęte w dyrektywie były wiernie oddane w treści transpozycji, tak aby uniknąć wszelkich różnic semantycznych lub pojęciowych, które mogłyby mieć negatywny wpływ na jednolite stosowanie prawa wspólnotowego w państwach członkowskich lub spowodowałyby jego nieskuteczność.
- Kontrola transpozycji przepisów nieobowiązkowych jest jednakowoż bardziej problematyczna. Przypomnijmy, że chodzi tu o założenie, zgodnie z którym — w rozumieniu art. 249 traktatu WE — dyrektywa ogranicza się do sformułowania celów ogólnych, pozostawiając państwom członkowskim wolny wybór w kwestii formy i środków zmierzających do ich osiągnięcia. Ocena tego, czy transpozycja jest kompletna i wierna, powinna zatem dotyczyć treści aktów krajowych, a nie tylko sposobu ich sformułowania. Trybunał zaleca tym samym, by przy kontroli aktów wdrażających kierowano się przede wszystkim podejściem pragmatycznym, traktując te akty indywidualnie, zależnie od celów dyrektywy i sektora, do którego się ona odnosi; dla Komisji jednak może to być mylące ⁽⁸⁾.

4.2 Państwa członkowskie mogą również korzystać z odesłań w celu transpozycji przepisów technicznych, takich jak załączniki do dyrektywy zawierające wykazy lub wzory formularzy, lub też podlegających częstym zmianom.

4.3 Holandia, Słowacja, Austria, Finlandia i Estonia stosują transpozycję poprzez odesłanie w przypadku załączników technicznych do dyrektyw często zmienianych dyrektywami przyjmowanymi w drodze procedury komitologii.

4.4 Jest oczywiste, że dokonanie transpozycji nie jest tak proste, jak się wydaje, z powodu różnorodnej treści normatywnej dyrektyw. Różnorodność ta prowadzi do różnic w krajowych procedurach transpozycji.

4.5 Zjednoczone Królestwo stosuje przyspieszoną procedurę przyjmowania aktów prawnych dokonujących transpozycji zwaną *negative declaration* (deklaracja negatywna), w ramach której rząd przedstawia parlamentowi tekst takiego aktu będący wynikiem konsultacji międzyministerialnych, który nie podlega debacie, chyba że złożony zostanie wniosek o jej przeprowadzenie.

⁽⁸⁾ TSWE, 15 czerwca 2006 r., Komisja przeciwko Szwecji, C 459/04: Trybunał odrzucił odwołanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego złożone przez Komisję, która uważała, że Szwecja nie wywiązała się ze swoich zobowiązań, które nakłada na nią dyrektywa Rady nr 89/391/EWG z dnia 12 czerwca 1989 r. w sprawie wprowadzenia środków w celu poprawy bezpieczeństwa i zdrowia pracowników w miejscu pracy. Trybunał uznał, że dyrektywa powinna być traktowana jako „dyrektywa ramowa”, która jako taka nie nakazuje całkowitej harmonizacji uregulowań państw członkowskich dotyczących środowiska pracy.

4.6 Belgia stosuje procedurę w trybie pilnym mającą zastosowanie do wszystkich aktów prawnych, w przypadku których upływający termin transpozycji wymaga szybkiego ich przyjęcia.

4.7 Inne państwa członkowskie z kolei nie dysponują takiego rodzaju przyspieszoną procedurą legislacyjną służącą do przyjmowania przepisów wdrażających: wśród tych państw znajdują się Niemcy, Austria i Finlandia.

4.8 We Francji nie istnieją różne rodzaje postępowania zależne od wagi poszczególnych dyrektyw, które transponowane są w ramach bądź to uproszczonej procedury legislacyjnej, bądź to normalnej procedury ustawodawczej.

5. Zalecane rozwiązania w celu skuteczniejszej transpozycji dyrektyw

- Podstawową kwestią jest ustalenie, jak na poziomie wspólnotowym opracowywać przepisy łatwiejsze w transpozycji oraz prezentujące spójność pojęciową i względną stabilność, niezbędną do funkcjonowania przedsiębiorstw i w życiu obywateli.
- Należy wcześniej wskazać instrument prawny służący transpozycji, tworząc od początku prac nad projektem dyrektywy dokładną i stale aktualizowaną tabelę korelacji, jak ma to miejsce w Zjednoczonym Królestwie.
- Przyspieszenie procesu transpozycji od momentu publikacji dyrektywy w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, dzięki powierzeniu krajowej koordynacji krajowemu punktowi kontaktowemu, który będzie dysponował bazą danych ustanowioną w tym celu, jak zaleca w swoim komunikacie Komisja. Punkt kontaktowy może zostać wyposażony w system wczesnego ostrzegania uruchamiający się na kilka miesięcy przed upływem terminu transpozycji. Belgia, Węgry i Holandia zorganizowały już w ten sposób swoje działania.
- Zachęcanie do transpozycji poprzez kopiowanie, w przypadku gdy dotyczy ona przepisów jasnych i bezwarunkowych lub definicji.
- Dopuszczenie transpozycji poprzez odesłanie do konkretnych przepisów imperatywnych lub bezwarunkowych dyrektywy, takich jak wykazy, tabele wyszczególniające produkty, substancje, przedmioty objęte zakresem dyrektywy, wzory formularzy, certyfikaty uwzględnione w załączniku. Odesłanie musi być precyzyjne, gdyż Trybunał Sprawiedliwości uważa, że tekst prawa krajowego, który operuje ogólnym odesłaniem do dyrektywy, nie może być uważany za prawidłowy sposób transpozycji ⁽⁹⁾. Niemcy, Słowacja, Austria, Finlandia i Estonia są przodownikami tej metody transpozycji załączników technicznych do dyrektyw.

⁽⁹⁾ ETS, 20 marca 1997 r., Komisja przeciwko Niemcom, C 96/65, Zb. Orz. s. 1653., dz. cyt.

— Przystosowanie krajowych procedur transpozycji zgodnie z zakresem dyrektywy, dzięki stosowaniu procedur przyspieszonych, bez zaniedbywania jednakowoż obowiązkowych konsultacji wewnętrznych związanych z przyjęciem dokumentu regulacyjnego.

6. Wnioski

6.1 Lepsze stosowanie prawa wspólnotowego, postulowane przez Komisję, jest mądrym celem, którego realizacja w dużej mierze spoczywa na państwach członkowskich, a które napotykają problemy bardziej złożone, niż to się wydaje na pierwszy rzut oka.

6.2 Państwa członkowskie nie powinny pod pretekstem transpozycji dyrektyw dokonywać rewizji części swoich przepisów krajowych, które nie są bezpośrednio objęte prawodawstwem wspólnotowym (*gold plating*) lub zmieniać niektórych przepisów prawa krajowego, ograniczając ich zakres oraz prawa obywateli lub przedsiębiorstw (można tu mówić o zjawisku *downgrading*) i przypisując „Brukseli” odpowiedzialność za zmiany.

6.3 Państwa członkowskie powinny w sposób bardziej systematyczny korzystać z oferowanych przez prawo pierwotne bądź traktaty możliwości transponowania dyrektywy w drodze negocjacji zbiorowych, w szczególności w przypadku dyrektyw o tematyce społecznej i ekonomicznej; w zależności od tematu, w trakcie prac przygotowawczych nad transpozycją⁽¹⁰⁾ należy się konsultować z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego w zakresie zmian lub uzupełnień prawa krajowego, dokonywanych w związku z transpozycją. Procedury negocjacji i konsultacji mają na celu wspieranie i ułatwianie późniejszego stosowania prawa wspólnotowego dzięki oparciu w społeczeństwie obywatelskim. W istocie konsultacje ze społeczeństwem obywatelskim przed przyjęciem krajowych aktów wdrażających czynią przejrzystym publiczny proces decyzyjny, pozwalając administracji krajowej na zebranie opinii partnerów społecznych, ekspertów czy przedstawicieli sektora, do którego będą miały zastosowanie akty wdrażające. Stanowią one także pewną wartość pedagogiczną, gdyż umożliwiają tym aktorom lepsze zrozumienie treści przyszłych reform. Tak więc np. Wielka Brytania, Dania, Finlandia, Szwecja konsultują się ze swoimi partnerami społecznymi i organami doradczymi, przedstawiając

im zarazem tekst transpozycji i szereg precyzyjnych pytań na jego temat.

6.4 Należy uwzględnić wewnętrzny podział administracyjny niektórych państw członkowskich (państwa federalne, decentralizacja regionalna oraz inne tryby przekazywania suwerennych kompetencji na niższy poziom); terminy transpozycji powinny czasem zostać wydłużone w przypadku przepisów wspólnotowych, które obejmują w szczególności uprawnienia delegowane na jednostki terytorialne (polityka regionalna, regiony najbardziej oddalone i wyspy).

6.5 Parlamenty krajowe oraz parlamenty lub zgromadzenia regionalne (np. Szkocji, Belgii lub landów niemieckich) są szczególnie zaangażowane w transpozycję prawa wspólnotowego — i są też szczególnie za nią odpowiedzialne — w dziedzinach ustawowych, w których zostały im przyznane kompetencje decyzyjne lub konsultacyjne. Komisje lub komitety ustanawiane przez nie w tym celu powinny organizować wysłuchania z udziałem specjalistów i przedstawicieli danych grup społeczeństwa obywatelskiego; powinny ponadto posiadać szczególne uprawnienia pozwalające im planować rozpatrzenie proponowanych aktów wdrażających, tak aby uniknąć sytuacji, gdy „nadzwyczajne sytuacje” w ustawodawstwie krajowym odsuwają w czasie analizę przepisów krajowych dokonujących transpozycji poza wyznaczony termin. Z drugiej strony środki nadzwyczajne (delegowanie uprawnień legislacyjnych na władzę wykonawczą) mogłyby być podejmowane w przypadku wielu spóźnionych projektów, w odniesieniu do których zasadniczo nie istnieje różnica zdań między partiami politycznymi, aby drastycznie zmniejszyć liczbę dyrektyw niewdrożonych w terminie.

6.6 Niektóre państwa już wdrożyły systemy przyspieszające procedury przyjmowania aktów dokonujących transpozycji, kolejne kraje udoskonaliły technikę mającą na celu poprawę jakości transpozycji, a jeszcze inne znajdują się w fazie początkowej i muszą się jeszcze przystosować. Na przykład w ministerstwach i parlamentach można by utworzyć dział analiz transpozycji, którego celem byłoby prowadzenie lub ukierunkowywanie prac nad transpozycją. Chodzi tu o możliwość modernizacji działań publicznych, a nie o narzucanie ograniczeń przez instytucje wspólnotowe, a zwłaszcza przez Komisję. Innymi słowy, chodzi tu o pełne przyjęcie roli i odpowiedzialności każdego kraju za proces integracji europejskiej⁽¹¹⁾.

Bruksela, 12 marca 2008 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁰⁾ Sprawozdawca: Daniel RETUREAU, Dz.U. C 24 z 31.1.2006, oraz CESE 1069/2005, sprawozdawca: Joost VAN IERSEL, Dz.U. C 24 z 31.1.2006

⁽¹¹⁾ Wniosek ze studium Rady Stanu *Pour une meilleure insertion des normes communautaires dans le droit national* (Lepsze włączenie aktów prawa wspólnotowego w prawodawstwo krajowe), dz. cyt.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę Rady 76/796/EWG w odniesieniu do ograniczeń we wprowadzaniu do obrotu i stosowaniu niektórych substancji i preparatów niebezpiecznych 2-(2-metoksytoksy)etanolu, 2-(2-butoksytoksy)etanolu, metylenodifenylo diizocyjanianu, cykloheksanu i azotanu amonu

COM(2007) 559 wersja ostateczna — 2007/0200 (COD)

(2008/C 204/03)

Dnia 23 października 2007 r. Rada, działając na podstawie art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę Rady 76/796/EWG w odniesieniu do ograniczeń we wprowadzaniu do obrotu i stosowaniu niektórych substancji i preparatów niebezpiecznych 2-(2-metoksytoksy)etanolu, 2-(2-butoksytoksy)etanolu, metylenodifenylo diizocyjanianu, cykloheksanu i azotanu amonu

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 27 lutego 2008 r. Sprawozdawcą był David SEARS.

Na 443. sesji plenarnej w dniach 12-13 marca 2008 r. (posiedzenie z 12 marca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 125 głosami — 2 osoby wstrzymały się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Przedstawiony przez Komisję wniosek dotyczący decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ma na celu zmianę dyrektywy Rady 76/796/EWG poprzez dodanie ograniczeń we wprowadzaniu do obrotu i stosowaniu pięciu niezwiązanych ze sobą substancji. Cztery z nich zawarte były w pierwotnych wykazach priorytetowych ustalonych w latach 1994-2000. Proponowane środki dotyczą wyłącznie zagrożeń dla ogółu społeczeństwa. Ostatnia substancja, azotan amonu, została włączona w zakres decyzji w celu poprawy bezpieczeństwa nawozów na bazie azotanu amonu w rolnictwie i dystrybucji oraz jako element walki z terroryzmem, a w szczególności poprzez ograniczenie dostępu do prekursorów materiałów wybuchowych. W tym ostatnim przypadku ograniczenia będą dotyczyć także sprzedaży detalistom i sprzedaży powszechnej.

1.2 EKES popiera niektóre, lecz nie wszystkie zgłoszone propozycje. Szczegółowa argumentacja dotycząca poszczególnych substancji i zawierających je preparatów została przedstawiona w punktach od 5 do 9.9.

1.3 Komitet zdaje sobie sprawę, że jest to niemal ostatnia tego rodzaju zmiana dyrektywy Rady 76/769/EWG, zanim zostanie ona zastąpiona 1 czerwca 2009 r. rozporządzeniem (WE) 1907/2006 (REACH). Jednakże, podobnie jak w przypadku wcześniejszych zmian, Komitet wyraża ubolewanie, że niezwiązane ze sobą substancje i preparaty zostały zestawione ze sobą w ten sposób oraz zwraca uwagę na znaczne opóźnienia, jakie nastąpiły od czasu uznania ich za substancje „priorytetowe” zgodnie z rozporządzeniem Rady (EWG) 793/93. Jeżeli wynika to z ograniczonych zasobów lub problemów dotyczących wiedzy fachowej ze strony Komisji bądź innych właściwych organów, w tym nowo utworzonej Europejskiej Agencji Chemikaliów w Helsinkach, problemy te należy rozwiązać możliwie szybko, a z pewnością przed 1 czerwca

2009 r. Producenci muszą również uznać ciążyący na nich obowiązek dostarczania na czas odpowiednich informacji w trakcie przeprowadzanej oceny ryzyka. Bez tego rodzaju dyscypliny wyniki szybko staną się bez znaczenia.

1.4 Wreszcie EKES zdecydowanie popiera deklarację Rady w sprawie zwalczania terroryzmu i liczne wynikające z niej działania. Komitet uważa, że ma do odegrania kluczową rolę w tym procesie oraz zaznacza, że obecnie prowadzi prace nad szeregiem opinii poświęconych tejże problematyce. Ustalenie odpowiednich działań i dróg legislacyjnych w celu umożliwienia wszystkim zainteresowanym stronom skutecznego wyrażenia ich opinii we właściwym czasie będzie miało zasadnicze znaczenie dla uzyskania długotrwałego bezpieczeństwa.

2. Wprowadzenie

2.1 Rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH) wejdzie w życie 1 czerwca 2009 r. Uchyli ono i zastąpi szereg dotychczasowych rozporządzeń i dyrektyw Rady i Komisji, w tym dyrektywę Rady 76/769/EWG z dnia 27 lipca 1976 r. w sprawie wprowadzania do obrotu i stosowania niektórych substancji i preparatów niebezpiecznych. Dyrektywa, do której zmianą jest wniosek będący przedmiotem niniejszej opinii, ma na celu zachowanie rynku wewnętrznego, a zarazem zagwarantowanie wysokiego poziomu ochrony zdrowia człowieka i środowiska.

2.2 Załącznik I do dyrektywy Rady 76/769/EWG określa ograniczenia we wprowadzaniu do obrotu i stosowaniu niektórych substancji i preparatów niebezpiecznych, ustalone i zapisane w ciągu ostatnich 30 lat. Z dniem 1 czerwca 2009 r. staną

się one podstawą załącznika XVII do rozporządzenia (WE) nr 1907/2006 (REACH).

2.3 Wcześniejsze zmiany dyrektywy Rady 76/769/EWG (tj. dalsze ograniczenia) miały formę dyrektyw wymagających wdrożenia przez państwa członkowskie. Obecny wniosek Komisji dotyczy decyzji, która nie będzie wymagała transpozycji do prawa krajowego poszczególnych państw członkowskich, w przeciwnym wypadku prawo to musiałoby zostać uchylone z dniem 1 czerwca 2009 r., kiedy to wejdzie w życie rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 (REACH).

2.4 Przyjmuje się, że w nadchodzących miesiącach zostanie przedstawiony ostateczny wniosek zgodnie z dyrektywą Rady 76/769/EWG — również dotyczący decyzji — w sprawie ograniczeń wprowadzania do obrotu i stosowania dichlorometanu. Wszelkie kolejne wnioski dotyczące ograniczeń wprowadzania do obrotu i stosowania substancji lub preparatów niebezpiecznych przedstawiane będą zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1907/2006 (REACH).

2.5 Substancje (oraz wszelkie zawierające je preparaty), w odniesieniu do których stwierdzono konieczność ograniczeń we wprowadzaniu do obrotu i stosowaniu, zostały ustalone zasadniczo na podstawie oceny pewnych „substancji priorytetowych” zgodnie z rozporządzeniem Rady (EWG) nr 793/93. Sporządzono cztery wykazy priorytetowe — ostatni z nich nosi datę 30 października 2000 r. — do wdrożenia przez właściwe władze w państwach członkowskich. Spośród 141 substancji ujętych w wykazach, 83 stały się przedmiotem sprawozdań z oceny ryzyka. Z tej liczby 39 zostało ocenionych przez odpowiednie komitety naukowe UE, a wyniki konsultacji zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym. W stosunku do 22 spośród wspomnianych substancji wprowadzono ograniczenia. Ograniczenia dotyczące 4 kolejnych substancji (określonych i omówionych poniżej w punktach od 5 do 9.9: MEE, BEE, MDI oraz cykloheksan) są przedmiotem wniosku przedstawionego przez Komisję.

2.6 Jako jeden z głównych powodów wprowadzenia nowego podejścia do „istniejących” substancji w ramach rozporządzenia (WE) nr 1907/2006 (REACH) podawano powolny postęp w przygotowywaniu tego rozporządzenia. W związku z tym rozporządzenie (EWG) nr 793/93 zostanie również uchylone 1 czerwca 2009 r.

2.7 Przedmiotem oceny wpływu na zdrowie ludzkie i środowisko i/lub wniosków zmierzających do ograniczenia we wprowadzaniu do obrotu i stosowaniu, w miarę rozpatrywania nowych problemów zgłaszanych przez państwa członkowskie, stały się również inne substancje, które nie znalazły się w pierwotnych czterech wykazach priorytetowych. Jedną z takich substancji jest azotan amonu.

2.8 Azotan amonu stanowi przypadek szczególny, gdyż jego właściwości są doskonale znane, w związku z czym nie wymagał on oceny pod kątem wpływu na zdrowie ludzkie i środowisko. Jest on od wielu lat wykorzystywany w bardzo dużych ilościach na całym świecie jako nawóz azotowy i nie stwarza żadnego nieoczekiwanego zagrożenia ani w miejscu pracy, ani dla osób stosujących go zawodowo czy też dla konsumentów w zastosowaniach domowych. Niestety, jest on także skutecznym, tanim i szeroko stosowanym składnikiem materiałów wybuchowych wykorzystywanych legalnie w celach prze-

mysłowych i wojskowych oraz nielegalnie przez terrorystów. Właśnie z tego względu wnioskuje się o ograniczenie jego wprowadzania do obrotu i stosowania zgodnie z dyrektywą Rady 76/769/EWG.

2.9 Można było przyjąć inne podstawy prawne odnoszące się do terroryzmu czy prekursorów materiałów wybuchowych, jednak zgodnie z obowiązującym Traktatem WE, wymagałoby to jednomyślności wszystkich państw członkowskich. Procedura ta ulegnie zmianie wraz z wejściem w życie traktatu lizbońskiego, po jego ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie, co jednak nastąpi dopiero za jakiś czas.

2.10 Przyjmuje się, że do załącznika XVII do rozporządzenia (WE) nr 1907/2006 (REACH) prawdopodobnie zostaną dodane inne prekursory narkotyków i materiałów wybuchowych, a zatem w chwili obecnej przyjęte podejście uznaje się za właściwe.

2.11 Wszystkie powyższe rozważania odnoszą się do substancji „istniejących”, tj. do 100 195 substancji uznanych za występujące na rynku Wspólnoty Europejskiej pomiędzy 1 stycznia 1971 r. a 18 września 1981 r. Zostały one wymienione w europejskim wykazie istniejących substancji chemicznych o znaczeniu handlowym (EINECS) opublikowanym w Dzienniku Urzędowym WE w 1990 r. Substancje wprowadzone na rynek po 18 września 1981 r. określane są jako „nowe” i wymagają szczegółowego zawiadomienia o zamiarze wprowadzenia do obrotu w celu ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska.

3. Streszczenie wniosku Komisji

3.1 Wniosek Komisji zmierza do ochrony zdrowia ludzkiego, w tym zwłaszcza zdrowia konsumentów, a jednocześnie do zapewnienia funkcjonowania rynku wewnętrznego w odniesieniu do trzech substancji (MEE, BEE i cykloheksanu) z pierwszego wykazu priorytetowego z dnia 25 maja 1994 r. oraz jednej substancji (MDI) z trzeciego wykazu priorytetowego z dnia 27 stycznia 1997 r., zgodnie z przepisami dyrektywy Rady (EWG) nr 793/93.

3.2 Zgodnie z zaleceniem Komisji 1999/721/EEC z dnia 12 października 1999 r. oraz podobnymi późniejszymi zaleceniami dotyczącymi oceny skutków ryzyka i strategii zmniejszania ryzyka dla różnych substancji proponuje się szereg specyficznych i bardzo szczegółowych ograniczeń, które będą miały zastosowanie wyłącznie do powszechnej sprzedaży i nie będą miały wpływu na warunki w miejscu pracy ani na środowisko. Szacuje się, że koszty dla przemysłu i ogółu społeczeństwa będą minimalne, w związku z czym proponowane działania uznaje się za proporcjonalne do zidentyfikowanych zagrożeń. W przypadku preparatów zawierających MDI wnosi się o dodatkowe informacje dotyczące wpływu na zdrowie.

3.3 Piąta substancja, azotan amonu, stosowana powszechnie jako nawóz, została dołączona z uwagi na to, że może działać jako utleniacz, oraz w szczególności dlatego, że staje się ona wybuchowa po zmieszaniu z innymi substancjami. Proponowane ograniczenia mają na celu zapewnienie zgodności wszystkich nawozów na bazie azotanu amonu z powszechnymi normami bezpieczeństwa, a ponadto zawężenie asortymentu

łnawozów na bazie azotanu amonu w powszechnej sprzedaży z zamiarem zmniejszenia ilości dostępnej substancji, którą można łatwo przekształcić na potrzeby nielegalnych zastosowań. A zatem można stwierdzić, że wspomniane ograniczenia będą korzystne dla zdrowia i bezpieczeństwa ogółu społeczeństwa. Ograniczenia te pozostaną bez wpływu na osoby wykorzystujące azotan amonu w działalności zawodowej (rolników i legalnych producentów materiałów wybuchowych). Choć koszty (i korzyści) okazują się trudne do skwantyfikowania, uważa się, że są one proporcjonalne do zidentyfikowanych zagrożeń (oraz proponowanych środków).

3.4 Decyzja miałaby wejść w życie trzeciego dnia po jej opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej.

3.5 Wnioskowi towarzyszą: uzasadnienie, dokument roboczy służb Komisji (sprawozdanie z oceny wpływu) oraz — w odniesieniu do czterech substancji ocenianych zgodnie z rozporządzeniem Rady (EWG) nr 793/93 — długie i szczegółowe sprawozdania z oceny ryzyka opublikowane przez Europejskie Biuro Chemikaliów, wraz z dodatkowymi materiałami, zarówno popierającymi, jak i krytykującymi wniosek, przedstawionymi przez różne komitety naukowe i inne organy, które pomagały w przygotowaniu lub ocenie stosownych danych.

4. Uwagi ogólne

4.1 Podobnie jak w przypadku wielu wcześniejszych zmian do dyrektywy Rady 76/769/EWG opiniowany wniosek dotyczy substancji wzajemnie niezwiązanych, które — dla zapewnienia większej przejrzystości — zostaną omówione oddzielnie.

5. 2-(2-metoksyetoksy)etanol (MEE)

5.1 MEE to mieszalny z wodą wysokowrzący eter glikolu, wykorzystywany zazwyczaj jako półprodukt w chemii syntetycznej, współrozpuszczalnik w różnych produktach dekoracyjnych dla gospodarstw domowych lub w paliwie do silników odrzutowych jako środek zapobiegający oblodzeniu ze względu na odporność na niskie temperatury. Zgodnie ze sprawozdaniem z oceny ryzyka przygotowanym dla rządu holenderskiego, którego opracowywanie zakończono w lipcu 1999 r., całkowita produkcja w Europie na początku lat 90. ubiegłego wieku wynosiła około 20 tys. ton, z czego nieco ponad połowa przeznaczona była na eksport.

5.2 Narażenie konsumenta wynika z faktu, że substancja ta wykorzystywana jest w farbach i produktach do usuwania farby przeznaczonych do amatorskich zastosowań domowych typu „zrób to sam”. Jak można oczekiwać, mając na względzie właściwości fizyczne MEE, substancja ta wchłania się łatwo przez skórę i w wypadku niestosowania odzieży ochronnej w sposób systematyczny i gwarantujący bezpieczeństwo, występuje zagrożenie dla zdrowia konsumentów w związku z narażeniem skóry.

5.3 Najnowsze badania wskazują, że MEE został zastąpiony innymi rozpuszczalnikami we wszystkich farbach i produktach do usuwania farby znajdujących się w powszechnej sprzedaży. Z tego względu właściwe działanie polega na zapewnieniu, iż sytuacja ta nie zmieni się w przypadku produktów wytwarzanych w UE lub przywożonych na terytorium Unii. Wniosek gwarantuje zatem, że po 18 miesiącach od dnia wejścia w życie decyzji MEE nie będzie wprowadzany do obrotu jako składnik farb i produktów do usuwania farby w stężeniu równym lub

większym niż 0,1 % w masie (tzn. w stężeniu przekraczającym poziom wynikający ze skażenia lub wytwarzania wraz z innymi dozwolonymi składnikami). Zainteresowane sektory przemysłu uznają przyjęte podejście za rozsądne. W związku z tym EKES popiera proponowane ograniczenie we wprowadzaniu do obrotu i stosowaniu MEE.

6. 2-(2-butoksyetoksy)etanol (BEE)

6.1 BEE również należy do grupy eterów glikolu, przy czym jego temperatura wrzenia jest nieco wyższa niż w przypadku MEE, ma jednak podobne właściwości fizyczne, w tym mieszalność z wodą. Jest on szeroko stosowany jako rozpuszczalnik w farbach na bazie wody, pomaga bowiem w tworzeniu się powłoki i zwiększa trwałość, co z kolei zmniejsza częstotliwość malowania i ogranicza ogólny poziom ekspozycji. W sprawozdaniu z oceny ryzyka łączną wielkość produkcji tej substancji w Europie oszacowano na poziomie 46 tys. ton w 1994 r. Do roku 2000 wielkość ta wzrosła do 58 tys. ton, z czego 33 tys. ton wykorzystywano do produkcji farb.

6.2 W sprawozdaniu z oceny ryzyka wymienia się pewne zagrożenia dla konsumenta polegające na podrażnieniu dróg oddechowych w wyniku wdychania mikroskopijnych kropelek podczas stosowania wodnych farb w aerozolu zawierających BEE. Wdychanie oparów powstających przy nakładaniu pędzlem lub wałkiem nie budzi obaw natury toksykologicznej.

6.3 Według informacji przekazanych po opracowaniu sprawozdania z oceny ryzyka w 1999 r. oraz z uwagi na trudności z zastąpieniem BEE jako istotnego składnika farb na bazie wody, uznano, że ograniczenie maksymalnej zawartości BEE na poziomie 3 % w masie w przypadku farb przeznaczonych do stosowania w postaci aerozolu będzie odpowiednim środkiem na rzecz ochrony zdrowia konsumentów. Farby o wyższych stężeniach BEE mogą być wprowadzane do obrotu powszechnego wyłącznie z oznaczeniem „Nie używać w urządzeniach do rozpylania farb”. Rozwiązanie to nie wpłynie na użytkowników profesjonalnych, w wypadku których istnieje większe prawdopodobieństwo korzystania z odpowiedniego sprzętu ochronnego. Uważa się, że w obu przypadkach kanały dystrybucji są na tyle różne, by to umożliwiać.

6.4 Wspomniane środki będą miały zastosowanie po 18-24 miesiącach od daty wejścia w życie decyzji, tak aby zapewnić odpowiednio dużo czasu na wszelkie wymagane zmiany formuły i oznaczeń. Zainteresowane sektory przemysłu uznają przyjęte podejście za rozsądne. W związku z tym EKES popiera proponowane ograniczenie we wprowadzaniu do obrotu i stosowaniu BEE jako właściwy sposób ochrony zdrowia konsumentów i rozwiązanie gwarantujące funkcjonowanie rynku wewnętrznego.

7. Metylenodifenylo diizocyanian (MDI)

7.1 MDI jest nazwą mieszaniny podobnych substancji (izomerów), które w czystej postaci byłyby ciałami stałymi o konsystencji wosku, jednak bardziej powszechnie występują w postaci wysoce reaktywnych lepkich cieczy o brązowym kolorze. Według sprawozdania z oceny ryzyka w 1996 r. światowa produkcja wynosiła ponad 2,5 mln ton, z czego przynajmniej 500 tys. wyprodukowano w UE. W obecności odpowiednich lekkich alkoholi wielowodorotlenowych albo glikoli (lub

nawet wody) oraz środka porotwórczego MDI wchodzi w niezwykle szybką reakcję, wytwarzając pianki poliuretanowe. Mogą one być sztywne lub elastyczne i mają wiele zastosowań w budownictwie i innych branżach jako elementy konstrukcyjne, uszczelniacze, wypełniacze, formy i kleje.

7.2 Zagrożenie dla konsumenta wynika przede wszystkim ze stosowania pianek jednoskładnikowych (OCF), sprzedawanych w pojemnikach aerozolowych domowym amatorom robót tynkowych lub murarskich w celu wypełniania nieregularnych otworów bądź uszczelniania wokół nowo zamontowanych drzwi lub okien. Całkowita sprzedaż MDI w tym sektorze wynosi około 10 tys. ton rocznie. Ilość ta wystarczy do wyprodukowania około 36 mln pojemników aerozolowych rocznie na użytek konsumentów oraz kolejnych 134 mln pojemników na potrzeby zawodowców. Produkty alternatywne — na przykład włókna szklane do uszczelniania wokół okien — są mniej wygodne w użytku i wiąże się z nimi szereg innych obaw.

7.3 Ocena ryzyka dla konsumenta na skutek narażenia skóry i dróg oddechowych oraz działania uwrażliwiającego na podstawie danych dotyczących ekspozycji w miejscu pracy okazała się niełatwa. Trudno jest zdobyć czyste próbki izomerów. Ponieważ MDI reagują bardzo szybko z wodą, tworząc obojętne, nierozpuszczalne ciało stałe, standardowe badanie zagrożenia staje się trudne do przeprowadzenia. W normalnym użyciu substancja wydostaje się z trzymanego w ręku niewielkiego pojemnika poprzez kierunkową rurkę, co ogranicza dostępną całkowitą jej ilość. Standardowy pojemnik opróżniany jest w ciągu 2-4 minut. Szybkie twardnienie w obecności pary wodnej usuwa MDI. Produkt końcowy w stanie stałym jest obojętny i niegroźny. Tego rodzaju produkty stosuje się jednorazowo (by wypełnić lub uszczelnić określony otwór, osadzić drzwi czy okno) i nieczęsto (w wypadku większości użytkowników), więc z pewnością nie odpowiada to codziennej styczności osób wykorzystujących je w celach zawodowych. Jak zwykle w wypadku produktów przeznaczonych do zastosowań typu „zrób to sam” użytkownicy nie zawsze stosują środki ochrony indywidualnej.

7.4 Nie dziwi zatem fakt, iż pomimo pewnego teoretycznego ryzyka było trudno lub wręcz nie można było określić przypadków rzeczywistego uwrażliwienia skóry (czy dróg oddechowych wśród zwyczajnych użytkowników (a nawet w warunkach profesjonalnych, gdzie można zastosować odpowiednie środki ochrony). To z kolei oznacza, że trudniejsze jest znalezienie rozwiązania, które byłoby proporcjonalne, tanie i możliwe do zastosowania.

7.5 W tym kontekście w przeprowadzonej ocenie ryzyka słusznie stwierdza się, że choć do każdego pojemnika dostępnego w sprzedaży powszechnej na potrzeby zastosowań jednorazowych i sporadycznych można i powinno się dołączać lekkie i tanie rękawice polietylenowe, które zapewniają całkowicie skuteczną ochronę, nie ma możliwości dołączania wytrzymałych rękawic neoprenowych lub nitylowych wymaganych w zastosowaniach przemysłowych. Ponadto — choć do każdego pojemnika można dołączać lekką, bawełnianą maskę przeciwpyłową — tego rodzaju ochrona byłaby nieskuteczna w wypadku rzeczywistego zagrożenia, natomiast prawdziwa maska gazowa

chroniąca przed wszelkiego rodzaju zagrożeniami ze strony substancji gazowych kosztowałaby około dziesięciu razy więcej niż jeden pojemnik, przy czym nie byłoby żadnej gwarancji, że zostałaby rzeczywiście użyta, gdy to konieczne.

7.6 Komisja proponuje zatem, by do każdego pojemnika dostępnego w powszechnej sprzedaży dołączano rękawice polietylenowe (np. umieszczane pod nakrywką) oraz by pojemniki były odpowiednio oznaczane i wskazywały zagrożenia dotyczące (nadmierzających) reakcji alergicznych na MDI w przypadku już uwrażliwionych osób, reakcji astmatycznych (u osób cierpiących na astmę) czy reakcji skórnych (u osób cierpiących już na problemy skórne).

7.7 EKES popiera pierwszy z wymienionych środków, tj. dostarczanie rękawiczek polietylenowych, których i tak powinno się używać w wypadku większości prac typu „zrób to sam”. Jeżeli jednak ten ważny i proporcjonalny środek ma być możliwy do zastosowania w praktyce, należy powstrzymać się od wprowadzania ostrzejszych norm wobec rękawiczek, gdyż w takim wypadku nie będą one dołączane do opakowania.

7.8 Komitet kwestionuje natomiast szczegółowość proponowanych oznaczeń dodatkowych, nawet jeżeli zagwarantowano by odpowiedni czas na ich wprowadzenie przy umiarkowanych kosztach. Nie jest na przykład jasne, skąd zwykły nabywca miałby wiedzieć, że jest „uwrażliwiony na diizocyaniany inne niż MDI” ani dlaczego jest to szczególnie ważne. Jak wiadomo, u każdej osoby cierpiącej na przewlekłą astmę czy przewlekłe zapalenie skóry niemal każdy produkt gospodarstwa domowego czy typu „zrób to sam” może wywołać ostrą (krótkotrwałą) reakcję niepożądaną. W tych okolicznościach ogromne znaczenie ma dobra wentylacja i stosowanie odzieży ochronnej (rękawic) oraz wskazówka, by natychmiast przerwać pracę z danym produktem w wypadku wystąpienia niepokojących objawów. Tego rodzaju wskazówka jest dobra dla wszystkich użytkowników bez względu na historię ich chorób i powinna być zamieszczana na etykiecie. Z uwagi na niewielkie rozmiary pojemników, a zatem także umieszczanych na nich etykiet, wszelkie wskazówki tego rodzaju muszą być jasne, krótkie i czytelne w normalnych warunkach, w jakich używa się danego produktu. Jeżeli niezbędne są dodatkowe instrukcje dotyczące obsługi lub bezpieczeństwa, należy umieszczać je w załączonej ulotce.

7.9 EKES kwestionuje również wskazanie zawarte w podpunkcie (6), że „osoby fizyczne lub prawne wprowadzające do obrotu po raz pierwszy preparaty zawierające MDI, przez trzy lata (...) gromadzą dane dotyczące ewentualnych przypadków osób cierpiących na alergie oddechowe (...) i udostępniają te dane Komisji (...) zgodnie z protokołem badania, w którym uczestniczą specjalistyczne ośrodki (...) by wykazać, że nie ma potrzeby zaostrzania środków ograniczających (...)”. Uwzględniając fakt, że MDI jest obecny na rynku od lat 70. ubiegłego wieku i — jak stwierdzono powyżej — jego aktualna sprzedaż przekracza 36 mln pojemników rocznie wytwarzanych przez istniejących producentów, których wspomniany wymóg nie dotyczy, trudno jest traktować ów wymóg inaczej niż tylko jako niedostatecznie uzasadnione utrudnienie wejścia na rynek.

7.10 W przedstawionej przez Komisję ocenie wpływu wyjaśnia się, że wynika to z obawy wyrażonej w sprawozdaniu z oceny ryzyka, iż „pewne ryzyko wystąpienia alergii oddechowych w przypadku zawodowców (...) potencjalnie mogłoby odnosić się do konsumentów”. Dalej w tym samym akapicie stwierdza się, że „zgodnie z informacjami, jakimi aktualnie dysponują ośrodki toksykologiczne, wydaje się, że u konsumentów nie występują przypadki alergii oddechowej spowodowanej produktami zawierającymi MDI bądź liczba takich przypadków jest niewielka”. Bez względu na domniemane ograniczenia takiej ścieżki sprawozdawczej, nie wiadomo, czy propozycja Komisji byłaby bardziej rozstrzygająca. Dlatego też wydaje się ona nieproporcjonalna do zagrożenia określanego wyraźnie jako hipotetyczne i nieopartego żadnymi dowodami wynikającymi z rzeczywistego powszechnego stosowania.

7.11 W związku z tym EKES zaleca usunięcie tej części ograniczenia we wprowadzaniu do obrotu i stosowaniu. W przypadku dalszych uzasadnionych wątpliwości co do bezpieczeństwa tych produktów, których nie można zastąpić w krótkim okresie, należy przeanalizować je wspólnie z producentami oraz zastosować właściwe procedury gromadzenia danych i ich oceny.

8. Cykloheksan

8.1 Cykloheksan jest bezbarwną cieczą wytwarzaną w bardzo dużych ilościach w procesie uwodornienia benzenu. Jest on niemal całkowicie (>95 %) wykorzystywany w procesie syntezy kwasu adypinowego, z którego produkuje się nylon. Światowe zdolności produkcyjne tej substancji wynoszą obecnie ponad 5 mln ton, z czego około 1,5 mln ton przypada na UE. Procesy te odbywają się w systemach zamkniętych, a poziom ekspozycji jest niski. Cykloheksan występuje również naturalnie w produktach spalania, w tym w dymie tytoniowym, w ropie naftowej i niektórych roślinach oraz w oparach benzyny.

8.2 Cykloheksan jest także wykorzystywany jako rozpuszczalnik m.in. klejów kontaktowych na bazie neoprenu używanych w przemyśle skórzanym (obuwniczym) i motoryzacyjnym oraz w budownictwie. To z kolei oznacza, że jest on wykorzystywany w profesjonalnym kładzeniu dywanów i wykładzin na dużych powierzchniach oraz przez ogół społeczeństwa w podobnych naprawach na mniejszych powierzchniach i innych zastosowaniach typu „zrób to sam”. Całkowite zużycie tej substancji w klejach w UE wynosi poniżej 10 tys. ton rocznie.

8.3 Podobnie jak w przypadku wszystkich węglowodorów kluczowe znaczenie mają dobra wentylacja i stosowanie odpowiedniej odzieży ochronnej lub środków ochrony dróg oddechowych. Można to wprawdzie zagwarantować w wypadku zastosowań profesjonalnych, ale nie w przypadku zwykłych użytkowników. Niemniej, podobnie jak w wypadku preparatów zawierających MDI, fizyczne właściwości produktów wprowadzanych do obrotu znacznie ograniczają zagrożenie. Szybko schnące kleje kontaktowe są idealne w drobnych zastosowaniach, lecz niezwykle trudne do zadowalającego wykorzystania na dużą skalę przez zwykłych użytkowników. Ograniczenie wiel-

kości opakowań dostępnych w powszechnej sprzedaży wydawałoby się zatem rozwiązaniem odpowiednim i ogólnie akceptowalnym.

8.4 Komisja proponuje więc, by cykloheksan nie był wprowadzany do obrotu w celu powszechnej sprzedaży jako składnik klejów na bazie neoprenu w opakowaniach większych niż 650 gramów. Wszelkie opakowania powinny nosić ostrzeżenia „Nie używać do kładzenia dywanów” oraz „Nie używać w przypadku słabej wentylacji”.

8.5 Praktyczne badania dotyczące najbardziej pesymistycznych scenariuszy, np. klejenie dużych paneli korkowych na ścianie w pomieszczeniu zamkniętym, wskazują, że takie rozwiązanie odpowiednio ograniczyłoby narażenie konsumenta, które podobnie jak w innych omówionych powyżej przypadkach, występowałoby nieczęsto i krótkotrwale. Wydaje się, że nie ma informacji na temat rzeczywistych przypadków zgłaszanych przez użytkowników klejów na bazie neoprenu pomimo ich szerokiego i długotrwałego stosowania. Proponowane środki można jednak wprowadzić bez zbędnych utrudnień dla producentów czy konsumentów. W związku z tym EKES popiera proponowane ograniczenie we wprowadzaniu do obrotu i stosowaniu cykloheksanu jako proporcjonalne do omówionego zagrożenia.

9. Azotan amonu

9.1 Azotan amonu jest białym ciałem stałym sprzedawanym w granulach, produkowanym od ponad stu lat z amoniaku pochodzącego z gazu ziemnego. Światowa produkcja tej substancji wynosi ponad 20 mln ton. Ma on znaczenie jako nawóz azotowy oraz jako surowiec do produkcji materiałów wybuchowych. Ze względu na to drugie zastosowanie oraz bezpośrednią dostępność i niski koszt, substancja ta stała się przedmiotem zainteresowania terrorystów. Do produkcji materiałów wybuchowych potrzeba także innych składników, np. oleju napędowego, niemniej są one łatwo dostępne. Azotan amonu przez wiele lat był wykorzystywany przez terrorystów z IRA, zastosowano go także w głośnych zamachach w Oklahomie, World Trade Centre i na Bali. Ostatnio został użyty w zamachach zorganizowanych przez grupy ekstremistów działających w Londynie i innych stolicach europejskich. Instrukcje do produkcji tego rodzaju urządzeń można bez trudu znaleźć w internecie. Już 2 kg mogą wyrządzić ogromne szkody. Wydaje się, że niektóre odpowiednio zdeteminowane osoby są w stanie bez trudu zdobyć azotan amonu w ilościach przekraczających 500 kg, w razie potrzeby poprzez wielokrotne zakupy mniejszych ilości w sklepach ogrodniczych i innych placówkach detalicznych. Wszelki nadzór jest tu oczywiście trudny do realizacji.

9.2 W przypadku użytkowników stosujących azotan amonu w działalności zawodowej (rolników) nadzór sprawowany jest poprzez wymóg dużych minimalnych wielkości dostaw (tak aby nie można było łatwo nielegalnie przetransportować lub zabrać pojedynczego opakowania) oraz poprzez wymóg szczególnego śledzenia produktu we wszystkich ogniwach łańcucha dostaw.

Azotan amonu dostępny w handlu jest zazwyczaj nietrwały i może ulec rozpadowi, co czyni go bezużytecznym. Musi zatem być przechowywany z zachowaniem ostrożności i możliwie szybko wykorzystany jako nawóz. Taki stan rzeczy ogranicza ilości dostępne na potrzeby dywersji i innych zastosowań.

9.3 Azotan amonu trafia do handlu w rozmaitych stężeniach (określanych jako procent zawartości azotu) oraz łącznie z innymi istotnymi składnikami (zazwyczaj są to pochodne fosforu i potasu) lub bez takowych składników. W stanie czystym zawiera w przybliżeniu 35 % azotu. Aby uniknąć uszkodzenia roślin, niezbędne jest jego rozcieńczenie. Różne rodzaje produktów uzyskuje się poprzez dodanie składników aktywnych lub obojętnych wypełniaczy, takich jak kreda, bądź w reakcjach chemicznych, w wyniku których uzyskuje się pożądaną proporcję najważniejszych składników. Produkty sprzedawane w rolnictwie mogą zawierać 28 % azotu, a nawet więcej. Tego rodzaju nawozy „wysokoazotowe” podlegają kontroli zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 2003/2003 w celu zagwarantowania wymaganej ilości azotu oraz bezpiecznego stosowania bez zagrożenia wybuchem. Nawozy odpowiadające wspomnianym normom mogą być oznaczane jako „nawozy WE” i znajdować się w handlu transgranicznym. Nawozy nieodpowiadające tym normom nie mogą być sprzedawane za granicę i określane są mianem „nawozów krajowych”. Zawartość azotu w produktach przeznaczonych do użytku konsumentów sięga zazwyczaj 20-25 %. Im jest ona niższa, tym wyższe są koszty transportu na jednostkę i tym więcej danego nawozu potrzeba do utrzymania określonej powierzchni. Chociaż nawozy na bazie azotanu amonu uznawane są za nieodzowne w działalności rolniczej, sytuacja przedstawia się inaczej w wypadku o wiele mniejszych ilości znajdujących się w powszechnej sprzedaży detalicznej i istnieje możliwość zastąpienia ich innymi produktami.

9.4 Z punktu widzenia osoby, której celem jest nielegalne wytworzenie materiałów wybuchowych, im wyższa jest zawartość azotu w azotanie amonu, tym lepiej. Mieszanki produkowane mechanicznie można ponownie stężyć w prosty sposób poprzez ich rozpuszczenie i krystalizację. Stężenie mieszanek związanych chemicznie jest trudniejsze lub niemożliwe. Duńscy eksperci rządowi zdołali doprowadzić do wybuchu przy stężeniach wynoszących zaledwie 16 %. Dysponując odpowiednim czasem i środkami, można dokonać wszystkiego, choć formuły konkurencyjne z zastosowaniem równie łatwo dostępnych surowców w końcu staną się bardziej atrakcyjne. Zostały one przedstawione w „Podręczniku terrorysty” i innych ogólnodostępnych materiałach w internecie.

9.5 Po zamachach bombowych w Madrycie w marcu 2004 r. Rada Europejska przyjęła deklarację w sprawie zwalczania terroryzmu. Przewidywała ona utworzenie grupy zadaniowej ekspertów ds. bezpieczeństwa materiałów wybuchowych (ESETF), której zadaniem miało być opracowanie planu działań dotyczących zwalczania wykorzystywania urządzeń wybuchowych przez terrorystów. Opracowywanie planu zakończono w czerwcu 2007 r. Jedno z 47 szczegółowych działań przewiduje utworzenie Stałego Komitetu Ekspertów ds. Prekursorów Mate-

riałów Wybuchowych. W przedsięwzięcie to zaangażowanych jest wielu specjalistów z sektora prywatnego i publicznego, korzystających ze wsparcia ze strony stowarzyszeń CEFIC i FECC, reprezentujących producentów i dystrybutorów związków chemicznych, oraz EFMA, reprezentującego producentów nawozów sztucznych.

9.6 Celem opiniowanego wniosku jest dostosowanie wszystkich nawozów na bazie azotanu amonu sprzedawanych rolnikom (i dystrybutorom) do norm określonych w rozporządzeniu (WE) nr 2003/2003 oraz ograniczenie zawartości azotu w produktach znajdujących się w powszechnej sprzedaży. W wypadku przyjęcia projektowanej decyzji nie można będzie wprowadzać azotanu amonu do obrotu w celu powszechnej sprzedaży po 18 miesiącach od dnia jej wejścia w życie „jako substancji lub w preparatach zawierających co najmniej 20 % azotu w masie w stosunku do azotanu amonu”.

9.7 EKES w pełni popiera pierwszą część tej propozycji przewidującej, że wszelkie nawozy o wysokiej zawartości azotu dostarczane rolnikom — bez względu na to, czy odbywałoby się to w obrocie transgranicznym, czy też nie — powinny spełniać wymagania rozporządzenia (WE) nr 2003/2003.

9.8 W odniesieniu do drugiego ograniczenia, które dotyczy sprzedaży powszechnej, EKES zwraca uwagę na fakt, że może tutaj chodzić o większe ilości, niż wcześniej sądzono, przewyższające 50 tys. ton oraz że stowarzyszenie EFMA, reprezentujące producentów nawozów sztucznych, przyjęło 20-procentowe ograniczenie dla nawozów mieszanych (które można podobnie stężyć bez większych trudności), przy czym zaproponowało limit wynoszący 24,5 % w wypadku produktów związanych chemicznie (których ponowne stężenie jest o wiele trudniejsze). Uwzględniając dyskusje toczące się na forum SCEEP, możliwość tę oraz wszelkie inne z nią związane należy w pełni zbadać przed ostatecznym przyjęciem decyzji, której dotyczy wniosek. Bez względu na wszelką inną wiedzę na temat walki z terroryzmem, jest oczywiste, że realny postęp w kwestii ograniczenia dostępu do prekursorów materiałów wybuchowych będzie wymagał pełnej zgody i zaangażowania wszystkich zainteresowanych stron, a w tym przypadku również producentów, dystrybutorów, detalistów i całego społeczeństwa.

9.9 EKES z pewną niechęcią przyjmuje fakt, iż dyrektywa Rady 76/769/EWG jest jedyną podstawą dla nowych przepisów, z jakiej Komisja mogła skorzystać w krótkim okresie, a zatem postulowane środki muszą być zgłoszone i omówione w tym trybie. Należy żywić nadzieję, że wdrożenie lepszego systemu stanie się możliwe po ostatecznej ratyfikacji traktatu lizbońskiego.

10. Uwagi szczegółowe

10.1 EKES wyraża ubolewanie, podobnie jak to uczynił w swoich opiniach w sprawie wcześniejszych zmian do dyrektywy 76/769/EWG, że proponowane regulacje nadal obejmują niezwiązane ze sobą produkty, które powinny być przedmiotem odrębnych decyzji. Nie jest to dobra praktyka i nie służy

żadnemu sensownemu celowi. Z pewnością nie stanowi to przykładu dobrego sprawowania rządów. Należy jedynie mieć nadzieję, że poczynając od 1 czerwca 2009 r. będzie obowiązywała lepsza procedura, zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1907/2006 (REACH).

10.2 Komitet zwraca również uwagę na długi czas, jaki był potrzebny na doprowadzenie tej sprawy do końca. Pierwszy wykaz priorytetowy został opublikowany w maju 1994 r. Nawet jeżeli obecny wniosek zostanie rozpatrzony w trybie pilnym, o co wystąpiono, przepisy te będą miały niewielki wpływ na rynek do końca 2010 r. (a nawet wtedy trudno będzie się spodziewać odczuwalnej poprawy zdrowia ludzkiego). Trudno też przypisać całą winę za zaistniałe opóźnienia producentom, którzy mieli dostarczyć dane będące podstawą sprawozdania z oceny ryzyka, gdyż dane te dostępne są już od jakiegoś czasu. Jeżeli opóźnienie wynika z braku zasobów w Komisji lub jej komitetach naukowych bądź innych organach i agencjach odpowie-

dzialnych za bezpieczeństwo ogółu społeczeństwa, problemy te należy jednoznacznie rozwiązać, zanim po 1 czerwca 2009 r. pojawi się o wiele większe obciążenie, w znacznej mierze nieuporządkowane pod względem priorytetów.

10.3 EKES wyraźnie popiera deklarację Rady z 2004 r. w sprawie zwalczania terroryzmu i różne wynikające z niej działania oraz uważa, że społeczeństwo obywatelskie ma do odegrania kluczową rolę w tej dziedzinie. Z tego względu Komitet żywi nadzieję, że będzie uznawany za ważnego i potrzebnego partnera w rozmowach oraz zainteresowaną stronę w tym procesie, zaznaczając przy tym, że obecnie trwają prace nad wieloma opiniami związanymi z tą problematyką. Ustalenie odpowiednich działań i dróg legislacyjnych w celu umożliwienia wszystkim zainteresowanym stronom skutecznego wyrażenia swojej opinii we właściwym czasie będzie miało kluczowe znaczenie dla uzyskania długotrwałego pokoju i bezpieczeństwa w UE i wokół niej.

Bruksela, 12 marca 2008 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady ustanawiającego wspólne przedsięwzięcie „Ogniwa paliwowe i technologie wodorowe”

COM(2007) 571 wersja ostateczna — 2007/0211 (CNS)

(2008/C 204/04)

Dnia 30 listopada 2007 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 Rady ustanawiającego wspólne przedsięwzięcie „Ogniwa paliwowe i technologie wodorowe”

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 27 lutego 2008 r. Sprawozdawcą był Gérard DANTIN.

Na 443. sesji plenarnej w dniach 12-13 marca 2008 r. (posiedzenie z dnia 12 marca 2008 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 117 głosami, 7 osób wstrzymało się od głosu, przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet popiera decyzję o ustanowieniu wspólnego przedsięwzięcia „Ogniwa paliwowe i technologie wodorowe”. Jego zdaniem ten sposób na ponowne ożywienie inwestycji w dziedzinie B+R może stanowić dla przedsiębiorstw pewne ramy odniesienia umożliwiające przezwyciężenie obecnej fragmentacji finansowania wspólnotowego i koordynację często nadmiernie rozproszonych prac badawczych, co sprzyjałoby ich skuteczności.

1.2 Z zadowoleniem przyjmuje fakt, że wybrano ten sektor, gdyż wiąże się on ze strategią lizbońską, z celami barcelońskimi

w odniesieniu do środków przeznaczonych na B+R, a także z innymi obszarami polityki wspólnotowej dotyczącymi zwłaszcza środowiska naturalnego i rozwoju zrównoważonego.

1.3 Wyrażając pozytywną opinię na temat omawianej decyzji, Komitet zamierza po pierwsze podkreślić znaczenie, jakie ma dla UE strategia proponowana w dziedzinie inwestycji i koordynacji prac badawczych. Czyniąc tak, uważa, że strategia ta w istotny sposób wspiera tworzenie europejskiej przestrzeni badawczej.

1.4 Niemniej jednak, ze względu na wielość źródeł finansowania i uczestników oraz znaczące kwoty zaangażowanych

środków wspólnotowych, należałoby lepiej określić wykorzystanie i przydział końcowych wyników badań, szczególnie w odniesieniu do własności intelektualnej i kwestii patentów. Komitet podkreślił już to niedociągnięcie w swych opiniach dotyczących ustanowienia wspólnych przedsięwzięć IIL i Clean Sky. W obecnej wspólnej inicjatywie technologicznej (WIT) może się ono okazać jeszcze bardziej dotkliwe, gdyż wynik końcowy będzie interesować przedsiębiorstwa konkurujące ze sobą na rynku, zwłaszcza producentów samochodów.

1.5 Wreszcie zdaniem Komitetu konieczne jest:

- faktyczne uproszczenie procedur, szczególnie ze względu na negatywną rolę, jaką skomplikowane procedury administracyjne odegrały w poprzednich programach badawczo-rozwojowych. Z tego punktu widzenia Komitet ubolewa, że nie sporządzono rzetelnego podsumowania w celu określenia przyczyn ewentualnych trudności, z jakimi borykały się europejskie platformy technologiczne (EPT), tak by uniknąć innych trudności w przyszłości;
- przeprowadzenie programu informacyjnego umożliwiającego wniesienie wkładu do gromadzenia potrzebnych, prywatnych i publicznych, środków finansowych;
- wprowadzenie programu szkolenia zawodowego umożliwiającego dostosowanie kwalifikacji pracowników do miejsc pracy stworzonych przez WIT.

2. Wprowadzenie

2.1 Celem omawianego wniosku dotyczącego rozporządzenia jest ustanowienie jednego z pierwszych partnerstw publiczno-prywatnych w dziedzinie badań i rozwoju na poziomie europejskim. Wniosek ten dotyczy jednej z sześciu wspólnych inicjatyw technologicznych (WIT). Partnerstwo to, noszące nazwę wspólnego przedsięwzięcia na rzecz ogniw paliwowych i technologii wodorowych, dotyczy sektora strategicznego dla dywersyfikacji i przyszłej dostępności energii.

2.2 Ogólnym założeniem tego wspólnego przedsięwzięcia jest umożliwienie podmiotom przemysłowym, państwom członkowskim i Komisji połączenia zasobów w celu realizacji programów badawczych w wymienionych dziedzinach.

2.3 W odróżnieniu od tradycyjnego podejścia, polegającego na finansowaniu pojedynczych projektów ze źródeł publicznych, WIT dotyczą programów badawczych na dużą skalę, o wspólnych strategicznych celach badawczych. To nowe podejście powinno doprowadzić do osiągnięcia masy krytycznej w dziedzinie europejskich badań i innowacji, skonsolidować działania środowiska naukowego najważniejszych sektorów strategicznych i zharmonizować finansowanie projektów, tak aby można było szybciej wykorzystywać wyniki badań. Inicjatywy WIT dotyczą sektorów strategicznych, w których obecnie stosowane instrumenty nie osiągają ani wielkości, ani prędkości wystarczającej do utrzymania lub zdobycia przez Europę wysokiej pozycji w światowej czołówce. Chodzi o takie sektory, w których finansowanie badań ze źródeł krajowych, europejskich i prywatnych może wnieść znaczącą wartość dodaną, zwłaszcza jeśli zachęci się do wzrostu wydatków sektora prywatnego na badania i rozwój.

2.4 Ogniwa paliwowe są to wysokosprawne urządzenia przetwarzające energię, dzięki którym można poważnie ograniczyć łączną emisję gazów cieplarnianych i innych zanieczyszczeń.

Pozwalają ponadto na zróżnicowanie zestawu źródeł energii, jako że mogą być zasilane wodorem lub innymi paliwami, takimi jak gaz ziemny, etanol lub metanol, dzięki czemu w znaczący sposób przyczyniają się do ochrony środowiska i walki z jego zanieczyszczeniem.

2.5 W odniesieniu do sektora ogniw paliwowych i technologii wodorowych ogólnym celem WIT „Wspólne przedsięwzięcie na rzecz ogniw paliwowych i technologii wodorowych” jest przyczynienie się do rozwoju zasadniczych dla sektora kompetencji i tym samym wzmocnienie konkurencyjności Europy. Omawiany wniosek zawiera ramy prawne konieczne dla utworzenia wspólnego przedsięwzięcia tego typu.

2.6 Wspólne przedsięwzięcie na rzecz ogniw paliwowych i technologii wodorowych przyczynia się ponadto do realizacji planu działań na rzecz technologii dla środowiska (ETAP) przewidzianego w komunikacie COM(2004) 38 wersja ostateczna, w którym platformę tę zaliczono do priorytetowych instrumentów w ramach planu ETAP.

3. Kontekst i rozważania ogólne

3.1 Niedobory energii i stała niepewność dotycząca źródeł zaopatrzenia stanowią przeszkodę w utrzymaniu jakości życia obywateli i utrzymaniu warunków konkurencyjności przedsiębiorstw europejskich. Czynniki te mogłyby w przyszłości doprowadzić do poważnych skutków, także w kontekście nieustannego braku stabilności i wzrostu cen zasobów energetycznych.

3.2 Z tych powodów wodorowe ogniwa paliwowe mają wielkie znaczenie dla przyszłości; poza tym, że pozwolą na zróżnicowanie dostępnych źródeł energii stanowią one bowiem niezanieczyszczające przetworniki energii, ponieważ jedynym produktem ich działania jest para wodna. Pozostałe typy ogniw zasilanych gazem ziemnym lub innymi paliwami kopalnymi również pozwalają ograniczać emisję zanieczyszczeń, dzięki wyższej wydajności działania.

3.3 Zastosowanie wodoru jako elastycznego nośnika energii może przyczynić się do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego i stabilizacji cen energii; można go bowiem produkować ze wszystkich źródeł energii pierwotnej, różnicując w ten sposób zestaw paliw używanych w transporcie, który obecnie w 98 % uzależniony jest od ropy naftowej.

3.4 Obroty sektora ogniw paliwowych w skali światowej w roku 2005 r. wynosiły około 300 mln euro, z czego zaledwie 12 % przypało na Europę; o ile chodzi o inwestycje w dziedzinie badań w 2005 r. szacuje się je na 700 milionów euro, z czego 78 % zrealizowano w Ameryce Północnej, a zaledwie 10 % w Europie.

3.5 Obecna struktura sektora ogniw paliwowych i technologii wodorowych w Europie jest więc całkowicie niezadowalająca, mimo iż przeznaczono już na to znaczne środki publiczne z funduszy UE, a kwestie te zostały uwzględnione w programie badań w dziedzinie energii i transportu 7. programu ramowego. Wysiłki badawcze podejmowane w tej dziedzinie w Europie są dalekie od tego, co dzieje się w innych częściach świata; według przygotowanego przez Komisję Europejską opracowania (projekt „HyLights” DG TREN) Europa znajduje się 5 lat za Japonią i Ameryką Północną w zakresie pojazdów napędzanych ogniwami paliwowymi.

3.6 Bez nowego, konkretnego impulsu do działania w dziedzinie badań i rozwoju, istnieje ryzyko, że w dziedzinie o tak podstawowym znaczeniu jak ogniwa paliwowe i technologie wodorowe zwiększy się opóźnienie rozwoju przemysłowego wobec konkurencji na światowym rynku, co będzie miało negatywne skutki dla rozwoju przemysłowego i zatrudnienia w tym sektorze.

3.7 Podstawowe problemy wyłaniające się po analizie i konsultacjach przeprowadzonych przez Komisję wynikają ze złożoności badań koniecznych dla sektora i z braku konkretnego porozumienia na szczeblu wspólnotowym co do długoterminowego planu inwestycyjnego.

3.8 W tej sytuacji, wobec koniecznych działań w dziedzinie innowacji, które wymagają bardzo wysokich nakładów, wydaje się oczywiste, że żadne przedsiębiorstwo ani żadna instytucja nie są w stanie realizować koniecznych badań we własnym zakresie.

3.9 Obecnie dostępne środki, poza tym, że są niewystarczające, nie są wykorzystywane w najlepszy sposób, o czym świadczą braki w programach lub niepotrzebne dublowanie działań; nie są one odpowiednie do finansowania programu na dużą skalę na poziomie unijnym.

3.10 Europejska branża ogniw paliwowych jest ponadto w niewystarczającym stopniu skoordynowana między różnymi krajami i obszarami działalności (ośrodki akademickie, nowe przedsiębiorstwa przemysłowe, małe i średnie przedsiębiorstwa z sektora high-tech), co utrudnia wspólne wykorzystanie wiedzy i doświadczeń, postęp technologiczny konieczny do poprawy wydajności materiałów i redukcji kosztów, co pozwoliłoby w lepszy sposób odpowiedzieć na oczekiwania nowych potencjalnych klientów.

3.11 Nadanie europejskiego wymiaru dziedzinie badań na rzecz ogniw paliwowych i technologii wodorowych stanowi konieczność; wydaje się bowiem, że jest to jedyna możliwość sprostania trudnym wyzwaniom, z jakimi musi zmierzyć się ten sektor.

3.12 Wybrana forma wspólnego przedsięwzięcia publiczno-prywatnego powinna pozwolić wspólnotowym badaniom i rozwojowi w tym sektorze na poczynienie znacznych postępów w kierunku skutecznego prowadzenia badań, jako że w chwili obecnej trudno jest mu osiągnąć niezbędną masę krytyczną. Ma to zasadnicze znaczenie dla przezwyciężenia obecnej sytuacji, gdzie rozproszone po poszczególnych państwach członkowskich programy badawcze nie są w stanie osiągnąć niezbędnej masy krytycznej, jako że nie dysponują one środkami do sfinansowania koniecznych programów.

4. Spójność

4.1 Punktem odniesienia dla programów badawczych jest 7. program ramowy. Jeśli bowiem pragniemy konkurencyjnej i dynamicznej gospodarki, niezbędne jest pobudzenie inwestycji w B+R.

4.2 Omawiany wniosek wydaje się zgodny z polityką UE w dziedzinie badań i ze strategią lizbońską (konkurencyjność), jak również z celami barcelońskimi (wydatki na badania), w których przewiduje się inwestycje rządu 3 % PKB do roku 2010.

4.3 Wydaje się ponadto zgodny z komunikatem Komisji w sprawie inicjatywy „Europejska polityka energetyczna”, opublikowanym w styczniu 2007 r., a także z europejskim strategicznym

planem w dziedzinie technologii energetycznych (SET), na którego temat Komitet sporządza właśnie opinię ⁽¹⁾ i który ma posłużyć jako podstawa wytycznych w dziedzinie technologii energetycznych na nadchodzące dziesięciolecie. Jest również zgodny z innymi dziedzinami działań wspólnotowych, takimi jak ochrona środowiska i rozwój zrównoważony.

5. Wniosek Komisji

5.1 Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady ustanawiającego wspólne przedsięwzięcie „Ogniwa paliwowe i technologie wodorowe” [COM(2007) 571 wersja ostateczna] odnosi się do postanowień siódmego programu ramowego, będącego przedmiotem decyzji nr 1982/2006/WE, które przewidują wkład Wspólnoty w ustanowienie długoterminowych partnerstw publiczno-prywatnych w skali europejskiej, w dziedzinie badań naukowych.

5.2 Partnerstwa te przyjmują formę „wspólnych inicjatyw technologicznych” (WIT) i wywodzą się z dawnych „europejskich platform technologicznych” (EPT).

5.3 W swojej decyzji nr 971/2006/WE dotyczącej programu szczegółowego „Współpraca” Rada podkreśliła konieczność ustanowienia partnerstw publiczno-prywatnych i określiła sześć sektorów, w których utworzenie wspólnych inicjatyw technologicznych mogłoby pobudzić europejskie badania naukowe:

- **ogniwa wodorowe i ogniwa paliwowe**,
- aeronautyka i transport lotniczy ⁽²⁾,
- leki innowacyjne ⁽³⁾,
- wbudowane systemy informatyczne ⁽⁴⁾,
- nanoelektronika ⁽⁵⁾,
- GMES (ogólnoświatowy monitoring stanu środowiska i bezpieczeństwa).

5.4 W związku z tą ogólną strategią omawiany wniosek dotyczący rozporządzenia [COM(2007)571 wersja ostateczna] przewiduje realizację wspólnej inicjatywy technologicznej w zakresie ogniw paliwowych i technologii wodorowych poprzez ustanowienie wspólnego przedsięwzięcia pod nazwą „Ogniwa paliwowe i technologie wodorowe”.

5.5 Wspólne przedsięwzięcie uznaje się za organizację międzynarodową posiadającą osobowość prawną w rozumieniu art. 22 dyrektywy 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. i art. 15 dyrektywy 2004/18/WE. Jego siedziba mieścić się będzie w Brukseli, a działalność zostanie zakończona 31 grudnia 2017 r., o ile Rada nie postanowi odroczyć tego terminu zmieniając omawiane rozporządzenie.

5.6 Główne cele planu, jakie przyświecały Komisji podczas ustanawiania wspólnego przedsięwzięcia, wymieniono szczegółowo w artykule I.2 statutu wspólnego przedsięwzięcia, w załączniku do omawianego projektu rozporządzenia:

- zapewnienie Europie miejsca w światowej czołówce w dziedzinie ogniw paliwowych i technologii wodorowych;

⁽¹⁾ TEN/332: Europejski strategiczny plan w dziedzinie technologii energetycznych, sprawozdawca: Josef ZBORIL.

⁽²⁾ Dz.U. C 44, 16.2.2008, str. 11. (INT/364).

⁽³⁾ Dz.U. C 44, 16.2.2008, str. 1 (INT/363).

⁽⁴⁾ Dz.U. C 44, 16.2.2008, str. 15 (INT/370).

⁽⁵⁾ Dz.U. C 44, 16.2.2008, str. 19 (INT/369).

- umożliwienie przyjęcia się na rynku ogniw paliwowych i technologii wodorowych, co przyniesie znaczące korzyści dla całego społeczeństwa w następstwie oddziaływania sił rynkowych;
- osiągnięcie masy krytycznej prac badawczych, pozwalającej przemysłowi, inwestorom publicznym i prywatnym, decydentom i innym zainteresowanym podmiotom nabrać zaufania co do uczestnictwa w długoterminowym programie;
- pozyskanie dalszych nakładów na badania, rozwój techniczny i demonstracje od przemysłu oraz ze środków krajowych i regionalnych;
- utworzenie europejskiej przestrzeni badawczej;
- pobudzanie innowacji i powstawania nowych łańcuchów wartości obejmujących MŚP;
- ułatwianie współpracy przemysłu, uczelni wyższych i ośrodków badawczych w dziedzinie badań podstawowych;
- zachęcanie do uczestnictwa nowych państw członkowskich i krajów kandydujących;
- wspieranie opracowania nowych regulacji prawnych i norm, celem usunięcia sztucznych barier utrudniających technologiom wodorowym wejście na rynek;
- zapewnienie społeczeństwu rzetelnych informacji na temat bezpieczeństwa wodoru oraz związanych z nowymi technologiami korzyści dla środowiska, bezpieczeństwa dostaw, kosztów energii oraz zatrudnienia.

6. Podstawa prawna

6.1 Wniosek obejmuje rozporządzenie Rady, do którego załączono statut wspólnego przedsięwzięcia. Jego podstawą jest art. 171 traktatu. Wspólne przedsięwzięcie będzie organizmem wspólnotowym, którego bilans podlegać będzie postanowieniom art. 185 rozporządzenia Rady nr 1605/2002 (WE Euratom). Trzeba więc będzie uwzględnić fakt, że inicjatywa ta ze względu na swój charakter należy do partnerstw publiczno-prywatnych korzystających ze znacznego udziału sektora prywatnego, przynajmniej równego udziałowi sektora publicznego.

7. Skład

7.1 Członkowie założyciele wspólnego przedsięwzięcia:

- a) Wspólnota Europejska, reprezentowana przez Komisję Europejską;
- b) Europejskie Zrzeszenie Branżowe Wspólnej Inicjatywy Technologicznej na rzecz Ogniw Paliwowych i Technologii Wodorowych.

7.2 Po powołaniu wspólnego przedsięwzięcia jego członkiem mogłoby zostać zrzeszenie podmiotów badawczych, reprezentujące organizacje badawcze o charakterze niezarobkowym, pod warunkiem powołania podmiotu mającego za zadanie reprezentować środowisko badawcze.

8. Finansowanie

8.1 Koszty administracyjne wspólnego przedsięwzięcia, wyszczególnione w art. 5 rozporządzenia, są pokrywane w równych częściach przez członków założycieli.

8.2 Koszty operacyjne związane z B+R są pokrywane wspólnie z wkładu finansowego Wspólnoty oraz z wkładów

rzeczowych pochodzących od prywatnych podmiotów prawnych uczestniczących w przedsięwzięciu. Wartość wkładu podmiotów prawa prywatnego powinna co najmniej równać się wartości wkładu Wspólnoty.

8.3 Maksymalna wartość wkładu Wspólnoty we wspólne przedsięwzięcie na pokrycie kosztów funkcjonowania czy też kosztów operacyjnych wynosi 470 mln EUR. Zdaniem Komitetu kwota ta powinna być wyższa z uwagi na znaczenie badań stanowiących przedmiot tego WPT. Co więcej, wysokość kosztów administracyjnych szacuje się na kwotę do 20 mln EUR maksymalnie. Fundusze te pochodzą z programu szczegółowego „Współpraca”, wdrażającego siódmy program ramowy w dziedzinie badań, rozwoju technologicznego i demonstracji, zgodnie z postanowieniami art. 54, ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 1605/2002 (WE, Euratom).

8.4 W przypadku utworzenia zrzeszenia podmiotów badawczych (zob. punkt 7.2), jego wkład wyniesie 1/12 kosztów funkcjonowania, przy jednoczesnym zmniejszeniu wkładu Komisji.

8.5 O ile po roku 2013 (gdy kończy się realizacja 7. programu ramowego) nie zostaną przyznane środki finansowe, w latach 2014-2017 kontynuowane będą tylko te projekty, w przypadku których do dnia 31 grudnia 2013 roku podpisano umowę o przyznanie dotacji.

9. Uwagi ogólne

9.1 EKES pochwała decyzję o ustanowieniu wspólnego przedsięwzięcia na rzecz ogniw paliwowych i technologii wodorowych i popiera związany z nią wniosek dotyczący rozporządzenia COM(2007) 572 wersja ostateczna. Pragnie przede wszystkim podkreślić znaczenie proponowanej strategii na rzecz inwestycji i koordynacji w zakresie badań dla Unii Europejskiej. Co w przypadku tego WPT prowadzi do zwiększenia zróżnicowania koszyka energetycznego, zwłaszcza jeśli chodzi o sektor transportu ⁽⁶⁾.

9.2 Faktycznie bowiem, tak jak stwierdzono w opiniach EKES-u odnoszących się do pozostałych rozporządzeń w sprawie decyzji Rady 2006/971/WE dotyczącej programu szczegółowego „Współpraca”, zdaniem EKES-u ożywienie inwestycji w dziedzinie badań i rozwoju jest odpowiednim sposobem wyposażenia przedsiębiorstw europejskich w solidny model, który pozwala na przewyższenie obecnego rozczłonkowania finansowania wspólnotowego i uniknięcie rozdrobnienia programów.

9.3 EKES od początku gorąco popierał w licznych opiniach konieczność coraz większego zaangażowania się Unii Europejskiej w dziedzinę badań i rozwoju. Jako że nie sposób przytoczyć wszystkich tych wypowiedzi, ograniczymy się do przypomnienia dwóch ostatnich, przyjętych znaczną większością głosów podczas sesji plenarnej w dniach 24-25 października 2007 r., dotyczących wspólnych przedsięwzięć Clean Sky i ENIAC.

9.4 **W ujęciu ogólnym:** w opinii ⁽⁷⁾ w sprawie Zielonej księgi „Europejska Przestrzeń Badawcza: nowe perspektywy” EKES potwierdza, że „popiera cel dotyczący stworzenia (...) infrastruktury badawczej w dziedzinie naukowo-technicznej, która następnie będzie jednak wymagała trwałego i rzetelnego finansowania. (Przypominając, że) głównymi przesłankami powodzenia i celowości tego zamierzenia jest udział odpowiednich instytutów i grup uczelni wyższych z państw członkowskich oraz zaangażowane uczestnictwo przemysłu w projektach technologicznych”.

⁽⁶⁾ CESE 269/2008 — TEN/297: Koszyk energetyczny w sektorze transportu, Sprawozdawca: Edgardo Maria IOZIA.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 44, 16.2.2008, str. 1 (INT/358).

9.5 **W ujęciu szczegółowym:** w opinii ⁽⁸⁾ w sprawie komunikatu Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego „Raport w sprawie postępu w zakresie użycia biopaliw i innych paliw odnawialnych w państwach członkowskich Unii Europejskiej” — EKES z pełną mocą popiera znaczenie opracowania programów badawczych w dziedzinach objętych omawianym rozporządzeniem.

9.5.1 EKES przypomina tam, że jego zdaniem „trzeba poświęcić szczególną uwagę badaniom w dziedzinie biopaliw, a zwłaszcza biopaliw drugiej generacji, bez pomijania jakkolwiek innych możliwości, takich jak rozwój pozyskiwania wodoru przy wykorzystaniu energii słonecznej czy przetwarzaniu biomasy”.

9.5.2 Następnie stwierdza, że „pomimo ostatnich postępów w badaniach nad produkcją wodoru z biomasy, również przy pomocy biotechnologii lub ze źródeł odnawialnych, ewentualne rozpowszechnienie i sprzedaż pojazdów na wodór jest uwarunkowane znacznymi kosztami związanymi z zakupem ogniw paliwowych. I podsumowując wyciąga wniosek, że by wodór stał się ekonomicznie realistyczną alternatywą energetyczną, muszą ulec obniżeniu koszty jego produkcji. Komitet uważa, że należy wspierać badania nad technologiami związanymi z ogniwami biopaliwowymi, tzn. ogniwami na paliwo biologiczne, wykorzystującymi biokatalizatory w celu przekształcania energii chemicznej w energię elektryczną”.

10. Uwagi szczegółowe

10.1 Zważywszy na ustanowiony złożony system finansowania z wielu źródeł i znaczące kwoty zaangażowanych środków wspólnotowych, Komitet uważa, że należałoby lepiej określić wykorzystanie i przydział końcowych wyników badań. W tym celu należałoby precyzyjniej i wyraźniej określić sprawę patentów i własności intelektualnej zdefiniowanej w art. 17 projektu rozporządzenia czy też art. 1.24 załącznika do statutu przedsięwzięcia, które ograniczają się tylko do wspomnienia o zasadach. W przeciwnym wypadku stanowić to może jeden z drażliwych punktów stojących na przeszkodzie wdrożeniu i funkcjonowaniu WIT na rzecz ogniw paliwowych i technologii wodorowych. Komitet podkreślił już to niedociągnięcie w swych opiniach dotyczących ustanowienia wspólnych przedsięwzięć ILI i Clean Sky. W obecnej WIT może się ono okazać jeszcze bardziej dotkliwe, gdyż wynik końcowy badań będzie interesować przedsiębiorstwa konkurujące ze sobą bezpośrednio na rynku, zwłaszcza producentów samochodów, z których wielu będzie uczestniczyć we wspólnym przedsięwzięciu. Jednocześnie, ze względu na wysokie wspólnotowe nakłady finansowe, należałoby pomyśleć o mechanizmach sprzyjających czer-

paniu zysków z inwestycji europejskich albo przynajmniej o wyrażeniu tej troski w omawianym dokumencie.

10.2 Tak jak to ujęto w punkcie 5.2, WIT wywodzą się z dawnych „europejskich platform technologicznych” (EPT), a tym z kolei niekiedy nie udawało się osiągnąć wyznaczonego celu zasadniczego ożywienia badań w Europie. Powodem utworzenia WIT były zwłaszcza pewne trudności, na jakie napotkały EPT, których rolą zasadniczo miało być wniesienie znaczącego wkładu w konkurencyjność przemysłu.

10.2.1 Z tej perspektywy EKES wyraża ubolewanie, że we wniosku Komisji zabrakło bardziej szczegółowego przedstawienia prac dokonanych wcześniej w ramach europejskich platform technologicznych: nie sporządzono żadnego podsumowania, nie podano osiągniętych wyników ani nie przedstawiono stosownych źródeł bibliograficznych. Rzetelne podsumowanie mające na celu precyzyjne ustalenie przyczyn ewentualnych trudności, na jakie napotkały EPT mogłoby pomóc uniknąć trudności w nowej inicjatywie.

10.3 Aby osiągnąć cele wyznaczone WIT na rzecz ogniw paliwowych i technologii wodorowych i w jak największym stopniu wykorzystać potencjał, jaki niesie ta nowa formuła, zdaniem EKES-u konieczne jest:

- faktyczne uproszczenie procedur, szczególnie ze względu na negatywną rolę, jaką skomplikowane procedury administracyjne odegrały w poprzednich programach badawczo-rozwojowych. Ponadto Komitet zwróci szczególną uwagę na to, by wszyscy uczestnicy koniecznie mieli możliwość udziału w wyborze celów i analizie osiągniętych rezultatów;
- szeroki program informacyjny o możliwościach oferowanych przez WIT, zwłaszcza o jego zdolności gromadzenia koniecznych zasobów finansowych w kontekście nowych form finansowania;
- wdrożenie odpowiednich programów szkolenia zawodowego, tak aby dysponować pracownikami o wysokich kwalifikacjach, posiadającymi wiedzę niezbędną w dziedzinie B+R, wymaganą dla takiego wspólnego przedsięwzięcia i która okaże się niezwykle strategiczna dla przyszłości unijnego przemysłu. Owe wysokie kwalifikacje, odpowiadające wysokiemu poziomowi wiedzy technicznej wymaganemu na stanowiskach związanych z B+R, które zostaną utworzone, zahamują drenaż mózgów, będąc jednocześnie jednym z warunków koniecznych do zapewnienia wiodącej roli w tych strategicznych sektorach zarówno pod względem przemysłowym, jak i ochrony środowiska.

Bruksela, 12 marca 2008 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁸⁾ Dz.U. C 44, 16.2.2008, str. 34 (TEN/286).

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy .../.../WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony prawnej programów komputerowych (wersja skodyfikowana)

COM(2008) 23 wersja ostateczna — 2008/0019 (COD)

(2008/C 204/05)

Dnia 13 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 .../.../WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony prawnej programów komputerowych (wersja skodyfikowana)

Uznawszy, że treść wniosku jest w zupełności zadowalająca i nie wymaga żadnego komentarza ze strony EKES-u, na 443. sesji plenarnej w dniach 12-13 marca 2008 r. (posiedzenie z 12 marca 2008 r.) Komitet 126 głosami za — 2 osoby wstrzymały się od głosu — postanowił wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Bruksela, 12 marca 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 łączenia się spółek akcyjnych (wersja skodyfikowana)

COM(2008) 26 wersja ostateczna — 2008/0009 (COD)

(2008/C 204/06)

Dnia 14 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 łączenia się spółek akcyjnych (wersja skodyfikowana)

Uznawszy, że treść wniosku jest w zupełności zadowalająca i nie wymaga żadnego komentarza ze strony EKES-u, na 443. sesji plenarnej w dniach 12-13 marca 2008 r. (posiedzenie z dnia 12 marca) Komitet stosunkiem głosów 117 do 1 — 7 osób wstrzymało się od głosu — postanowił wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Bruksela, 12 marca 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 koordynacji gwarancji, jakie są wymagane w Państwach Członkowskich od spółek w rozumieniu art. 48 akapit drugi Traktatu, w celu uzyskania ich równoważności, dla zapewnienia ochrony interesów zarówno współników jak i osób trzecich (wersja skodyfikowana)

COM(2008) 39 wersja ostateczna — 2008/0022 (COD)

(2008/C 204/07)

Dnia 14 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 koordynacji gwarancji, jakie są wymagane w Państwach Członkowskich od spółek w rozumieniu art. 48 akapit drugi Traktatu, w celu uzyskania ich równoważności, dla zapewnienia ochrony interesów zarówno współników jak i osób trzecich (wersja skodyfikowana)

Uznawszy, że treść wniosku jest w zupełności zadowalająca i nie wymaga żadnego komentarza ze strony EKES-u, na 443. sesji plenarnej w dniach 12–13 lutego 2008 r. (posiedzenie z dnia 12 marca) Komitet 125 głosami — 6 osób wstrzymało się od głosu — postanowił wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Bruksela, 12 marca 2008 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji: „Sieci transeuropejskie: W kierunku podejścia zintegrowanego”

COM(2007) 135 wersja ostateczna

(2008/C 204/08)

Dnia 21 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: „Sieci transeuropejskie: W kierunku podejścia zintegrowanego”

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 19 lutego 2008 r. Sprawozdawcą był Marian KRZAKLEWSKI.

Na 443. sesji plenarnej w dniach 12–13 marca 2008 r. (posiedzenie z dnia 13 marca 2008 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 64 głosami — 1 osoba wstrzymała się od głosu — przyjął następującą opinię.

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) stwierdza, że zintegrowane podejście do sieci transeuropejskich (TEN) jest jedną z metod prowadzących do celu, jakim jest zrównoważony rozwój Unii Europejskiej.

1.2 EKES jest przekonany, że zastosowanie zintegrowanego podejścia do sieci transeuropejskich powinno przyspieszyć realizację zaplanowanej struktury TEN i zmniejszyć koszty budowy

sieci transeuropejskich w porównaniu z nakładami, które należałoby ponieść, gdyby nie uwzględniono efektu możliwych synergii pomiędzy różnego rodzaju sieciami.

1.2.1 W związku z tym Komitet zwraca się do Komisji Europejskiej (KE) o przedstawienie propozycji rozszerzenia zakresu

wsparcia finansowego dla podejść zintegrowanych w postaci „funduszu na podejścia zintegrowane”, dotyczącego TEN (w ujęciu kompleksowym, tzn. łącznie z odgałęzieniami sieci) przed zbliżającym się przeglądem śródkresowym.

1.3 Poddając analizie warunki, w jakich można skutecznie realizować podejście zintegrowane do sieci transeuropejskich w ich kompleksowym wymiarze, EKES uważa, że skuteczna realizacja efektu synergicznego jest możliwa wtedy, gdy zachodzi proces konwergencji sektorów⁽¹⁾. Równie istotnym, w opinii Komitetu, warunkiem osiągnięcia większej skuteczności podejścia zintegrowanego jest jak najszybsze doprowadzenie do osiągnięcia podstawowej struktury danego rodzaju sieci.

1.4 Odnosząc się bezpośrednio do treści komunikatu Komisji, EKES wnosi o jego rozszerzenie o analizę wpływu, jaki późniejsze przystąpienie do UE dwunastu nowych krajów członkowskich może wywrzeć na możliwość i zakres stosowania w tych państwach podejścia zintegrowanego.

1.5 Komitet stwierdza, że zintegrowane podejście do sieci transeuropejskich ma szczególne znaczenie w odniesieniu do następujących kwestii:

- ograniczania szkód powstających w środowisku w trakcie budowy sieci i eksploatacji sieci,
- zmniejszania ilości problemów spornych i uzyskania ich łagodniejszego przebiegu w sytuacjach konfliktu interesów pojawiających się podczas budowy i eksploatacji sieci.

1.6 EKES uważa, że szczególne znaczenie dla osiągnięcia optymalnych efektów podejścia zintegrowanego do TEN mają badania naukowe, zarówno jako inicjatywy ogólnoeuropejskie, jak i krajowe. Komitet stwierdza, że aktualnie badania te cechuje rozproszenie tematyczne i sektorowe, dlatego apeluje do Komisji i Rady o zaplanowanie i uruchomienie w całym obszarze europejskich badań naukowych programów i implementacji dotyczących synergii wszelkiego rodzaju sieci tworzących kompleksową strukturę TEN.

1.7 Mając na uwadze istnienie w części krajów UE szkieletowych sieci światłowodowych zbudowanych do celów technologicznych innych infrastruktur krajowych (takich jak sieci elektroenergetyczne czy kolejowe), EKES jest przekonany, że w ramach realizacji zintegrowanego podejścia należy w większym stopniu wykorzystywać te sieci światłowodowe do celów komercyjnych (usługi telekomunikacyjne, przesyłanie danych itp.).

1.7.1 Równocześnie Komitet uważa, że w związku z intensywnym rozwojem infrastruktury lokalnej (gminnej) w wielu krajach UE należy, mając na uwadze podejście zintegrowane, wykorzystać budowę tych nowych infrastruktur do intensyfikacji rozwoju dostępowych sieci światłowodowych i do budowy inteligentnych infrastruktur⁽²⁾ gminnych. Częścią składową inteligentnej infrastruktury gminnej powinna być zintegrowana mapa GIS⁽³⁾. W ten sposób realizowane jest zintegrowane podejście do gminnej infrastruktury sieciowej poprzez system informatyczny (Inteligentny System Zarządzania Infrastrukturą — ISZI).

⁽¹⁾ Konwergencja organizacyjna sektorów, obejmująca przedsiębiorstwa.

⁽²⁾ Inteligentna infrastruktura zawiera dołączone lub wbudowane komponenty, które są w stanie gromadzić i przysyłać informacje na temat stanu infrastruktury do komputera centralnego, a w niektórych przypadkach również odbierać od komputera instrukcje powodujące uruchomienie urządzeń kontrolnych (*U of T Civil Engineering, ostatnia aktualizacja: 9 listopada 2001 r.*).

⁽³⁾ Zob. Uwagi szczegółowe, punkt 4.2.3.

1.8 Komitet proponuje, aby Komisja w swoich planach dotyczących podejścia zintegrowanego do sieci transeuropejskich uwzględniła zintegrowane technologie odnawialno-gazowe i energetyczno-ekologiczne. Dzięki tym technologiom, zbliżającym wytwarzanie energii elektrycznej do odbiorcy końcowego, można obniżyć emisję CO₂.

1.8.1 W ramach tego podejścia należy dążyć do realizacji efektów: synergicznego, koordynacyjnego i oszczędnościowego, możliwych do osiągnięcia w procesie rozwoju biotechnologii i gazowych technologii energetycznych.

1.9 Analizując kwestię możliwych synergii w odniesieniu do transeuropejskich sieci energetycznych na tle sytuacji w krajach nadbałtyckich będących nowymi członkami UE, EKES uważa, że w ramach podejścia zintegrowanego należy podjąć jeden z możliwych do szybkiej realizacji kroków i doprowadzić do zintegrowania systemów krajów nadbałtyckich z systemami UE poprzez most energetyczny. Realizując to przedsięwzięcie, nie można dopuścić jednak do *stranded cost*⁽⁴⁾ w obszarze sieci przesyłowych w dalszej perspektywie (2020 r.).

2. Wstęp

2.1 Rozwój, połączenie, lepsza integracja i lepsza koordynacja europejskiej infrastruktury energetycznej, transportowej i telekomunikacyjnej to ambitne cele, o których mowa w traktacie⁽⁵⁾ oraz wywodzących się ze strategii lizbońskiej wytycznych dotyczących wzrostu gospodarczego i zatrudnienia⁽⁶⁾.

2.2 W artykułach 154–156 traktatu oraz w wytycznych dotyczących wzrostu gospodarczego i zatrudnienia określone zostały cele odnoszące się do rozwoju, łączenia, lepszej integracji i koordynacji europejskiej infrastruktury energetycznej, transportowej i telekomunikacyjnej.

2.3 Na podstawie tych zapisów w traktacie i we wspomnianych wytycznych sformułowana została idea transeuropejskich sieci transportowych, energetycznych i telekomunikacyjnych, które są jak układ krwionośny dla unijnej gospodarki.

2.4 W celu uzyskania jak najlepszych efektów funkcjonowania sieci transeuropejskich, szczególnie w odniesieniu do kryterium wzmocnienia konkurencyjności Unii Europejskiej, Komisja Europejska w lipcu 2005 r. postawiła przed specjalnie powołaną w tym celu grupą pilotażową zadanie polegające na określeniu wspólnego podejścia zmierzającego do poprawy koordynacji rozmaitych działań wspólnotowych mających na celu wspieranie realizacji transeuropejskich sieci transportowych, energetycznych i telekomunikacyjnych.

2.4.1 W szczególności grupa pilotażowa zajęła się następującymi kwestiami:

- synergia pomiędzy sieciami europejskimi;
- poszanowaniem środowiska naturalnego w kontekście sieci transeuropejskich;

⁽⁴⁾ Koszty osierocone (ang. *stranded costs*) — koszty inwestycji i zobowiązań poniesione wyłącznie w przeszłości (koszty historyczne), które nie zostały jeszcze odzyskane przez inwestorów ze sprzedaży energii elektrycznej i innych usług i nie będą możliwe do odzyskania na rynku konkurencyjnym. Graniczną datą ich poniesienia jest z reguły data wprowadzenia czy też uwolnienia rynku energii.

⁽⁵⁾ Artykuły 154, 155 i 156 traktatu.

⁽⁶⁾ Wytyczne nr 9, 10, 11 i 16 dotyczące wzrostu gospodarczego i zatrudnienia na lata 2005–2008.

- wykorzystaniem nowych technologii w transeuropejskiej sieci transportowej;
- finansowaniem sieci transeuropejskich, a w ramach tego zagadnienia:
 - łączeniem funduszy,
 - finansowaniem głównych projektów priorytetowych,
 - zastosowaniem partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) w finansowaniu sieci transeuropejskich.

2.5 Przedmiotem przedstawionej poniżej opinii EKES-u jest powstały w efekcie działania grupy pilotażowej komunikat Komisji „Sieci transeuropejskie: W kierunku podejścia zintegrowanego”, COM(2007) 135 wersja ostateczna.

3. Uwagi ogólne

Stan aktualny dotyczący realizacji sieci transeuropejskich

3.1 Transeuropejska sieć transportowa (TEN-T)

3.1.1 Po ostatnim rozszerzeniu UE w 2007 r. TEN-T obejmuje od tej pory 30 priorytetowych projektów, które powinny zostać zrealizowane do 2020 r. Ponadto Komisja niedawno podkreśliła konieczność rozszerzenia transeuropejskich sieci transportowych na kraje sąsiadujące ⁽⁷⁾.

3.1.2 W stosunku do pierwotnych planów nastąpiło opóźnienie w realizacji głównych projektów. Mimo że niektóre z tych projektów zostały ukończone lub są aktualnie na ukończeniu ⁽⁸⁾, tempo budowy uznanych za priorytetowe tras transportowych jest nadal zbyt wolne. Opinia z inicjatywy własnej EKES-u ⁽⁹⁾ charakteryzuje szczegółowo przyczyny takiego stanu rzeczy.

3.1.3 Wśród tych 30 projektów priorytetowych 18 dotyczy kolei, a 2 — żeglugi śródlądowej i morskiej. Tak więc zdecydowane pierwszeństwo otrzymały środki transportu najbardziej przyjazne dla środowiska. Mapy zamieszczone w opracowaniu przygotowanym przez Ecorys dla KE ⁽¹⁰⁾ pokazują stan zaawansowania 30 projektów priorytetowych w chwili obecnej i na koniec okresu wieloletnich ram finansowych w 2013 r. Analiza map pokazuje, jak bardzo sieć jest jeszcze niekompletna.

3.1.4 Komunikat Komisji, będący przedmiotem niniejszej opinii, dokonuje bilansu środków finansowych przeznaczonych na realizację TEN-T w okresie finansowania 2000–2006 oraz przedstawia mechanizmy finansowe w trakcie wieloletnich ram finansowych 2007–2013. Na rozwój transeuropejskich sieci transportowych w tym okresie finansowym przyznano bezpośrednio z budżetu UE kwotę 8,013 miliardów euro.

3.1.5 Nadal głównymi źródłami wspólnotowego współfinansowania projektów transeuropejskiej sieci transportowej w okresie programowania 2007–2013 będą EFRR i Fundusz Spójności. Ogólnie wkład wspólnotowy w realizację transeuropejskiej

skiej sieci transportowej powinien koncentrować się na odcinkach transgranicznych i wąskich gardłach.

3.1.6 Europejski Bank Inwestycyjny będzie nadal finansować infrastrukturę transportową poprzez pożyczki oraz za pomocą instrumentu specjalnej gwarancji w wysokości 500 mln euro pochodzących ze środków własnych EIB i 500 mln euro pochodzących z budżetu transeuropejskiej sieci transportowej (6,25 % całej puli środków).

3.2 Transeuropejska sieć energetyczna (TEN-E)

3.2.1 W styczniu 2007 r. Komisja w Planie priorytetowych połączeń międzysieciowych oceniła zaawansowanie projektów leżących w interesie Europy. W przypadku energii elektrycznej jedynie 12 z 32 projektów jest realizowanych zgodnie z planem, a zaledwie 5 zostało praktycznie zakończonych ⁽¹¹⁾.

3.2.2 W odniesieniu do gazu sytuacja wygląda lepiej: 7 z 10 projektów powinno być oddanych do użytkowania w latach 2010–2013, ale z drugiej strony opóźnia się realizacja 29 terminali LNG ⁽¹²⁾ i magazynów gazu: zrezygnowano z 9, a w wypadku 5 wstrzymano prace.

3.2.2.1 Jako główną przyczynę opóźnień i niedociągnięć Komisja wymieniła złożoność planowania i procedur uzyskiwania zezwoleń. Inne to m.in. sprzeciw opinii społecznej, niedostateczne źródła finansowania, ukształtowana struktura zintegrowanych pionowo przedsiębiorstw energetycznych.

3.2.3 UE będzie musiała zainwestować co najmniej 30 mld euro w infrastrukturę przed rokiem 2013 (6 mld w sieci elektroenergetycznej, 19 mld w gazociągi i 5 mld w terminale ciekłego gazu ziemnego — LNG), jeśli zaprezentowane priorytety mają zostać w pełni zrealizowane. Inwestycje są niezbędne nie tylko w zakresie połączeń transgranicznych, ale również w obszarze wytwarzania energii.

3.2.4 Wsparcie finansowe, które może być udzielane jedynie w szczególnych i ściśle uzasadnionych przypadkach, jest realizowane dla inwestycji TEN-E ze środków budżetowych Unii Europejskiej — jest to linia budżetowa przeznaczona wyłącznie na finansowanie sieci transeuropejskich — lub z funduszy spójności i strukturalnych (fundusze stanowią ponad jedną trzecią budżetu i są przeznaczone na finansowanie rozwoju regionalnego m.in. w zakresie sieci energetycznych).

3.2.5 Finansowanie etapu związanego z realizacją inwestycji wspierane jest poprzez wykorzystanie innych instrumentów finansowych (funduszy, kredytów). Europejski Bank Inwestycyjny jest głównym źródłem finansowania sieci transeuropejskich. W okresie od 1993 r. do końca 2005 r. łączna suma wynikająca z umów kredytowych przeznaczonych na finansowanie wszystkich sieci transeuropejskich wynosiła 69,3 mld euro, z czego 9,1 mld euro przeznaczono na sieci energetyczne.

⁽⁷⁾ COM(2007) 32 z 31.1.2007

⁽⁸⁾ Stałe połączenie pomiędzy Danią a Szwecją, ukończone w 2000 r.; port lotniczy Malpensa, ukończony w 2001 r.; linia kolejowa Betuwe łącząca Rotterdam z granicą niemiecką, ukończona w 2007 r.; projekt PBKAL — pociągi dużych prędkości na trasie Paryż — Bruksela/Bruksela — Kolonia — Amsterdam — Londyn, ukończony w 2007 r.

⁽⁹⁾ Dz.U. C 157 z 28.6.2005, s. 130

⁽¹⁰⁾ Synergies between Trans-European Networks, Evaluations of potential areas for synergetic impacts, Ecorys, sierpień 2006.

⁽¹¹⁾ Aleksandra Gawlikowska-Fryk, *Transeuropejskie sieci energetyczne*, 2007

⁽¹²⁾ LNG (ang. Liquid Natural Gas) — płynny gaz ziemny.

3.3 Transeuropejskie sieci telekomunikacyjne

3.3.1 Spośród wszystkich sieci wchodzących w skład TEN budowa infrastruktury sieci telekomunikacyjnych (eTEN) jest najbardziej zaawansowana. Stopniowe otwieranie się usług telekomunikacyjnych na konkurencję od 1988 r. miało poważne skutki. Wzrost konkurencji pobudził inwestycje, innowacje, pojawienie się nowych usług i spowodował znaczny spadek cen dla konsumentów.

3.3.2 Obecnie inwestycje skupiają się na modernizacji istniejących sieci w celu przejścia do następnej generacji, na rozpowszechnianiu telefonii komórkowej trzeciej generacji i innych usług łączności bezprzewodowej oraz na wyposażaniu obszarów wiejskich UE w łącza szerokopasmowe.

3.3.2.1 Inwestycje mogą obejmować instalację sieci światłowodowych, w przypadku których koszty prac w zakresie inżynierii lądowej i okablowania wewnątrz budynków stanowią 70 % kosztów związanych z rozbudową sieci. Budowa linii kolejowych, dróg lub rurociągów może ułatwić rozwój tych sieci w obszarach pod tym względem zaniedbanych.

3.3.3 Istotnym problemem związanym z europejską siecią telekomunikacyjną jest niwelowanie różnic w dostępie do łącza szerokopasmowych. Pod tym względem występują różnice między obszarami miejskimi i wiejskimi, a w takiej sytuacji państwa członkowskie zmuszone są do podjęcia konkretnych działań oraz zdefiniowania celów dotyczących zniwelowania tych różnic do 2010 r.

3.3.4 W celu spójnego planowania i uzupełnienia pokrycia siecią szerokopasmową niezbędna jest lepsza koordynacja i integrowanie różnych źródeł finansowania (fundusze strukturalne, fundusz rozwoju obszarów wiejskich, fundusze w ramach TEN i finansowanie krajowe).

Obszary zintegrowanego podejścia dla sieci transeuropejskich

3.4 Synergie pomiędzy sieciami europejskimi

3.4.1 Pierwszy przykład synergii w TEN to łączenie sieci kolejowej i drogowej ⁽¹³⁾. Korzyści płynące z tej formy łączenia przedstawiono w komunikat Komisji „Wydłużenie głównych transeuropejskich osi transportowych do krajów sąsiadujących. Wytyczne w zakresie transportu w Europie oraz regionach sąsiadujących” ⁽¹⁴⁾. Najważniejsze z nich to: lepsze wykorzystanie powierzchni, wspólnie realizowane prace budowlane, mniejszy wpływ na walory estetyczne i fragmentację krajobrazu, działania w zakresie ograniczenia wpływu wspólnej infrastruktury (ochrona przed hałasem, przejścia dla małej i dużej zwierzyny). Także w odniesieniu do takiego łączenia infrastruktury mają miejsce realne możliwości ograniczania kosztów i negatywnego wpływu na środowisko.

3.4.2 Jeśli chodzi o rozwijanie innych połączeń sieci, takich jak przeprowadzanie linii wysokiego napięcia w tunelu kolejowym, umieszczanie kabli telekomunikacyjnych przy linii kolejowej, w szczególności kabli światłowodowych, zostały przeprowadzone badania ⁽¹⁵⁾ dotyczące takich możliwości. Przeanalizowano możliwości techniczne, wpływ projektów na koszty oraz

złożoność procedur. Wyniknęły z tego następujące wnioski, które przedstawiono poniżej.

3.4.2.1 Poza łączeniem gazociągów z inną infrastrukturą — co wydaje się trudne do zrealizowania pod względem technicznym, z uwagi na szerszy zakres koniecznych stref bezpieczeństwa — istnieją rzeczywiste korzyści z łączenia TEN między sobą.

3.4.2.2 Najbardziej obiecujące wydają się synergie pomiędzy sieciami telekomunikacyjnymi a sieciami transportowymi. Każda sieć transportowa może zostać zoptymalizowana dzięki własnej sieci telekomunikacyjnej, używanej do zarządzania siecią. W większości przypadków sieci kolejowe i sieci autostrad dysponują już takimi sieciami telekomunikacyjnymi. W niektórych przypadkach nadwyżka przepustowości wykorzystywana jest do innych celów, na przykład do przekazywania danych.

3.4.2.3 Regularne dążenie do synergii między systemem zarządzania infrastrukturą i siecią telekomunikacyjną jest do tej pory rzadko spotykane.

3.4.2.4 Interesujące wydaje się przetestowanie rozwiązania polegającego na tworzeniu wzajemnych połączeń sieci elektroenergetycznych oraz infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej, takich jak: układanie kabli wysokiego napięcia w obszarach brzegowych kanałów i rzek, połączenia niskonapięciowe (2 razy 25 kV) poprzez linie kolejowe dużych prędkości, bardziej regularne łączenie podziemnych linii wysokiego napięcia (300–700 kV) w rowach sieci transportowych. Sugestie te nie zastępują natychmiastowej potrzeby wzajemnych połączeń krajowych sieci wysokiego napięcia, ale są propozycją gęstszej rozmieszczenia krajowych sieci elektroenergetycznych w dłuższej perspektywie czasowej, odpowiadającej okresowi realizacji dużych projektów infrastrukturalnych.

3.5 Integrowanie środowiska naturalnego z sieciami transeuropejskimi

3.5.1 Strategia lizbońska na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia wzywa do realizowania TEN w sposób zgodny ze zrównoważonym rozwojem.

3.5.2 Większość projektów priorytetowych TEN-T to w przeważającej większości projekty wspierające środki transportu bardziej przyjazne dla środowiska i zużywające mniej energii, takie jak transport kolejowy czy wodny. Realizacja transeuropejskiej sieci transportowej będzie mieć pozytywny wpływ na środowisko. Jeżeli emisje CO₂ generowane przez transport będą zwiększać się w aktualnym tempie, w 2020 r. osiągną poziom 38 % powyżej aktualnego. W opinii Komisji realizacja 30 osi priorytetowych zahamuje ten wzrost mniej więcej o 4 %, co oznacza zmniejszenie emisji CO₂ o 6,3 mln ton rocznie.

3.5.3 Wzajemne połączenia krajowych sieci energetycznych oraz połączenie odnawialnych źródeł energii umożliwią optymalne wykorzystanie możliwości w każdym państwie członkowskim, a zatem ograniczenie negatywnego wpływu na środowisko naturalne.

⁽¹³⁾ Niektóre państwa członkowskie wprowadziły obowiązek prawny dążenia do takiej synergii, w szczególności w Niemczech (*Bundesnaturschutzgesetzes*, Par.2, *Bündelungsgebot*).

⁽¹⁴⁾ COM(2007) 32 z 31.1.2007

⁽¹⁵⁾ *Synergies between Trans-European Networks, Evaluations of potential areas for synergistic impacts*, Ecorys, sierpień 2006.

3.5.4 Prawodawstwo wspólnotowe w zakresie ochrony środowiska naturalnego jasno określa ramy, w których należy realizować główne projekty. Wspólnotowe wytyczne dotyczące rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej wyraźnie się do tego odwołują⁽¹⁶⁾. Każdy nowy program w dziedzinie TEN należy poddać strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko⁽¹⁷⁾, a każdy nowy projekt musi być oceniany indywidualnie⁽¹⁸⁾. Oceny te mogą posłużyć do określenia ram badań w zakresie znalezienia możliwych synergii.

3.5.5 Każdy indywidualny projekt musi pozostawać w zgodzie z prawodawstwem wspólnotowym w zakresie hałasu, polityki wodnej oraz ochrony flory i fauny⁽¹⁹⁾.

3.5.6 Jeżeli żadna z alternatyw dla projektu zadeklarowanego jako projekt pożytku publicznego nie stanowi optymalnego rozwiązania zgodnego z prawodawstwem wspólnotowym, można przyjąć środki wyrównawcze, umożliwiające zrealizowanie projektu z jednoczesną rekompensatą ewentualnego negatywnego wpływu.

3.6 Zintegrowane podejście do finansowania sieci transeuropejskich

3.6.1 Kwestia łączenia funduszy w realizacji TEN jest dziedziną, z którą wiążą się istotne problemy, a nawet konflikty. Komisja była zawsze zaniepokojona kwestią kumulowania pomocy wspólnotowej pochodzącej z różnych źródeł w odniesieniu do tego samego projektu. Trybunał Obrachunkowy podkreślał tę kwestię w sprawozdaniach dotyczących wdrażania sieci transeuropejskich przez Komisję.

3.6.2 W komunikacie, którego dotyczy niniejsza opinia EKES-u, grupa pilotażowa dochodzi do wniosku, że należy wykluczyć jakąkolwiek możliwość kumulowania dotacji z kilku funduszy wspólnotowych. W celu zagwarantowania przejrzystości budżetowej i w trosce o właściwe zarządzanie finansami, rozporządzenie finansowe i/lub przyjęte lub będące w trakcie przyjmowania podstawowe akty sektorowe wykluczają możliwość kumulowania różnych instrumentów finansowych w odniesieniu do jednego projektu.

3.6.3 Zgodnie z kolejną istotną informacją zawartą w komunikacie, mającą duży wpływ na inwestycje łączone w ramach TEN, wydatki poniesione w ramach projektu będącego częścią programu operacyjnego korzystającego z pomocy finansowej pochodzącej z funduszy strukturalnych lub Funduszu Spójności nie mogą być przedmiotem finansowania przez inne instrumenty wspólnotowe.

3.6.3.1 Wynika z tego, że jeżeli wydatki, na przykład na urządzenia ERTMS lub elektryfikację linii kolejowej, nie są pokrywane ze środków pochodzących z funduszy strukturalnych lub Funduszu Spójności, mogą być finansowane z

funduszy przyznawanych na TEN. Budowa linii kolejowej mogłaby zostać sfinansowana z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego lub z Funduszu Spójności. Projekty można by też dzielić na odcinki regionalne, które mogłyby być finansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Funduszu Spójności bądź w ramach TEN.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Zintegrowane podejście w rozwoju sieci energetycznych: elektroenergetycznych i gazowych

4.1.1 Rozwój gazowych technologii wytwórczych (technologie *combi*⁽²⁰⁾, kogeneracja⁽²¹⁾) powoduje, że rośnie ryzyko inwestycji w obszarze sieci elektroenergetycznych (przesył energii elektrycznej jest zastępowany przez transport gazu ziemnego i rozwój lokalnej kogeneracji gazowej, kogeneracji małej skali, mikrokogeneracji).

4.1.2 Rozwój nowych technologii transportu gazu powoduje, że rośnie ryzyko inwestycji w obszarze sieci gazowych (przesył sieciowy gazu ziemnego jest zastępowany przez transport morski i drogowy realizowany z wykorzystaniem technologii CNG⁽²²⁾ i LNG).

4.1.3 Konwergencja sektorów elektroenergetycznego i gazowniczego (przedsiębiorstw tych sektorów), czyli konwergencja w obszarze stosunków właścicielskich, zarządzania i organizacji, jest warunkiem zintegrowanego podejścia technologicznego w obszarze wykorzystania gazu ziemnego, produkcji energii elektrycznej i ciepła. Dlatego pojawia się pilna potrzeba przełamowania barżowości (odchodzenia od wzajemnej izolacji elektroenergetyki i gazownictwa). Szczególnie ważne jest przyspieszenie konwergencji elektroenergetyki i gazownictwa w nowych krajach członkowskich UE (w Europie Środkowej i Wschodniej) z uwagi na nieuniknione konsekwencje społeczne w zainteresowanych państwach członkowskich, „nowych” czy „starych”.

4.2 Zintegrowane podejście w rozwoju sieci światłowodowych

4.2.1 W części krajów UE, w tym także w niektórych nowych krajach członkowskich, np. w Polsce, zbudowane zostały wielkie sieci światłowodowe do celów technologicznych: elektroenergetyki⁽²³⁾ oraz kolei⁽²⁴⁾. Wykorzystanie tych sieci do celów komercyjnych wprawdzie postępuje⁽²⁵⁾, ale wielki potencjał integracji ciągle nie jest wykorzystany. Ten niewykorzystany potencjał występuje np. jeszcze w gazownictwie. Przede wszystkim jest to jednak potencjał integracji światłowodowych sieci technologicznych dla różnych infrastruktur (elektroenergetyka, kolej) z siecią telekomunikacyjną w efektywną sieć dostępową.

⁽¹⁶⁾ Wyżej wymieniona decyzja 884/2004/WE, art. 8.

⁽¹⁷⁾ Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko (SEA) — dyrektywa 2001/42/WE w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko.

⁽¹⁸⁾ Ocena skutków wywieranych na środowisko (EIA) — dyrektywa 85/337/EWG, zmieniona dyrektywą 97/11/WE i 2003/35/WE w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne.

⁽¹⁹⁾ „Ptasia dyrektywa” (79/409/EWG), „dyrektywa siedliskowa” (92/43/EWG) oraz dyrektywa ramowa dotycząca polityki wodnej (2000/60/WE).

⁽²⁰⁾ Jan Popczyk, *Bloki gazowo-parowe, o mocach jednostkowych na ogół od kilkudziesięciu do 200 MW, Co dalej z elektroenergetyką?*, „Miesięcznik Stowarzyszenia Elektryków Polskich”, VI 2000.

⁽²¹⁾ Zob. przypis 25.

⁽²²⁾ CNG (ang. *Compressed Natural Gas*) — paliwo, gaz ziemny w postaci sprężonej do ciśnienia 20-25 MPa.

⁽²³⁾ Na przykład w Polsce taką siecią światłowodową jest sieć TelEnerg.

⁽²⁴⁾ Przykładem jest polska sieć światłowodowa „Telekomunikacja Kolejowa — Grupa PKP”.

⁽²⁵⁾ Na przykład w Polsce takim połączeniem jest fuzja TelEnerg i Telbanku, w której efekcie powstał Exatel, nowoczesna firma na rynku usług teleinformatycznych.

4.2.2 Wiele krajów UE, w szczególności nowe kraje członkowskie, znajduje się w okresie intensywnego budowania infrastruktury gminnych, takich jak np. wodociągi i kanalizacja, współfinansowanych ze środków unijnych, przede wszystkim za pomocą funduszy rozwoju regionalnego i funduszu spójności. Jest to wyjątkowa szansa do integracji z tymi infrastrukturami sieci światłowodowych dostępowych. Dla europejskich obszarów wiejskich i małych miast jest to szansa na skok cywilizacyjny. Praktyczna realizacja integracji, o której mowa, mogłaby być skutecznie wsparta przez wprowadzenie zachęt do systemów przyznawania środków unijnych na rozwój infrastruktury gminnej, na przykład poprzez promowanie budowy infrastruktury zintegrowanej.

4.2.3 Światłowodowa sieć dostępowa może być podstawą budowy inteligentnej infrastruktury gminnej, obejmującej sterowanie (techniczne) rozproszonych obiektów (inteligentnych) tej infrastruktury (wodociągi, kanalizacja, transport, sieci ciepłownicze, bezpieczeństwo publiczne) oraz zarządzanie tą infrastrukturą (w odniesieniu do dozoru technicznego i na rynku usług). Częścią składową inteligentnej infrastruktury gminnej powinna być zintegrowana mapa GIS (mapa administrowana przez gminę lub powiat, dostępna dla przedsiębiorstw infrastrukturalnych działających na obszarze gminy). W mapie GIS współcześnie tkwi największy potencjał integracji struktur sieciowych infrastruktury gminnej.

4.3 *Podejście zintegrowane a kwestia technologii odnawialno-gazowych i energetyczno-ekologicznych*

4.3.1 Technologie gazowo-odnawialne (małoskalowe, kogeneracyjne ⁽²⁶⁾), polegające na wykorzystaniu zgazowania biomasy z wielkoskalowych upraw rolniczych) umożliwiają ograniczenie rozbudowy sieci elektroenergetycznych i strat sieciowych oraz lepsze wykorzystanie energii pierwotnej, a tym samym umożliwiają ograniczenie emisji CO₂.

4.3.2 Bardzo ważną klasą technologii zintegrowanych są technologie energetyczno-ekologiczne (ekologiczno-kogeneracyjne), ukierunkowane na produkcję energii (energii elektrycznej

i ciepła) oraz utylizację odpadów (komunalnych, z produkcji rolnej oraz z przetwórstwa rolno-spożywczego).

4.4 *Zintegrowane podejście do finansowania struktur sieciowych infrastruktury w formie partnerstwa publiczno-prywatnego*

4.4.1 Celem zintegrowanego finansowania infrastruktury w postaci partnerstwa publiczno-prywatnego jest zwiększenie efektywności wykorzystania środków unijnych na rozwój infrastruktury, w szczególności w nowych krajach członkowskich.

4.4.2 Doświadczenia partnerstwa publiczno-prywatnego, które zostały zgromadzone w starych krajach członkowskich (dawnej Piętnastce) dotyczą finansowania wielkich inwestycji infrastrukturalnych. W nowych krajach członkowskich (w krajach Europy Środkowej i Wschodniej) potrzebne jest wykorzystanie partnerstwa publiczno-prywatnego do finansowania małych inwestycji infrastrukturalnych w gminach. Dlatego obecnie nabiera znaczenia przeniesienie doświadczeń ze stosowania partnerstwa w starych krajach członkowskich do nowych krajów (trzeba jednak uwzględnić fakt, że bezpośrednie przeniesienie doświadczeń nie jest możliwe, tak jak nie jest możliwe bezpośrednie porównanie finansowania pojedynczych wielkich projektów infrastrukturalnych z finansowaniem projektów małych, ale masowych).

4.4.3 Dostępność środków unijnych powoduje, że gminy w niektórych krajach członkowskich (w tym także w krajach Europy Środkowej i Wschodniej) często dopuszczają do przeinwestowania infrastruktury branżowych, zwłaszcza takich jak wodociągi oraz kanalizacja, a z drugiej strony nie wykorzystują potencjału integracji infrastruktury branżowych na etapie inwestycji. Jest to bardzo niebezpieczne, bo powoduje utratę możliwości obniżenia nakładów inwestycyjnych na infrastrukturę (obniżenie efektywności wykorzystania środków unijnych) oraz wzrost obciążeń gminy nieuzasadnionymi kosztami eksploatacji przeinwestowanej infrastruktury w przyszłości (zwiększa trwałe koszty użytkowania infrastruktury ponoszone przez mieszkańców gminy). Udział kapitału prywatnego w finansowaniu infrastruktury jest skutecznym sposobem wykorzystania potencjału integracji oraz ograniczenia ryzyka przeinwestowania.

Bruksela, 13 marca 2008 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS

⁽²⁶⁾ Kogeneracja (także skojarzona gospodarka energetyczna lub CHP — Combined Heat and Power) to proces technologiczny jednoczesnego wytwarzania energii elektrycznej i użytkowej energii cieplnej w elektrociepłowni (Wikipedia).

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych zasad dostępu do międzynarodowego rynku przewozów drogowych (przekształcenie)

COM(2007) 265 wersja ostateczna/3 — 2007/0099 (COD)

(2008/C 204/09)

Dnia 16 lipca 2007 r. Rada, działając na podstawie art. 71 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych zasad dostępu do międzynarodowego rynku przewozów drogowych (przekształcenie)

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 19 lutego 2008 r. Sprawozdawcą był Eduardo Manuel CHAGAS.

Na 443. sesji plenarnej w dniach 12-13 marca 2008 r. (posiedzenie z 12 marca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 65 do 21 — 6 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES przyjmuje z zainteresowaniem wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie dostępu do międzynarodowego rynku przewozów drogowych. We wniosku Komisja opowiedziała się za harmonizacją wdrażania rozporządzenia, która pozwoli wprowadzić precyzyjną i łatwą do stosowania definicję kabotażu. Jest to wybór, który istotnie poprawi zasady dostosowywania i kontroli stosowania przepisów, a także będzie odpowiedzią na potrzeby większości podmiotów ze środowisk zawodowych z przedmiotowego sektora.

1.2 Jednakże EKES jest zdania, że wymiar społeczny dostępu do międzynarodowego rynku przewozów drogowych wymaga większej uwagi. Kabotaż, podobnie jak transport typu „cross-trade”⁽¹⁾, może prowadzić do nieuczciwej konkurencji i dumpingu socjalnego w tym sektorze, co wynika z różnic w wynagrodzeniu kierowców z nowych i starych państw członkowskich.

1.3 EKES jest zdania, że wymóg wykonania przewozu kabotażowego w przeciągu siedmiu dni może ułatwić jego kontrolę. Jednakże kabotaż może zostać dopuszczony wyłącznie wtedy, gdy jest następstwem przewozu międzynarodowego.

1.4 Kontrola kabotażu musi być częścią krajowej strategii kontroli stosowania przepisów dotyczących transportu drogowego, a także koordynacji na poziomie Komisji. EKES sprzeciwia się mnożeniu komitetów na szczeblu europejskim i zwraca się z wnioskiem o powołanie jednego komitetu składającego się z przedstawicieli państw członkowskich i partnerów społecznych w charakterze obserwatorów.

1.5 W dłuższym okresie Komitet zachęcałby Komisję do przeprowadzenia dalszych analiz w celu lepszego urzeczywistnienia rynku wewnętrznego w połączeniu z dalszą harmonizacją norm jakościowych oraz dotyczących ochrony pracownika i

ram podatkowo-socjalnych, w tym także zmniejszenia różnic w wynagradzaniu.

2. Wprowadzenie

2.1 Analizowany wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie dostępu do międzynarodowego rynku przewozów drogowych porusza kwestie, które są częścią filarów wewnętrznego rynku przewozów drogowych.

2.2 Precyzując, filary te zostały utworzone przez ramy prawne ustanawiające przepisy europejskie zwane wspólnymi przepisami stosowanymi w międzynarodowych przewozach drogowych osób i rzeczy w UE (to jest wykonywanych z lub do państwa członkowskiego lub w wypadku tranzytu przez jedno lub więcej państw członkowskich).

2.3 Ramy:

- wyznaczają minimalne standardy jakościowe, które należy spełnić w celu wykonywania zawodu;
- liberalizują międzynarodowe przewozy drogowe rzeczy i okazjonalne przewozy osób;
- ustanawiają uregulowaną konkurencję między regularnymi przewozami osób oraz przewozami kabotażowymi wykonywanymi przez przewoźników nieposiadających siedziby.

2.4 Ze względu na to, że celem ustanowienia ram prawnych było prawidłowe funkcjonowanie wewnętrznego rynku przewozów, nie zawsze uwzględniały one jego wpływ społeczny, to jest wpływ na warunki zatrudnienia i pracy zawodowych kierowców autobusów lub pojazdów ciężarowych. Polityka w tej dziedzinie nie obejmowała wówczas (pierwsza dyrektywa została przyjęta w 1962 r.) wymiaru społecznego wewnętrznego rynku przewozów drogowych ani zrównoważonego transportu.

⁽¹⁾ Za transport typu „cross-trade” uznaje się przewozy między krajem A i B, wykonywane przez przewoźnika posiadającego siedzibę w kraju C.

3. Wniosek Komisji

3.1 Wniosek Komisji określa pięć opcji politycznych, poczynając od opcji „bez zmian”, a kończąc na opcji „liberalizacja”, która praktycznie zniosłaby ograniczenia ilościowe nałożone na kabotaż. Komitet uważa, że obowiązujące obecnie w Europie normy są zbyt zróżnicowane, aby możliwa była pełna liberalizacja bez pogorszenia standardów i jakości usług oraz istniejących od dawna norm w zakresie ochrony zdrowia, bezpieczeństwa i warunków pracy w sektorze. Dlatego też Komitet proponuje obecnie bardziej umiarkowaną opcję pośrednią, określaną jako „harmonizacja”, która skutkowałaby jasną i możliwą do egzekwowania definicją przewozów kabotażowych oraz istotnie poprawiłaby przepisy w zakresie zgodności i wykonalności ich stosowania, a także znormalizowałaby i uprościła związane z tym procedury administracyjne.

3.2 Wniosek jest częścią pakietu legislacyjnego, który obejmuje trzy wnioski dotyczące rozporządzenia mające na celu modernizację, uproszczenie i skrócenie przepisów w sprawie dostępu do zawodu przewoźnika transportu drogowego i do rynku przewozów drogowych rzeczy oraz przewozów pasażerskich, a także sprawozdanie na temat zastosowania dyrektywy w sprawie czasu pracy w odniesieniu do niezależnych kierowców. Dlatego też należy rozpatrywać przedmiotowy wniosek w odniesieniu do całego tego pakietu.

3.3 W tej perspektywie Komisja uzasadnia wniosek dotyczący rozporządzenia koniecznością większej jasności, czytelności oraz lepszego zastosowania obowiązujących przepisów. Stosowanie i kontrola stosowania niektórych środków składających się na wspomniane ramy prawne są bowiem niejednakowe ze względu na nieprecyzyjne i niekompletne przepisy.

3.4 Precyzując, podczas ich stosowania lub kontroli stosowania problem sprawiają następujące aspekty:

- zakres rozporządzenia, jeżeli chodzi o przewozy realizowane przez przewoźników wspólnotowych do i z krajów trzecich;
- trudności związane z wdrażaniem koncepcji kabotażu wykonywanego na zasadzie tymczasowości; pomimo komunikatu wyjaśniającego opublikowanego w 2005 r. na podstawie definicji Trybunału Sprawiedliwości pojęcia „tymczasowy” w powiązaniu ze swobodą świadczenia usług, trudności nadal występują, a państwa członkowskie przejawiają tendencję do wdrażania przepisów, które są rozbieżne, trudne w egzekwowaniu lub skutkują dodatkowymi obciążeniami administracyjnymi;
- nieskuteczność wymiany informacji między państwami członkowskimi; w związku z tym przewoźnicy, którzy wykonują przewozy na terytorium państwa członkowskiego innego niż państwo członkowskie prowadzenia działalności, praktycznie nie ponoszą ryzyka nałożenia na nich sankcji administracyjnych, co powoduje, że konkurencja może ulec zakłóceniu między przewoźnikami w mniejszym stopniu skłonny do przestrzegania przepisów a pozostałymi przewoźnikami;
- zróżnicowanie dokumentów kontrolnych (licencja wspólnotowa, poświadczenie za zgodność z oryginałem kopie i zaświadczenie dla kierowcy) powodująca problemy w trakcie kontroli drogowej i często narażająca przewoźników na niepotrzebną stratę czasu.

3.5 Celem wniosku jest aktualizacja i konsolidacja rozporządzeń (EWG) 881/92 i (EWG) 3118/93 i dyrektywy 2006/94/WE. Niemniej jednak nie chodzi o zwykłe przekształcenie, gdyż wniosek zawiera nowe elementy, na przykład w kwestii kabotażu. Jego podstawą jest art. 71 traktatu, który odnosi się do wspólnych reguł mających zastosowanie do transportu międzynarodowego, a także do warunków dostępu przewoźników nieposiadających siedziby do transportu krajowego w danym państwie (²).

3.6 Komisja jest zdania, że wniosek stanowi odpowiedź na konieczność prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego, przyczynia się do realizacji celów strategii lizbońskiej, do poprawy bezpieczeństwa na drogach i lepszego stanowienia prawa, oraz że poprawia przestrzeganie przepisów dotyczących ochrony socjalnej.

3.7 Proponowany tekst ma znaczenie dla EOG (Europejskiego Obszaru Gospodarczego), co oznacza, że powinien obejmować ten obszar.

4. Uwagi ogólne

4.1 EKES przyjmuje z zainteresowaniem wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie dostępu do międzynarodowego rynku przewozów drogowych rzeczy. Komitet w zasadzie uważa, że długookresowym celem powinno być przejście do bardziej zliberalizowanego rynku drogowych przewozów towarowych w UE, w połączeniu z odpowiednim egzekwowaniem ogólnoeuropejskich norm w zakresie zdrowia, bezpieczeństwa i ochrony pracowników oraz dalszą harmonizacją dotyczącą kwestii podatkowych i socjalnych, w tym także zmniejszania różnic w wynagradzaniu, tzn. powinien to być kierunek wskazany w opcji nr 5 zaproponowanej przez Komisję. Opcja ta jest zgodna z obowiązującym rozporządzeniem nr 3118/93 i z polityką rynku wewnętrznego. Może to sprawić, że sektor ten stanie się bardziej konkurencyjny z korzyścią dla wszystkich przedsiębiorstw europejskich jako nabywców usług transportowych, może też przynieść korzyści dla środowiska naturalnego poprzez ograniczanie liczby przewozów pojazdami pustymi lub załadowanymi częściowo, wykonywanych z powodu obecnych ograniczeń nałożonych na kabotaż.

(²) Artykuł 71, Dz.U. C 325 z 24.12.2002, s. 61, stanowi:

„1. W celu wykonania art. 70 i z uwzględnieniem specyficznych aspektów transportu Rada, stanowiąc zgodnie z procedurą określoną w art. 251 i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów, ustanawia:

- a) wspólne reguły mające zastosowanie do transportu międzynarodowego wykonywanego z lub na terytorium państwa członkowskiego lub tranzytu przez terytorium jednego lub więcej państw członkowskich;
- b) warunki dostępu przewoźników niemających stałej siedziby w Państwie Członkowskim do transportu krajowego w Państwie Członkowskim;
- c) środki pozwalające polepszyć bezpieczeństwo transportu;
- d) wszelkie inne potrzebne przepisy.

2. Na zasadzie odstępstwa od procedury przewidzianej w ustępie 1 przepisy dotyczące systemu regulacji transportu, których zastosowanie mogłoby poważnie wpłynąć na poziom życia i zatrudnienia w niektórych regionach, jak również na funkcjonowanie infrastruktury transportowej, uchwalane są przez Radę stanowiącą jednomyślnie na wniosek Komisji, po konsultacji z Parlamentem Europejskim i Komitetem Ekonomiczno-Społecznym [...]”.

4.2 Komitet zgadza się jednak z Komisją, że pełna liberalizacja rynku przewozów drogowych w całej Europie spowodowałaby obecnie zbyt duże zakłócenia i wiązałaby się z poważnym ryzykiem naruszenia standardów społecznych i jakościowych oraz ograniczenia ich przestrzegania. Komitet jest zdania, że należy zachęcać Komisję do podjęcia pogłębionej analizy, którą uznano za konieczną do kontynuowania liberalizacji w przyszłości. Zgadza się jednak z Komisją, że opcja „harmonizacja” będzie najlepszym rozwiązaniem w najbliższej przyszłości.

4.3 W szczególności EKES jest zdania, że:

- nowa definicja kabotażu określająca warunki dostępu przewoźników drogowych nieposiadających siedziby do krajowych przewozów drogowych rzeczy w danym państwie członkowskim;
- wymóg uproszczenia i standaryzacji wzorów licencji wspólnotowej i kopii poświadczonych za zgodność, a także zaświadczenia dla kierowcy;
- wzmocnienie obowiązujących przepisów nakładających na państwo członkowskie obowiązek przyjęcia odpowiednich środków na wniosek innego państwa członkowskiego, jeżeli przewoźnik posiadający licencję wspólnotową dopuści się naruszenia w państwie członkowskim prowadzenia działalności lub w innym państwie członkowskim;

poprawiają przejrzystość i stosowanie przedmiotowych środków.

4.4 EKES przypomina, że z konsultacji przeprowadzonych przez Komisję przed przygotowaniem pakietu legislacyjnego, a w szczególności niniejszego wniosku, wynika, iż zdaniem większości podmiotów ze środowisk zawodowych konieczne są jasne, proste, łatwe do zastosowania, jednolite przepisy, których przestrzeganie można łatwo skontrolować, we wszystkich państwach członkowskich. We wniosku Komisja opowiedziała się za harmonizacją, która pozwoli wprowadzić precyzyjną i łatwą do stosowania definicję kabotażu. Jest to wybór, który istotnie poprawi zasady dostosowywania i kontroli stosowania przepisów, a także będzie odpowiedzią na potrzeby wspomnianych podmiotów.

4.5 W istocie chociaż preambuła do rozporządzenia nr 881/92 wspomina o „usunięciu wszelkich ograniczeń nakładanych na usługodawcę ze względu na jego przynależność państwową lub fakt, że prowadzi on działalność w Państwie Członkowskim innym niż to, w którym ma być świadczona usługa”, utrzymanie — nawet tymczasowe — odstępstwa zgodnie z art. 71 ust. 2 traktatu jest całkowicie uzasadnione, gdyż całkowita liberalizacja rynku mogłaby „poważnie wpłynąć na poziom życia i zatrudnienia w niektórych regionach, jak również na funkcjonowanie infrastruktury transportowej [...]”.

4.6 Jednakże EKES jest zdania, że wymiar społeczny dostępu do międzynarodowego rynku przewozów drogowych rzeczy wymaga większej uwagi. Niewątpliwie w motywach, a precyzując w motywie 12, znajduje się odniesienie do dyrektywy dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług

(dyrektywa 96/71), która musi być stosowana w przypadku, gdy przewoźnicy oddelegowują pracowników pozostających z nimi w stosunku pracy z państwa członkowskiego, w którym zazwyczaj pracują, w celu świadczenia usług kabotażu. **Treść tego motywu nie została jednak uwzględniona ani w artykułach, ani w uzasadnieniu.**

4.7 Ten aspekt jest tym bardziej istotny, że wdrażanie przepisów wspólnotowych w sektorze transportu drogowego, zwłaszcza w odniesieniu do kwestii socjalnych, nie jest skuteczne we wszystkich państwach członkowskich.

5. Uwagi szczegółowe

5.1 Zakres (artykuł 1)

5.1.1 EKES wyraża niezadowolenie z faktu, że rozporządzenie nie ma zastosowania do międzynarodowych przewozów o masie mniejszej niż 3,5 tony. Biorąc pod uwagę rozwój sektora przesyłek i dostaw do domu, w tym w regionach przygranicznych, należało uwzględnić w rozporządzeniu pojazdy o masie poniżej 3,5 tony używane w tym sektorze, aby uniknąć przypadków nieuczciwej konkurencji.

5.1.2 EKES wyraża obawy związane z niemożliwością stosowania rozporządzenia do przewozów międzynarodowych z państwa członkowskiego do kraju trzeciego i odwrotnie do czasu zawarcia umowy między Wspólnotą a przedmiotowymi krajami trzecimi. W konsekwencji EKES zwraca się do Komisji o podjęcie wszelkich środków w celu zawarcia tych umów, w szczególności z państwami graniczącymi z Unią Europejską.

5.2 Definicje (artykuł 2)

5.2.1 EKES pochwała przedstawienie nowych, bardziej przejrzystych definicji przyjmującego państwa członkowskiego, przewoźnika nieposiadającego siedziby i przewozu kabotażowego.

5.3 Operacyjna definicja kabotażu (artykuł 2 i 8)

5.3.1 Zgodnie z wnioskiem Komisji przewoźnicy mogą wykonać nie więcej niż trzy przewozy kabotażowe w następstwie transportu międzynarodowego, po dostarczeniu towaru w przychodzącym ruchu międzynarodowym. Ostatnie przewozy kabotażowe muszą nastąpić w terminie siedmiu dni.

5.3.2 Zaletą tej definicji operacyjnej jest to, że wyraźnie zakazuje wjazdu pustym pojazdem do danego państwa członkowskiego przewoźnikom niemającym siedziby w tym państwie. Kabotaż jest dozwolony wyłącznie wtedy, gdy następuje przed międzynarodowym transportem ładunku lub w jego następstwie.

5.3.3 Wada definicji polega na tym, że teoretycznie, po upływie siedmiu dni, przewoźnik może ponownie przewieźć ten sam rodzaj towaru dla tego samego przedsiębiorstwa na tej samej trasie. W jaki sposób zapewnić w takich okolicznościach tymczasowy charakter kabotażu?

5.3.4 Z tego powodu EKES zwraca się o uwzględnienie i podkreślenie w nowym tekście informacji, że „tymczasowy charakter” jest podstawową cechą kabotażu ⁽³⁾.

5.3.5 Chociaż kabotaż stanowi jedynie 3 % międzynarodowych przewozów towarowych ⁽⁴⁾, ma duże znaczenie dla mniejszych państw członkowskich, w których ograniczony rynek przewozów krajowych skłania przewoźników do poszukiwania możliwości przewozów towarowych za granicą. Dane statystyczne mogą nie być w stu procentach rzetelne — przewozy kabotażowe zgłasza kraj, w którym zarejestrowany jest przewoźnik — niemniej wykazują one, że zjawisko to się nasila ⁽⁵⁾.

5.3.6 Nawet jeżeli podane statystyki budzą wątpliwości, to wykazują one, że kabotaż stanowi istotną część przewozów międzynarodowych, przede wszystkim w mniejszych krajach spośród starych państw członkowskich. Najaktywniejsi na rynku kabotażu są przewoźnicy holenderscy, a następnie przewoźnicy z Niemiec i z Luksemburga. W 2005 r. przewoźnicy z tych trzech krajów zrealizowali połowę wszystkich przewozów kabotażowych wykonanych przez przewoźników z UE-25. Jakkolwiek z drugiej strony wskaźnik penetracji kabotażu w podziale na kraje (wskaźnik ten odpowiada udziałowi w rynku danego kraju, który stanowi sumę transportu krajowego i kabotażu) odnotował powolny, lecz stały wzrost, utrzymuje się on w pewnym ograniczonym przedziale. Po 1999 r. kabotaż osiągnął największy wskaźnik penetracji w Belgii, w Luksemburgu i we Francji: 2,87 % dla Belgii, 2,50 % dla Francji i 1,99 % dla Luksemburga ⁽⁶⁾. W nowych państwach członkowskich wskaźnik penetracji kabotażu najczęściej nie osiąga 0,3 %, z wyjątkiem Łotwy, gdzie wynosi 0,8 %.

5.3.7 Jednakże EKES wyraża zaniepokojenie negatywnym wpływem kabotażu na małe i średnie przedsiębiorstwa z tego sektora. Wpływ ten będzie jeszcze większy, jeżeli przewozy kabotażowe w starych państwach członkowskich będą realizować przewoźnicy pochodzący z nowych państw członkowskich, którzy będą tam wysyłać kierowców otrzymujących zdecydowanie niższe wynagrodzenie od przewoźników w przyjmującym państwie członkowskim ⁽⁷⁾.

5.3.8 Niewątpliwie EKES nie sprzeciwia się pojawieniu się na rynku przewoźników z nowych państw członkowskich, niemniej jednak w związku z tym pojawia się kwestia ograniczenia i kontroli kabotażu, aby uniknąć nieuczciwej konkurencji

i dumpingu socjalnego. Z tego powodu EKES popiera wybór Komisji, który prowadzi do ustanowienia ram prawnych sprzyjających regulowanej konkurencji i wstrzymaniu pełnej liberalizacji kabotażu.

5.3.9 Ocena oddziaływania środków proponowanych przez Komisję podkreśla również rozwój transportu typu „cross-trade” (niektórzy nazywają to zjawisko „dużym kabotażem”) ⁽⁸⁾. Ponadto coraz więcej przedsiębiorstw transportowych i logistycznych otwiera oddziały w nowych państwach członkowskich i wysyła kierowców z tych państw do realizacji przewozów międzynarodowych między starymi państwami członkowskimi według bezkonkurencyjnych stawek wynikających z dużej różnicy w wynagrodzeniu kierowców ze starych i nowych państw członkowskich. Wniosek dotyczący rozporządzenia nie uwzględnia tego innego aspektu nieuczciwej konkurencji i dumpingu socjalnego.

5.3.10 Z tego również powodu EKES wyraża żal, że pakiet legislacyjny, a w szczególności wspomniany wniosek, pomijają wymiar społeczny. Nie została w nich uwzględniona wysoka różnica w wynagrodzeniu pracowników tego sektora w nowych i starych państwach członkowskich ani negatywny wpływ tego zjawiska na małe i średnie przedsiębiorstwa, na zatrudnienie i wynagrodzenie kierowców.

5.3.11 Jeżeli chodzi o kontrolę kabotażu (artykuł 8), w opinii Komisji organy egzekwowania prawa mogą łatwiej sprawdzić, czy przewóz kabotażowy jest zgodny z prawem na podstawie kontroli listu przewozowego CMR wskazującego daty załadunku i rozładunku przewozu międzynarodowego. Ponadto w przypadku każdego przewozu kabotażowego należy podać dane dotyczące nadawcy, przewoźnika, odbiorcy, a także miejsce i datę odbioru rzeczy oraz przewidywane miejsce dostawy, nazwę będącą w powszechnym użyciu określającą naturę rzeczy oraz metodę pakowania, a także, w przypadku rzeczy niebezpiecznych, ich ogólnie przyjętą nazwę oraz ilość opakowań i ich specjalne oznaczenia oraz numery, wagę brutto rzeczy lub ich ilość określoną w inny sposób, numery rejestracyjne pojazdu silnikowego i przyczepy. W istocie dane te umożliwiają lepszą kontrolę kabotażu, który powinien odbyć się w terminie siedmiodniowym.

Niemniej jednak EKES jest zdania, że wymóg dokonania przewozu kabotażowego w terminie siedmiu dni może ułatwić jego kontrolę.

⁽³⁾ Na podstawie rozporządzenia Rady (EWG) nr 3118/93 z dnia 25 października 1993 r. ustanawiającego warunki wykonywania w Państwie Członkowskim usług krajowego transportu drogowego rzeczy przez przewoźników niemających siedziby w tym państwie (Dz. U. L 279 z 12.11.1993, s. 1) i komunikatu wyjaśniającego Komisji w sprawie tymczasowego charakteru kabotażu drogowego w przewozie rzeczy, grudzień 2004 r.

⁽⁴⁾ Mathieu Yves, „Trends in road freight transport 1999-2005”, „Statistics in focus” 77/2007, s. 4.

⁽⁵⁾ Simo Pasi, „Trends in road freight transport 1999-2005”, „Statistics in focus” 27/2007, s. 6; w 2005 r. odnotowano wzrost o 2 % w stosunku do 2004 r.

⁽⁶⁾ Simo Pasi, „Trends in road freight transport 1999-2005”, „Statistics in focus” 27/2007, s. 6; w 2005 r. odnotowano wzrost o 2 % w stosunku do 2004 r.

⁽⁷⁾ Dokument roboczy Komisji, ocena oddziaływania SEC(2007) 635/2 wyjaśnia, że szczególnie koszty pracy (kierowców) mogą się wahać między 1 a 3, a w niektórych przypadkach nawet między 1 a 6 (s. 6).

6. Dyrektywa w sprawie delegowania pracowników

6.1 Dyrektywa w sprawie delegowania pracowników (dyrektywa 96/71) w ramach świadczenia usług musi być stosowana w przypadku, gdy przewoźnicy oddelegowują pracowników pozostających z nimi w stosunku pracy z państwa członkowskiego, w którym zazwyczaj pracują, w celu świadczenia usług kabotażu.

⁽⁸⁾ Dokument roboczy Komisji, ocena oddziaływania SEC(2007) 635/2, s. 6 mówi, że w latach 1999-2003 wzrost transportu typu „cross-trade” wyniósł rocznie średnio 4,4 %. Tempo wzrostu zwiększyło się do ponad 20 % w 2004 i 2005 r.

6.2 Problemem jest sposób, w jaki dyrektywa została prze-
transponowana do prawa krajowego, co w tym konkretnym
przypadku doprowadziło do różnic w stosowaniu przepisów
dyrektywy dotyczącymi sektorów i czasu świadczenia usług. W
rezultacie niektóre kraje stosują dyrektywę wyłącznie w odnie-
sieniu do sektora budowlanego, inne wymagają stosowania
dyrektywy od pierwszego dnia świadczenia usług ⁽⁹⁾. Ponadto
dyrektywa pozwala państwom członkowskim na odstępstwo od
jej stosowania w danym sektorze za pomocą układów zbioro-
wych, jeżeli okres oddelegowania nie przekracza jednego
miesiąca ⁽¹⁰⁾.

6.3 W wypadku kabotażu, biorąc pod uwagę fakt, że obecnie
stosowanie dyrektywy różni się w zależności od państwa, nawet
jeżeli zostanie ona faktycznie wdrożona, nie rozwiąże prob-
lemów związanych z nieuczciwą konkurencją i dumpingiem
socialnym.

6.4 Ponadto nie stosuje się kontroli stosowania dyrektywy w
sprawie delegowania ⁽¹¹⁾. Jest to poważne pominięcie,
zważywszy że każde państwo członkowskie musi zapewnić
współpracę między właściwymi władzami publicznymi zgodnie
z przepisami dotyczącymi spraw socjalnych, co zostało uwzględ-
nione w przedmiotowej dyrektywie ⁽¹²⁾.

6.5 Dlatego też EKES zapozna się z wynikami europejskiego
dialogu społecznego w sektorze drogowym dotyczącego tej
kwestii.

7. Zaświadczenie dla kierowcy (artykuł 5)

7.1 EKES zwraca się z wnioskiem, aby zaświadczenie dla
kierowcy pochodzącego z kraju trzeciego poświadczало również
jego zgłoszenie do systemu zabezpieczenia społecznego.

8. Kontrola (artykuły 10–15)

8.1 Wniosek dotyczący rozporządzenia nakłada na państwa
członkowskie obowiązek wymiany informacji za pośrednictwem
krajowych punktów kontaktowych, których utworzenie jest
regulowane rozporządzeniem w sprawie warunków dostępu do
zawodu przewoźnika drogowego. Chodzi o władze lub organy
administracyjne wyznaczone do zapewniania wymiany infor-
macji z odpowiednimi władzami lub organami w pozostałych
państwach członkowskich.

8.2 Ponadto przewiduje się, że państwa członkowskie będą
odnotowywać w krajowym rejestrze przedsiębiorstw świadczą-
cych usługi przewozu drogowego wszystkie poważne naruszenia
przepisów, a także powtarzające się drobne naruszenia popeł-
niane przez ich przewoźników, które doprowadziły do nało-
żenia na nich kar.

8.3 Wniosek dotyczący rozporządzenia ustanawia nową
procedurę, którą musi stosować państwo członkowskie, jeżeli
stwierdzi naruszenie popełnione przez przewoźnika nieposiada-
jącego siedziby w tym państwie. Państwo członkowskie ma
miesiąc na przekazanie informacji zgodnie z minimalnym stan-
dardowym wzorem. Może zwrócić się do państwa członkow-
skiego prowadzenia działalności o nałożenie sankcji adminis-
tracyjnych. Państwo członkowskie, w którym dany przewoźnik
prowadzi działalność, dysponuje okresem trzech miesięcy na
poinformowanie pierwszego państwa członkowskiego o podję-
tych środkach.

8.4 W opinii EKES-u nowe przepisy stanowią krok w
dobrym kierunku. Jednakże EKES ubolewa nad fragmentacją i
różnicowaniem zasad oraz procedur kontroli i stosowania
prawodawstwa europejskiego dotyczącego przewozów drogo-
wych. EKES jest zdania, że zasada eksterytorialności, która jest
stosowana w przepisach regulujących czas odpoczynku
i prowadzenia pojazdu (rozporządzenie 561/2006), powinna
być również stosowana w przypadku naruszenia przepisów w
sprawie kabotażu. Byłoby to silniejszą zachętą do respektowania
przepisów.

8.5 Dyrektywa 2006/22 zawiera wymóg spójnej krajowej
strategii kontroli. Na jej mocy państwa członkowskie mają
wyznaczyć organ odpowiedzialny za koordynację kontroli
prawodawstwa regulującego czas prowadzenia pojazdu i odp-
oczynku. EKES jest zdania, że strategia ta powinna uwzględnić
kontrolę kabotażu.

8.6 Tak samo jeżeli chodzi o komitet, który ma wspierać
Komisję. EKES sprzeciwia się mnożeniu komitetów i zwraca się
z wnioskiem o powołanie jednego komitetu składającego się
z przedstawicieli państw członkowskich i partnerów społecz-
nych w charakterze obserwatorów, którzy będą wspierać
Komisję w obszarze kontroli i stosowania prawa europejskiego
dotyczącego przewozów drogowych.

Bruksela, 12 marca 2008 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁹⁾ Jan Cremers, Peter Donders, Editors, „The free movement of workers in
the European Union”, European Institute for Construction Labour
Research, CLR studies 4, 2004. Dotyczy to przede wszystkim Holandii,
gdzie dyrektywa jest stosowana w odniesieniu do sektora budowlanego,
nie obejmuje natomiast innych sektorów, natomiast w Belgii dyrektywa
w sprawie delegowania jest stosowana od pierwszego dnia świadczenia
usług.

⁽¹⁰⁾ Art. 3 ust. 4 dyrektywy 96/71/WE.

⁽¹¹⁾ Ecorys, „Study on road cabotage in the freight transport market”,
sprawozdanie dla DG TREN, s. 8.

⁽¹²⁾ Dyrektywa 96/71/WE, art. 3.

ZAŁĄCZNIK

do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

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

Punkty 4.5 oraz 4.6

Skreślić

- 4.5 Jednakże EKES jest zdania, że wymiar społeczny dostępu do międzynarodowego rynku przewozów drogowych rzeczy wymaga większej uwagi. Niewątpliwie w motywach, a precyzując w motywie 12, znajduje się odniesienie do dyrektywy dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług (dyrektywa 96/71), która musi być stosowana w przypadku, gdy przewoźnicy oddelegowują pracowników pozostających z nimi w stosunku pracy z państwa członkowskiego, w którym zazwyczaj pracują, w celu świadczenia usług kabotażu. Treść tego motywu nie została jednak uwzględniona ani w artykułach, ani w uzasadnieniu.
- 4.6 Ten aspekt jest tym bardziej istotny, że wdrażanie przepisów wspólnotowych w sektorze transportu drogowego, zwłaszcza w odniesieniu do kwestii socjalnych, nie jest skuteczne we wszystkich państwach członkowskich.

Uzasadnienie

W ramach usług kabotażu wymiar społeczny został już w dużym stopniu uregulowany w rozporządzeniu 561/2006 w sprawie uregulowania czasu prowadzenia pojazdu i odpoczynku kierowców oraz we właściwych przepisach wykonawczych, jak również w dyrektywie 2002/15/WE w sprawie czasu pracy, w porządku prawnym różnych państw członkowskich oraz poprzez tymczasowy charakter kabotażu.

Wynik głosowania

Za: 27 Przeciw: 41 Wstrzymało się: 5

Punkt 4.6

Zastąpić

- 4.6 Ten aspekt jest tym bardziej istotny, że wdrażanie przepisów wspólnotowych w sektorze transportu drogowego, zwłaszcza w odniesieniu do kwestii socjalnych, nie jest skuteczne we wszystkich państwach członkowskich. Na koniec warto pokrótce wspomnieć o domniemanym zjawisku kabotażu wykonywanego przez przewoźników z nowych państw członkowskich, ponieważ na mocy układów o przystąpieniu zawartych z nowymi państwami członkowskimi mają zastosowanie środki tymczasowe, zwłaszcza że wszystkie środki tymczasowe przestaną obowiązywać najpóźniej w 2009 r. i kabotaż stanie się wówczas dozwolony.

Uzasadnienie

Środki tymczasowe stosowane w odniesieniu do nowych państw członkowskich przestaną obowiązywać przed końcem 2009 r. W związku z tym wszystkie kraje będą traktowane jednakowo w kontekście omawianego rozporządzenia, które według realistycznych ocen zacznie obowiązywać we wszystkich państwach członkowskich po 2009 r. Podkreślenie tego faktu jest istotne, ponieważ powinno ono przyczynić się do położenia kresu spekulacjom na temat nieuczciwej konkurencji i dumpingowi socjalnemu ze strony nowych państw członkowskich.

Wynik głosowania

Za: 27 Przeciw: 47 Wstrzymało się: 4

Punkt 5.3.9

Zastąpić

- 5.3.9 Niewątpliwie EKES nie sprzeciwia się pojawieniu się na rynku przewoźników z nowych państw członkowskich, niemniej jednak w związku z tym pojawia się kwestia ograniczenia i kontroli kabotażu, aby uniknąć nieuczciwej konkurencji i dumpingu socjalnego. Z tego powodu EKES popiera wybór Komisji, który prowadzi do ustanowienia ram prawnych sprzyjających regulowanej konkurencji i wstrzymaniu pełnej liberalizacji kabotażu. Ocena oddziaływania środków proponowanych przez Komisję podkreśla rozwój transportu typu „cross-trade” (wykonywanego na rynku wewnętrznym przez operatorów z krajów trzecich) ⁽¹⁾. Ponadto coraz więcej przedsiębiorstw transportowych i logistycznych otwiera oddziały w nowych państwach członkowskich i wysyła kierowców z tych państw do realizacji przewozów międzynarodowych między starymi państwami członkowskimi. Zdaniem EKES-u jest to jednak nieodłączną cechą rozszerzenia UE i wiąże się z celami rynku wewnętrznego.

⁽¹⁾ Dokument roboczy Komisji, ocena oddziaływania SEC(2007) 635/2 wyjaśnia, że szczególnie koszty pracy (kierowców) mogą się wahać między 1 a 3, a w niektórych przypadkach nawet między 1 a 6 (s. 6).

Uzasadnienie

Ponownie pojawiają się obawy o nieuczciwą konkurencję i dumping socjalny, a punkt ten powtarza to, o czym już wielokrotnie wspomniano. Bardziej wskazane jest, by wspomnieć raczej o rynku wewnętrznym, którego UE potrzebuje.

Wynik głosowania

Za: 31 Przeciw: 61 Wstrzymało się: 0

Punkt 5.3.10*Skreślić*

~~5.3.10 Ocena oddziaływania środków proponowanych przez Komisję podkreśla również rozwój transportu typu „cross trade” (niektórzy nazywają to zjawisko „dużym kabotażem”).⁽¹⁾ Ponadto coraz więcej przedsiębiorstw transportowych i logistycznych otwiera oddziały w nowych państwach członkowskich i wysyła kierowców z tych państw do realizacji przewozów międzynarodowych między starymi państwami członkowskimi według bezkonkurencyjnych stawek wynikających z dużej różnicy w wynagrodzeniu kierowców ze starych i nowych państw członkowskich. Wniosek dotyczący rozporządzenia nie uwzględnia tego innego aspektu nieuczciwej konkurencji i dumpingu socjalnego.~~

Uzasadnienie

Nowe państwa członkowskie nie zawsze muszą być jedynym powodem zaakcentowania aspektów społecznych rozporządzenia.

Wynik głosowania

Za: 33 Przeciw: 58 Wstrzymało się: 5

Punkt 5.3.11*Skreślić*

~~5.3.11 Z tego również powodu EKES wyraża żal, że pakiet legislacyjny, a w szczególności wspomniany wniosek, pomijają wymiar społeczny. Nie została w nich uwzględniona wysoka różnica w wynagrodzeniu pracowników tego sektora w nowych i starych państwach członkowskich ani negatywny wpływ tego zjawiska na małe i średnie przedsiębiorstwa, na zatrudnienie i wynagrodzenie kierowców.~~

Uzasadnienie

Nowe państwa członkowskie nie zawsze muszą być jedynym powodem zaakcentowania aspektów społecznych rozporządzenia.

Wynik głosowania

Za: 27 Przeciw: 62 Wstrzymało się: 1

Punkt 6*Skreślić.***~~6: Dyrektywa w sprawie delegowania pracowników~~**

~~6.1 Dyrektywa w sprawie delegowania pracowników (dyrektywa 96/71) w ramach świadczenia usług musi być stosowana w przypadku, gdy przewoźnicy oddelegowują pracowników pozostających z nimi w stosunku pracy z państwa członkowskiego, w którym zazwyczaj pracują, w celu świadczenia usług kabotażu.~~

~~6.2 Problemem jest sposób, w jaki dyrektywa została przetransponowana do prawa krajowego, co w tym konkretnym przypadku doprowadziło do różnic w stosowaniu przepisów dyrektywy dotyczącymi sektorów i czasu świadczenia usług. W rezultacie niektóre kraje stosują dyrektywę wyłącznie w odniesieniu do sektora budowlanego, inne wymagają stosowania dyrektywy od pierwszego dnia świadczenia usług. Ponadto dyrektywa pozwala państwom członkowskim na odstępstwo od jej stosowania w danym sektorze za pomocą układów zbiorowych, jeżeli okres oddelegowania nie przekracza jednego miesiąca.~~

~~6.3 W wypadku kabotażu, biorąc pod uwagę fakt, że obecnie stosowanie dyrektywy różni się w zależności od państwa, nawet jeżeli zostanie ona faktycznie wdrożona, nie rozwiąże problemów związanych z nieuczciwą konkurencją i dumpingiem socjalnym.~~

⁽¹⁾ Dokument roboczy Komisji, ocena oddziaływania SEC(2007) 635/2, s. 6 mówi, że w latach 1999-2003 wzrost transportu typu „cross-trade” wynosił rocznie średnio 4,4%. Tempo wzrostu zwiększyło się do ponad 20% w 2004 i 2005 r.

- ~~6.4 Ponadto nie stosuje się kontroli stosowania dyrektywy w sprawie delegowania. Jest to poważne pominięcie, zważywszy że każde państwo członkowskie musi zapewnić współpracę między właściwymi władzami publicznymi zgodnie z przepisami dotyczącymi spraw socjalnych, co zostało uwzględnione w przedmiotowej dyrektywie~~
- ~~6.5 Dlatego też EKES zapozna się z wynikami europejskiego dialogu społecznego w sektorze drogowym dotyczącego tej kwestii.~~

Uzasadnienie

Aspekty socjalne w sektorze transportu ze względu na jego specyfikę, są już uregulowane przez dyrektywę 2002/15/WE, w sprawie czasu pracy i rozporządzenie (WE) nr 561/2006, w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego oraz użycia tachografów cyfrowych.

Jeśli chodzi o inne aspekty socjalne, to stosowanie dyrektywy 96/71/WE w sektorze takim, jak np. budownictwo, gdzie pracownicy przemieszczają się w sposób stały, różni się od stosowania jej w przewozie towarowym świadczącym jednorazowe usługi kabotażowe będące kontynuacją transportu międzynarodowego; w tym przypadku przemieszczanie się kierowców stanowi część ich pracy jako kierowców transportu międzynarodowego i podlega uregulowaniom licencji wspólnotowej.

Wynik głosowania

Za: 24 Przeciw: 63 Wstrzymało się: 2

Punkt 6.3

Zmienić

- 6.3 ~~W wypadku kabotażu, biorąc pod uwagę fakt, że obecnie stosowanie dyrektywy różni się w zależności od państwa, nawet jeżeli zostanie ona faktycznie wdrożona, nie rozwiąże ona problemów związanych z nieuczciwą konkurencją i dumpingiem socjalnym.~~

Uzasadnienie

Nowe państwa członkowskie nie zawsze muszą być jedynym powodem zaakcentowania aspektów społecznych rozporządzenia.

Wynik głosowania

Za: 32 Przeciw: 57 Wstrzymało się: 2

Punkt 1.2

Zastąpić:

- 1.2 Jednakże EKES jest zdania, że wymiar społeczny dostępu do międzynarodowego rynku przewozów drogowych ~~wymaga może wymagać większej uwagi. Kabotaż, podobnie jak transport typu „cross trade”⁽¹⁾, może prowadzić do nieuczciwej konkurencji i dumpingu socjalnego w tym sektorze, co wynika z różnic w wynagrodzeniu kierowców z nowych i starych państw członkowskich.~~

Uzasadnienie

Jeżeli chcemy podkreślić wymiar społeczny omawianej regulacji, nie należy tego uzasadniać sytuacją w nowych państwach członkowskich. Nieuczciwa konkurencja może występować w dowolnym państwie członkowskim i pochodzić z dowolnego państwa członkowskiego. Ponadto nie można mówić o dumpingu socjalnym w UE, gdy przedsiębiorstwa lub osoby fizyczne działają całkowicie legalnie, niezależnie od miejsca prowadzenia działalności.

Wynik głosowania

Za: 28 Przeciw: 61 Wstrzymało się: 1

⁽¹⁾ Za transport typu „cross trade” uznaje się przewozy między krajem A i B, wykonywane przez przewoźnika posiadającego siedzibę w kraju C.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie ograniczenia emisji CO₂ dzięki nowym metodom zarządzania portami lotniczymi (opinia rozpoznawcza)

(2008/C 204/10)

W piśmie z dnia 4 lipca 2007 r. minister transportu Portugalii, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, w ramach portugalskiej prezydencji w Radzie UE, zwrócił się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o sporządzenie opinii rozpoznawczej w sprawie

ograniczenia emisji CO₂ dzięki nowym metodom zarządzania portami lotniczymi.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 19 lutego 2008 r. Sprawozdawcą był Thomas McDONOGH.

Na 443. sesji plenarnej w dniach 12–13 marca 2008 r. (posiedzenie z 13 marca 2008 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 103 głosami — nikt nie był przeciw, 5 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Zalecenia

- Należy zachęcać porty lotnicze do przyjmowania strategii zmniejszania powodowanych przez nie emisji CO₂ wprowadzając model jakości powietrza, który identyfikuje wszystkie źródła emisji tlenków azotu oraz ustanawia cele w zakresie zmniejszenia emisji CO₂. Model ten powinien być skalibrowany na podstawie danych z punktów monitorowania jakości powietrza rozmieszczonych na terenie portu lotniczego. Kluczowymi obszarami, jakie powinien on uwzględniać, powinny być płyta lotniska, zabudowa (terminal oraz budynki obsługi), parkingi samochodowe oraz naziemne drogi dojazdowe.
- Należy zachęcać do stosowania w budowie i eksploatacji infrastruktury portów lotniczych uznanych standardów budownictwa i międzynarodowych dobrych praktyk w celu zmniejszenia ilości emitowanego dwutlenku węgla. Główne przykłady to izolacja budynków, maksymalne wykorzystanie światła naturalnego i ciepła uzyskiwanego z nasłonecznienia, zbieranie wody opadowej, wykorzystywanie energii słonecznej, stosowanie układów do skojarzonego wytwarzania ciepła i energii elektrycznej (CHP), inteligentnych systemów zarządzania budynkiem oraz wymienników ciepła.
- Należy zachęcać porty lotnicze do wykorzystywania energii ze źródeł odnawialnych.
- Należy zachęcać do stosowania przyjaznych dla środowiska pojazdów obsługi naziemnej na lotniskach, gdzie ruch takich pojazdów związany z przemieszczaniem samolotów jest duży. Porty lotnicze mogłyby także promować stosowanie przez dojeżdżających pasażerów bardziej ekologicznych pojazdów ustalając zróżnicowane opłaty parkingowe i wyznaczając im korzystniejsze miejsca postoju.
- Należy zachęcać porty lotnicze do minimalizacji powstających odpadów przez stosowanie ulepszonych urządzeń do recyklingu. Korzystne byłoby ustalenie jako kluczowego wskaźnika ekologicznego ilości odpadów wyprodukowanych na jednego pasażera.
- Należy minimalizować skutki związane z samochodowym dojazdem do lotnisk poprzez tworzenie innych, bardziej przyjaznych dla środowiska możliwości dojazdu zarówno dla pasażerów, jak i dla załogi — na przykład połączeń kolejowych, autobusowych, inicjatyw zachęcających do wspólnego korzystania z samochodów czy do dojazdu rowerem.
- Tam, gdzie to możliwe, należy zachęcać porty lotnicze, by usprawniały procedury zarządzania ruchem lotniczym w obrębie lotnisk oraz w ich pobliżu w celu zmniejszenia zużycia paliwa przez samoloty.
- Jeśli to możliwe, silniki pomocnicze nie powinny pozostawać włączone, gdy samolot znajduje się na ziemi. Powinna istnieć możliwość dostarczania zasilania i klimatyzowanego powietrza do wentylacji (PCA) z budynku terminalu.
- Należy zniechęcać do stosowania lub zakazać eksploatacji samolotów wyposażonych w silniki starszego typu, nieekonomicznych pod względem zużycia paliwa, podwyższając opłaty za lądowanie i start dla tych samolotów poprzez stosowanie zróżnicowanych stawek.
- Należy zniechęcać do eksploatacji samolotów o wyższym poziomie emisji hałasu, przyjmując schematy klasyfikacji hałasu lotniczego oraz powiązane z nimi schematy kontyngentów hałasu dla lotnisk.
- Dążąc do zmniejszenia emisji, należy przyjąć podejście systemowe: w dalszym ciągu uznawać bezpieczeństwo za najwyższy priorytet, jednak uwzględniać wszystkie czynniki, w tym konstrukcję i działanie kadłuba oraz silnika samolotu, relacje „trade-off”, paliwa alternatywne, obsługę naziemną, przepustowość lotnisk oraz zarządzanie ruchem lotniczym.
- Stosować płynne podejście do lądowania (CDA — *continuous descent approach*), w trakcie którego samolot rozpoczyna zniżanie na większej wysokości i zniża się nieprzerwanie — w odróżnieniu od zniżania schodkowego (*staggered approach*), przy którym samolot pokonuje dłuższe odcinki na stałej wysokości, co wymaga większej siły ciągu dla utrzymania stałej prędkości i powoduje większe zużycie paliwa. Przy płynnym podejściu samolot zniża się z bardziej efektywną prędkością, przez co zmniejsza się zużycie paliwa. Wpływ stosowania tej techniki lądowania na jakość powietrza zaznacza się prawdopodobnie w zasięgu 15-20 mil wokół lotniska.
- Wykorzystywać samoloty turbośmigłowe na wszystkich trasach krótszych niż 500 km oraz na trasach, gdzie liczba pasażerów na każdym odcinku jest mniejsza niż 70 i pozwala na to zasięg.
- Zmniejszać zużycie paliwa wyłączając 1 lub 2 silniki w trakcie kołowania na start i po lądowaniu.

2. Wprowadzenie

2.1 Lotnictwo ma znaczący udział w emisji gazów cieplarnianych. Obecnie emisje powodowane przez lotnictwo stanowią ok. 3 % ⁽¹⁾ ogólnych emisji gazów cieplarnianych całej UE, a ich ilość od 1990 r. zwiększyła się o 87 %. Ten szybki wzrost emisji z lotnictwa kontrastuje z sukcesami wielu innych gałęzi gospodarki w zakresie ograniczania emisji. O ile nie zostaną podjęte działania, do 2012 r. wzrost emisji pochodzących z lotów realizowanych w europejskich portach lotniczych zniweluje ponad jedną czwartą z 8-procentowego zmniejszenia emisji, które musi osiągnąć UE-15, by zrealizować cel przyjęty w protokole z Kioto. Do 2020 r. emisje powodowane przez lotnictwo mogą osiągnąć ponad dwukrotność obecnego poziomu.

2.2 Lotnictwo stymuluje gospodarkę, handel i turystykę, tworzy nowe możliwości działalności gospodarczej i zwiększa możliwości poprawy jakości życia zarówno w regionach rozwiniętych, jak i rozwijających się.

2.3 Transport lotniczy przewozi rocznie 2 miliardy pasażerów oraz 40 % wartości międzyregionalnego eksportu towarów. 40 % turystów podróżujących na trasach międzynarodowych wybiera samolot. Lotnictwo zapewnia 29 milionów miejsc pracy na całym świecie. Jego wkład w gospodarkę światową ocenia się na 2 960 mld USD, co stanowi równowartość 8 % światowego PKB.

2.4 Port lotniczy powinien stanowić integralną część lokalnej infrastruktury oraz odgrywać wiodącą rolę w ochronie środowiska na tym obszarze.

2.5 Efektywność i maksymalne wykorzystanie infrastruktury portów lotniczych w dużym stopniu zależy od kontroli ruchu lotniczego. Wprowadzenie i zwrócenie uwagi na stosowanie efektywnych procedur kontroli ruchu lotniczego, zarówno w obrębie lotnisk, jak i w ich pobliżu, może zmniejszyć zużycie paliwa potrzebnego do startu, lądowania i kołowania.

2.6 Wiele lotnisk, jak Gatwick, Paris Orly, Milan Linate i in., już teraz dramatycznie zbliża się do granicy przepustowości. Do roku 2010 w sytuacji takiej znajdzie się około 15 kolejnych lotnisk europejskich. Brytyjski urząd lotnictwa cywilnego jest jedną z organizacji, których zdaniem przydziały czasu powinny być sprzedawane liniom lotniczym w drodze licytacji, po czym mogłyby one handlować nimi na rynku wtórnym (przy zapewnieniu jego przejrzystości). Zachęcałoby to do lepszego wykorzystania ograniczonych zasobów.

2.7 Efektywność wykorzystania infrastruktury portów lotniczych oraz związanej z nimi infrastruktury naziemnej można by zwiększyć, stosując większe samoloty tam, gdzie to możliwe. Mimo pełnego obłożenia wielu lotów średnia liczba pasażerów przypadająca na jeden samolot przy wykorzystaniu kilku lotnisk wynosi tylko 68. Samoloty są zbyt małe, a linie lotnicze mają niewielką motywację do wprowadzania większych i nowocześniejszych maszyn, ponieważ opłaty lotniskowe tego nie uwzględniają i nie zachęcają do zwiększania w ten sposób efektywności. Właściwym działaniem w kierunku poprawy tej

sytuacji wydaje się kombinacja mechanizmów rynkowych i przepisów dotyczących efektywności — na przykład zasady, by przewoźnicy musieli korzystać ze swoich stanowisk odlotu co najmniej raz na godzinę (w zależności od typu samolotu) albo udostępnić je innemu przewoźnikowi.

2.8 Wniosek Komisji dotyczący ustanowienia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej (SESAR), łączącej krajowe systemy kontroli ruchu powietrznego funkcjonujące obecnie oferuje możliwość znacznej poprawy efektywności wykorzystania przestrzeni powietrznej podczas podejścia do lądowania i startu, co z kolei zmniejszy spiętrzenie ruchu na ziemi, tzn. czas oczekiwania na okienka czasowe startu i lądowania (sloty) (według szacunków Zrzeszenia Międzynarodowego Transportu Lotniczego IATA, całkowita ilość dwutlenku węgla emitowanego przez statki powietrzne mogłaby zmniejszyć się o 12 %, gdyby systemy kontroli ruchu lotniczego były efektywniejsze). Komitet wzywa wszystkie zaangażowane podmioty do szybkich postępów w negocjacjach dotyczących ustanowienia nowego systemu i do zapobiegania opóźnieniom w jego wprowadzaniu w wyniku taktów podyktowanych interesami branżowymi.

3. Lotnictwo — źródło hałasu i emisji

3.1 Szacuje się, że wkład lotnictwa w światową emisję gazów cieplarnianych wynosi 2 %, a do 2050 r. może się podwoić.

3.2 Pod względem redukcji hałasu i emisji na jednostkę produkcji przemysł lotniczy uczynił w minionych latach więcej niż większość innych gałęzi przemysłu. Efektywność wykorzystania paliwa zwiększa się obecnie o ok. 1–2 % rocznie, a udział emisji wynosi 2 % całkowitej ilości. Ruch lotniczy wzrasta o 5 % rocznie, natomiast oszczędności uzyskane dzięki efektywności energetycznej są poniżej 1,5 %. Ponieważ jednak przewidywany wzrost w lotnictwie będzie większy od tego wskaźnika, same tylko ulepszenia technologiczne nie wystarczą, by rozwiązać problem.

4. Hałas i jakość powietrza w pobliżu portów lotniczych

4.1 Przemysł lotniczy stara się wdrażać zrównoważone podejście do zarządzania hałasem przyjęte przez Międzynarodową Organizację Lotnictwa Cywilnego (ICAO), które ma na celu złagodzenie narażenia ludności w sposób maksymalnie efektywny pod względem kosztów.

4.2 W tym kontekście kluczowym zagadnieniem jest zmniejszenie poziomu hałasu u źródła, co można osiągnąć poprzez rozwój technologiczny. W ciągu minionych dziesięcioleci udało się osiągnąć znaczącą poprawę, dalszy postęp jest celem na najbliższe 15 lat. WE wydała dyrektywę ⁽²⁾ ustanawiającą zasady zarządzania hałasem oraz wprowadzającą ograniczenia działalności w portach lotniczych Wspólnoty, w tym przepisy dotyczące wycofywania najgłośniejszych (w rozumieniu rozdziału 3) samolotów. Efekty wdrażania tej dyrektywy należałoby obecnie poddać ponownej ocenie.

⁽²⁾ Dyrektywa 2002/30/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 marca 2002 r. w sprawie ustanowienia zasad i procedur w odniesieniu do wprowadzenia ograniczeń odnoszących się do poziomu hałasu w portach lotniczych Wspólnoty (Tekst mający znaczenie dla EOG), Dz. U. L 85 z 28.3.2002, s. 40–46 (ES, DA, DE, EL, EN, FR, IT, NL, PT, FI, SV); polskie wydanie specjalne, rozdział 07, tom 006, s. 96–102

⁽¹⁾ Zob. http://ec.europa.eu/environment/climat/aviation_en.htm

4.3 Porty lotnicze i dostawcy usług nawigacji lotniczej są zobowiązani do wdrażania we wszystkich stosownych przypadkach procedury płynnego podejścia do lądowania (CDA) oraz innych procedur lotu zmniejszających poziom hałasu, przy zachowaniu przepustowości pasów startowych. Stwierdzono, że jest to główny obszar działania w kierunku zmniejszenia emisji CO₂ na terenie portów lotniczych i wokół nich.

4.4 Rządy powinny zadbać, aby planowanie przestrzenne i gospodarka gruntami na terenach wokół portów lotniczych obejmowały działania prewencyjne.

4.5 Zagadnienie jakości powietrza wymaga kompleksowych działań ukierunkowanych na wszystkie źródła emisji w powietrzu i na ziemi, w tym także na takie, które nie są bezpośrednio związane z transportem lotniczym, towarzyszą jednak jego eksploatacji, np. przemysł i ruch drogowy. Należy zachęcać do przyłączania portów lotniczych do sieci kolejowej i tworzenia tym samym przyjaznych dla środowiska możliwości dojazdu do nich. W tym kontekście istotne jest także ulepszanie i rozwijanie sieci połączeń kolejowych i autobusowych. Porty lotnicze powinny wspierać korzystanie z pojazdów przyjaznych dla środowiska poprzez stosowanie zróżnicowanych opłat na parkingach i przyznawanie korzystniejszych miejsc postojowych. Dla pojazdów obsługi naziemnej minimalnym wymogiem powinno być zasilanie ekologicznymi źródłami energii, np. gazem lub energią elektryczną. Niektóre modele tych pojazdów są już obecnie zasilane akumulatorowo — należy zwiększać ich zastosowanie tam, gdzie pozwalają na to warunki pracy. Znaczącym czynnikiem zwiększającym ruch samochodowy wokół portów lotniczych może być dojazd pracowników. Także tu należy zachęcać do stwarzania innych możliwości, takich jak autobusy dowożące pracowników, wspólne korzystanie z samochodów, planowanie systemu zmianowego tak, by unikać godzin szczytu, i o ile to możliwe, zachęcanie personelu lotniska do korzystania z rowerów.

4.6 Dzięki postępowi technologicznemu praktycznie udało się wyeliminować emisję widocznego dymu oraz węglowodorów, a emisję tlenków azotu z silników lotniczych w ciągu minionych 15 lat sukcesywnie zredukowano o 50 %. Do roku 2020 planowane jest zmniejszenie emisji związków azotu o dodatkowe 80 % dzięki nowej technologii konstrukcji silników.

4.7 Trwają prace nad systemami ogniów paliwowych, które mogłyby zastąpić pokładowe pomocnicze zespoły napędowe (APU), co pozwoliłoby zmniejszyć emisje o wartość sięgającą 75 % na jednostkę.

4.8 Porty i linie lotnicze starają się wykorzystywać w obsłudze naziemnej bardziej ekologiczne i wydajne urządzenia i pojazdy. Naciskają na władze centralne i lokalne, by te zapewniały bardziej przyjazny środowisku dojazd do lotnisk — na przykład pociągi czy metro.

4.9 W trakcie postoju samolotu na ziemi zwykle pracuje jeden z jego silników, aby go zasiląć.

5. Wpływ lotnictwa na zmiany klimatu

5.1 Na lotnictwo przypada ok. 2–4 % europejskich emisji CO₂ pochodzących ze spalania paliw kopalnych. Według prognozy Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu (IPCC) do roku 2050 udział ten mógłby osiągnąć ok. 5 % lub więcej. Należy także zauważyć, że do 2012 r. wzrost emisji spowodowanych przez lotnictwo mógłby zniwelować ponad jedną czwartą oszczędności, jakie UE zobowiązała się osiągnąć w protokole z Kioto. Osiągnięcie międzynarodowego porozumienia w sprawie działań okazuje się trudne, jednak celem zaproponowanej dyrektywy jest ustanowienie wzoru dla takich działań na szczeblu światowym. Jest to jedyna inicjatywa dająca taką możliwość.

5.2 80 % emitowanych przez lotnictwo gazów cieplarnianych związanych jest z lotami pasażerskimi na dystansach powyżej 1500 km (900 mil), dla których w praktyce nie ma alternatywy.

5.3 Lotnictwo aktywnie bada możliwości stopniowego wprowadzania paliw alternatywnych, takich jak paliwa uzyskiwane w procesie upłynniania biomasy (*biomass-to-liquid* — BTL), w celu dalszej redukcji emisji dwutlenku węgla.

5.4 Postęp technologiczny, poprawa infrastruktury oraz dobre wzorce działania w odniesieniu do portów lotniczych uważa się obecnie za najbardziej efektywne i najtańsze środki zmierzające do rozwiązania kwestii związanych ze zmianami klimatu, obok odpowiednich działań opartych na mechanizmach rynkowych.

5.5 Porty lotnicze potrzebują wprowadzenia międzynarodowych standardów i globalnej polityki, nie zaś rozproszonych, doraźnych działań.

5.6 Właściwe projektowanie portów lotniczych mogłoby przyczynić się do zmniejszenia emisji. Mowa tu w szczególności o reorganizacji dróg kołowania i stanowisk w celu zmniejszenia zagęszczenia ruchu na płycie lotniska. Budynki terminali powinny być projektowane w sposób minimalizujący zużycie energii potrzebnej do ogrzewania i klimatyzacji. Przy ich projektowaniu powinno się uwzględniać stosowanie tam, gdzie to możliwe, paneli słonecznych, zwiększenie wykorzystania naturalnego światła i uzysku ciepła z nasłonecznienia, stosowanie układów do skojarzonego wytwarzania ciepła i energii elektrycznej (CHP), oraz systemów wymiany ciepła, zastosowanie systemu gromadzenia wód opadowych, które mogłyby być wykorzystywane w toaletach, do mycia samolotów itp. Należy skutecznie kontrolować temperaturę w budynkach terminali, aby zapobiegać marnotrawstwu energii spowodowanemu zbyt dużym nagrzaniem lub chłodzeniem.

5.7 Celem zarządzania operacyjnego portami lotniczymi powinno być zmniejszenie ilości odpadów produkowanych na jednego pasażera poprzez większe uwzględnianie recyklingu zarówno bezpośrednio w portach lotniczych, jak i w umowach o poziomie świadczonych usług zawieranych z liniami lotniczymi i innymi kluczowymi partnerami.

5.8 Dyrektywa włączająca lotnictwo do europejskiego systemu handlu uprawnieniami do emisji (ETS) ⁽³⁾ może pozytywnie zwiększyć świadomość w społeczeństwie, dostarczyć poważnych nowych środków dla zmniejszania emisji dwutlenku węgla oraz stanowić sposób na internalizację kosztów zewnętrznych związanych ze środowiskiem naturalnym, które sektor lotniczy mógł do tej pory ignorować. Biorąc pod uwagę poziom i zmienność cen CO₂, raczej nie będzie miała znaczącego wpływu na utrzymujący się wzrost ruchu lotniczego i emisji.

6. Wnioski — dalsze kroki

6.1 Jeśli kwestia wpływu portów lotniczych na środowisko ma być przedmiotem działań proaktywnych, podejmowanych we właściwym czasie oraz efektywnych kosztowo, wymaga to pełnej współpracy i porozumienia gremiów międzynarodowych, rządów i zainteresowanych podmiotów z sektora przemysłu.

6.2 Dążąc do zmniejszenia emisji należy przyjąć podejście systemowe: w dalszym ciągu uznawać bezpieczeństwo za najwyższy priorytet, jednak uwzględniać wszystkie czynniki, w tym konstrukcję i działanie kadłuba oraz silnika samolotu, zależności „trade-off”, paliwa alternatywne, obsługę naziemną, przepustowość lotnisk oraz zarządzanie ruchem lotniczym.

6.3 Palącym priorytetem jest skonsolidowanie długoterminowych celów stawianych przed portami lotniczymi w związku z ochroną środowiska, na podstawie rzetelnych i sprawdzalnych danych i wymogów. Cele te powinny uwzględniać wszystkie aspekty działalności w portach lotniczych (ruch powietrzny, budynki, dojazd itp.).

6.4 Kluczowym czynnikiem przy projektowaniu portów lotniczych w przyszłości powinno być tworzenie nowej infrastruktury w celu zmniejszenia zużycia paliwa przed startem i po lądowaniu. Należy dokładniej zbadać możliwość wprowadzenia na większych lotniskach pól oczekiwania, do których holowano by samoloty komercyjne z wyłączonymi silnikami, uruchamianymi dopiero około 10 minut przed startem, i tam, gdzie to wykonalne, wprowadzić to rozwiązanie.

6.5 Stosowanie płynnego podejścia do lądowania (CDA — *continous descent approach*), w trakcie którego samolot rozpoczyna zniżanie na większej wysokości i zniża się nieprzerwanie — w odróżnieniu od zniżania schodkowego (*staggered approach*), przy którym następuje nadmierne zużycie paliwa. Płynne podejście oznacza, że samolot zniża się z bardziej efektywną prędkością, co skutkuje zmniejszeniem zużycia paliwa.

Bruksela, 13 marca 2008 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

⁽³⁾ COM(2006) 818 wersja ostateczna — 2006/0304 (COD) oraz opinia Komitetu Dz.U. C 175 z 27.7.2007, s. 5.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wytycznych w sprawie stosowania art. 81 Traktatu WE w sektorze usług transportu morskiego (opinia dodatkowa)

(2008/C 204/11)

Dnia 20 listopada 2007 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, działając na podstawie art. 29 lit a) przepisów wykonawczych do regulaminu wewnętrznego, podjęło decyzję o sporządzeniu opinii dodatkowej w sprawie

wytycznych w sprawie stosowania art. 81 Traktatu WE w sektorze usług transportu morskiego.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 19 lutego 2008 r. Sprawozdawcą była Anna BREDIMA.

Na 443. sesji plenarnej w dniach 12-13 marca 2008 r. (posiedzenie z dnia 12 marca 2008 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 117 głosami — 6 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Wnioski

1.1 Zdaniem EKES-u struktura i aktualna treść projektu wytycznych zasługują w większości na poparcie. Zwraca jednak uwagę na różny poziom szczegółowości rozdziałów dotyczących żeglugi liniowej i usług trampowych (konsorcjów). Część poświęcona wymianie informacji w wypadku usług żeglugi liniowej jest dosyć szczegółowa i wydaje się być stosunkowo pomocna pod względem opisu i interpretacji właściwego orzecznictwa oraz praktyki decyzyjnej w tym zakresie. Ogólnie rzecz biorąc, w odniesieniu do usług żeglugi liniowej wytyczne wydają się być jasne i opierać na dostępnym orzecznictwie oraz długotrwałych i drobiazgowych dyskusjach z przedstawicielami tej branży. Natomiast mniej szczegółowe są ustępy poświęcone usługom trampowym w ogóle, a w szczególności konsorcjom przewoźników. Komitet zakłada, że ów niedostatek szczegółowości w znacznej mierze wynika z braku orzecznictwa w tym zakresie, a zatem braku doświadczenia właściwych władz (odpowiedzialnych za konkurencję), w tym Komisji Europejskiej, w dziedzinie usług trampowych i konsorcjów przewoźników, jako że dotychczas nie było żadnych formalnych skarg ze strony charterujących.

1.2 EKES ponawia swoje wezwania zawarte we wcześniejszych opiniach (2004, 2006, 2007), by UE podjęła konstruktywne konsultacje z innymi jurysdykcjami zmierzające do określenia zgodności pomiędzy istniejącymi na świecie systemami regulacji odnoszącymi się do żeglugi liniowej. Ponadto Komitet przypomina swoje zalecenie wyrażone we wspomnianych opiniach, aby rozważając kwestie przepisów z zakresu ochrony konkurencji w transporcie morskim, Komisja Europejska oprócz aspektów czysto konkurencyjnych uwzględniła również czynnik ludzki (np. wpływ na zatrudnienie marynarzy europejskich).

1.3 EKES proponuje, by treść (projektu) wytycznych odnoszącą się do żeglugi liniowej, zwłaszcza gdy dane uznawane są za „historyczne”, wyjaśniać za pomocą obrazowych przykładów.

1.4 Ponieważ ustępy dotyczące usług trampowych i konsorcjów przewoźników są mniej szczegółowe z domniemywanych powyżej względów, Komitet zastanawia się, czy wystarczą one operatorom żeglugi trampowej (konsorcjom przewoźników) do dokonania oceny porozumień o współpracy, których są stronami. Być może potrzeba będzie pewnych dokładniejszych wyjaśnień w odniesieniu do ustępów projektu wytycznych poświęconych usługom trampowym (konsorcjom). Być może należałoby również rozważyć rozszerzenie rozporządzenia w sprawie konsorcjów, które aktualnie ogranicza się wyłącznie do transportu kontenerowego, by objęło także właściwe sektory światowego rynku żeglugi.

1.5 EKES podkreśla, że rynek usług trampowych w żadnym wypadku nie jest obsługiwany w większości przez konsorcja przewoźników. Ogromna większość tego rodzaju przewozów dokonywana jest bowiem przez liczne małe i średnie przedsiębiorstwa, które konkurują ze sobą o ładunek. Z tego względu Komitet twierdzi, że wytyczne powinny zawierać wyraźne wyjaśnienie uznające ten fakt. Ponadto Komisja Europejska powinna również przedstawić więcej informacji na temat stosowania zasady *de minimis* w odniesieniu do konsorcjów, które są zbyt małe, by mieć jakikolwiek istotny wpływ na swoje rynki.

1.6 Rozczarowuje fakt, że wytyczne w zakresie konsorcjów przewoźników świadczących usługi trampowe nie odpowiadają w pełni na kwestie będące źródłem niepewności, a nawet troski operatorów żeglugi trampowej. EKES podziela pogląd, jaki można wywnioskować z całości projektu wytycznych, że konsorcja przewoźników oferujące usługi trampowe *per se* nie są sprzeczne ze wspólnotowym prawem konkurencji, jednak wzywa Komisję Europejską do doprecyzowania ostatecznej wersji wytycznych w zakresie stosowania przepisów art. 81 ust. 3 do konsorcjów usług trampowych, aby dostarczyć im instrumentów niezbędnych do dokonania samooceny.

1.7 Należy zwrócić uwagę na fakt, że projekt wytycznych nie definiuje terminu „usługi trampowe”, w związku z czym nie jest jasne, czy dotyczy on również pasażerskich przewozów morskich lub transportu specjalistycznego. Być może należałoby także rozważyć wyjaśnienie tej kwestii.

1.8 Ponadto odnośnie do rozdziału dotyczącego usług trampowych EKES proponuje, by wytyczne wyjaśniały, że działalność pośredników handlowych w zakresie umów na przewóz statkiem nie różni się zasadniczo od działalności zarządzającego konsorcjum w kwestii ustalania cen. Rynki usług trampowych, w tym również te, na których działają konsorcja przewoźników, mają charakter przetargowy, tj. ceny ustalane są pomiędzy stronami biorącymi udział w negocjacjach i opierają się na podaży i popycie. Sam fakt, że zarządzający konsorcjum uzgadnia cenę z czarterującym określony statek wchodzący w skład konsorcjum nie stanowi zatem „wspólnego ustalania cen” będącego podstawowym ograniczeniem konkurencji.

2. Wprowadzenie

2.1 13 września 2007 r. Komisja Europejska opublikowała długo oczekiwany projekt wytycznych w sprawie stosowania reguł konkurencji WE w sektorze usług transportu morskiego. Wytyczne dotyczą porozumień kooperacyjnych w sektorze usług transportu morskiego, na które bezpośredni wpływ miały zmiany wynikające z rozporządzenia nr 1419/2006 dotyczącego usług kabotażu, żeglugi liniowej i usług trampowych. Mają one ułatwić przedsiębiorstwom świadczącym usługi transportu morskiego przeprowadzenie oceny zawartych przez nie porozumień o współpracy, tzn. powinny umożliwić tym przedsiębiorstwom określenie, czy ich porozumienia są zgodne z art. 81 Traktatu WE. Wytyczne będą początkowo stosowane przez okres pięciu lat.

2.2 Celem projektu wytycznych jest zwłaszcza wyjaśnienie warunków, na jakich operatorzy liniowi mogą zgodnie z prawem wymieniać dane dotyczące ładunków i na jakich operatorzy żeglugi trampowej mogą zawierać porozumienia kartelowe. Z tą myślą przedstawiono złożony zestaw parametrów. Jednakże rzeczywistą wartość (projektu) wytycznych z praktycznego punktu widzenia trzeba będzie ocenić w przyszłości, np. odpowiedzieć na pytanie, czy wytyczne zapewniają operatorom pomoc niezbędną do ustalenia, czy ich zamiary dotyczące zachowania na rynku są zgodne z prawem.

3. Uwagi ogólne

Usługi żeglugi liniowej

3.1 Projekt wytycznych dotyczących usług żeglugi liniowej, oprócz potwierdzenia znanego już faktu, że konferencje linii żeglugowych w zakresie usług do lub z portów UE będą niedozwolone od 18 października 2008 r., porusza kwestię dozwolonej wymiany informacji rynkowych pomiędzy operatorami

żeglugi liniowej. Choć pewne szczegóły być może wymagają jeszcze dopracowania, wytyczne w kształcie, w jakim zostały one przedstawione w projekcie, prawdopodobnie zdołają zapewnić sektorowi usług żeglugi liniowej wystarczające możliwości wymiany informacji niezbędne do jego właściwego funkcjonowania.

3.2 Począwszy od 18 października 2008 r. przewoźnicy liniowi świadczący usługi do lub z portu w Unii Europejskiej muszą zaprzestać wszelkich działań w ramach konferencji linii żeglugowych ograniczających wolną konkurencję, bez względu na to, czy tego rodzaju działania są dozwolone przez inne jurysdykcje na całym świecie. Zdaniem EKES-u przewoźnikom prowadzącym działalność na całym świecie trudno będzie zagwarantować, iż niedozwolone w UE działania w ramach konferencji linii żeglugowych nie będą znacząco oddziaływać na rynek UE.

3.3 Głównym obszarem zainteresowania w wypadku usług żeglugi liniowej są systemy wymiany informacji. Przewoźnicy liniowi otrzymali pewną swobodę wymiany informacji. Wśród istotnych aspektów wymienić można strukturę rynku, rodzaj wymienianych informacji, aktualność danych oraz częstotliwość ich wymiany. Skupiono się słusznie na wymianie danych dotyczących przyszłości, a zwłaszcza informacji na temat przewidywanej zdolności przewozowej i wskaźników cen. Wydaje się, że informacje dotyczące przewidywanej zdolności przewozowej *prima facie* zapewne zawsze będą niezgodne z prawem. EKES przyznaje, że skutki wymiany informacji muszą być rozpatrywane indywidualnie w każdym przypadku.

3.4 W wypadku wskaźników cen dane zagregowane nie będą raczej stanowić naruszenia prawa, chyba że możliwe będzie wydzielenie informacji pozwalające przedsiębiorstwom bezpośrednio lub pośrednio zidentyfikowanie danych dotyczących strategii konkurencji ich konkurentów. Poziom agregacji danych, ich „historyczny” lub „aktualny” charakter oraz częstotliwość publikacji wymagają oceny, jednak projekt wytycznych nie wskazuje wyraźnie, jak duże znaczenie należy przypisywać wymienionym czynnikom.

3.5 W odniesieniu do usług żeglugi liniowej wytyczne nie zawierają żadnych rzeczywiście nowych elementów, tylko potwierdzają ogólne kryteria opracowane uprzednio przez Komisję Europejską i europejskie trybunały.

3.6 EKES ponawia swoje wezwania zawarte we wcześniejszych opiniach⁽¹⁾, by UE podjęła konstruktywne konsultacje z innymi jurysdykcjami zmierzające do określenia zgodności pomiędzy istniejącymi na świecie systemami regulacji odnoszącymi się do żeglugi liniowej. Ponadto Komitet przypomina swoje zalecenie wyrażone we wspomnianych opiniach, aby

⁽¹⁾ Dz.U. C 256 z 27.10.2007, ss. 62–65; Dz.U. C 309 z 16.12.2006, ss. 46–50; Dz.U. C 157 z 28.06.2005, ss. 130–136

rozważając kwestie przepisów z zakresu ochrony konkurencji w transporcie morskim, Komisja Europejska oprócz aspektów czysto konkurencyjnych uwzględniła również czynnik ludzki (np. wpływ na zatrudnienie marynarzy europejskich).

Usługi trampowe

3.7 Rynek usług trampowych ma zasięg globalny, jest wysoce konkurencyjny i spełnia liczne kryteria idealnego modelu konkurencji. Przewożony towar jest jednorodny, a koszty wejścia na rynek są zazwyczaj bardzo niskie. Wiele przedsiębiorstw wzajemnie ze sobą konkuruje, przy czym panuje substytucyjność rozmiarów i typów statków zależnie od warunków rynkowych. Ponadto przepływ informacji czyni ów rynek niezwykle przejrzystym. Usługi trampowe świadczone są głównie na podstawie umów czarterowych na przewóz, szereg przewozów, umów o zafrachtowanie czy umów czarterowych na czas. Stawki frachtowe osiągalne na tych rynkach są niezwykle zmienne i zależą od warunków rynkowych. Wreszcie rynki usług trampowych zdolne są do szybkiej reakcji na rozwój sytuacji na rynku i potrzeby załadowców ⁽²⁾.

3.8 Konsorcja przewoźników funkcjonują we wszystkich obszarach sektora usług trampowych. Konsorcjum przewoźników jest zrzeszeniem podobnych statków należących do różnych właścicieli, prowadzących działalność podlegającą wspólnej administracji. Zarządzający konsorcjum zarządza statkami jako jedną, spójną flotą, zbiera zarobki statków i dokonuje podziału zgodnie z wcześniej ustalonym systemem, podczas gdy poszczególni właściciele odpowiadają wyłącznie za eksploatację techniczno-morską swoich statków. Konsorcja tworzone są zazwyczaj z dwóch powodów. Po pierwsze, mają one umożliwić uczestnikom świadczenie usług na poziomie, jakiego coraz częściej wymagają od nich ich najważniejsi klienci. Po drugie, mają one na celu poprawę efektywności transportu poprzez szczególne inwestycje i zwiększone wykorzystanie statków. Konsorcja funkcjonują w warunkach rynkowych, w których umowy zawiera się na podstawie przetargów, stawki frachtowe w znacznej mierze określa rynek spot, nabywcy to wielkie przedsiębiorstwa o wysokich wymaganiach, a pośrednicy handlowi zapewniają wyjątkową przejrzystość tonażu i warunków.

3.9 EKES podkreśla, że rynek usług trampowych w żadnym wypadku nie jest obsługiwany w większości przez konsorcja przewoźników. W rzeczywistości ogromna większość tego rodzaju przewozów dokonywana jest przez liczne małe i średnie przedsiębiorstwa, które konkurują ze sobą o ładunek. Z tego względu Komitet twierdzi, że wytyczne powinny zawierać wyraźne wyjaśnienie uznające ten fakt.

3.10 EKES zwraca uwagę na fakt, że usługi trampowe oraz konsorcja przewoźników zawsze podlegały wspólnotowemu prawu konkurencji, tj. na długo przed przyjęciem rozporządzenia 1419/2006 przyznającego Komisji Europejskiej uprawnień wykonawczych w odniesieniu do tych usług. Niemniej

jednak przez cały ten czas nie było żadnych formalnych skarg ze strony czarterujących w odniesieniu do tego sektora, a zatem także żadnego orzecznictwa. Komitet zakłada, że to właśnie brak orzecznictwa w tym zakresie, a wskutek tego również brak doświadczenia właściwych władz (odpowiedzialnych za konkurencję), w tym Komisji Europejskiej, jest powodem, dla którego projekt wytycznych w rozdziałach dotyczących usług trampowych (konsorcjów) jest mniej szczegółowy niż w rozdziałach odnoszących się do żeglugi liniowej. Należy także zwrócić uwagę na fakt, że projekt wytycznych nie definiuje terminu „usługi trampowe”, w związku z czym nie jest jasne, czy dotyczy on również pasażerskich przewozów morskich lub transportu specjalistycznego. Być może należałoby rozważyć wyjaśnienie tej kwestii.

3.11 Projekt wytycznych nie uwzględnia w wystarczającym stopniu specyfiki sektora usług trampowych i zdaje się podążać za przykładem ogólnych wytycznych w sprawie porozumień horyzontalnych. Konsorcja przewoźników muszą trzymać się tych samych wytycznych, które mają zastosowanie do innych gałęzi przemysłu celem zagwarantowania, iż nie będą ograniczać wolnej konkurencji i zachowywać się jak kartele.

3.12 Projekt wytycznych jest dosyć ogólny i nie zapewnia jednoznacznej pewności prawnej. Nie stwierdza się w nim wyraźnie, że konsorcja przewoźników są niezgodne ze wspólnotowym prawem konkurencji, jednak nie ma w nich także żadnych informacji wskazujących, kiedy taka niezgodność występuje.

3.13 Najważniejszym rozdziałem projektu wytycznych jest rozdział poświęcony ocenie i klasyfikacji konsorcjów przewoźników. Punktem wyjścia jest stwierdzenie, że w konsorcjach zazwyczaj występuje wspólne wprowadzanie do obrotu oraz różny zakres cech wspólnej produkcji.

3.14 W wypadku przedmiotowego rynku zdaniem EKES-u wytyczne powinny w większym stopniu uwzględniać fakt, że w sektorze usług trampowych występuje znaczna substytucyjność czy też wymienność zarówno po stronie popytu, jak i podaży (np. w odniesieniu do typów statków, ich rozmiarów, rodzajów umów transportowych i rynków geograficznych). Ponadto jeżeli konsorcjum ma dokonać samooceny, udziałów w rynku nie można określać oddzielnie dla poszczególnych umów, lecz trzeba je oceniać w pewnym okresie czasu.

3.15 EKES sądzi, że konieczne będzie wprowadzenie poprawek odnoszących się do znaczenia i definicji udziału w rynku posiadanego przez konsorcja przewoźników oraz „substytucyjności” poszczególnych szlaków i typów statków. Komitet stwierdza, że w wytycznych nie podaje się żadnych praktycznych wskazówek dotyczących definicji właściwego rynku. Tymczasem wyliczone udziały w rynku mogą się znacznie różnić zależnie od przyjętej metody.

⁽²⁾ Raport Fearnley Consultants AS, „Legal and Economic Analysis of Tramp Maritime Services”, luty 2007, ss. 14–31. http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/legislation/maritime/tramp_report.pdf

3.16 Przy ocenie porozumień kartelowych w usługach trampowych w kontekście art. 81 należy podkreślić, że zarządzający konsorcjum „zarządza” flotą wniesioną do konsorcjum zarówno pod względem operacyjnym, jak i od strony handlowej, a zatem oferuje wspólny produkt w ramach jednego konsorcjum. Oferowanie statków w ogłaszanych przetargach jest *de facto* zadaniem dodatkowym w stosunku do obowiązków zarządzającego konsorcjum w zakresie zarządzania oferowaną usługą. Poszczególni właściciele, ze swej strony, nadal odpowiadają za czysto morską/techniczną eksploatację statków. Konsorcja świadczą wspólnie „wytworzoną” usługę będącą owocem znacznej integracji działalności poszczególnych partnerów ⁽³⁾. A zatem porozumienia kartelowe należy oceniać na równi z innymi rodzajami umów dotyczących wspólnej produkcji czy specjalizacji.

3.17 Zdaniem EKES-u w treści wytycznych nie może być żadnego odniesienia do „wspólnego ustalania cen” jako charakterystycznej cechy konsorcjów (a w rezultacie jako podstawowego ograniczenia konkurencji), ponieważ porozumienie w sprawie ceny pomiędzy zarządzającym konsorcjum a klientem stanowi integralną część oferowanej usługi i jest wynikiem negocjacji cenowych dotyczących wykorzystania statku konsorcjum w ramach wiążącej procedury przetargowej.

3.18 Komitet sądzi, że mając na względzie cel porozumień kartelowych i ich podstawowe cechy, w wypadku konsorcjów przewoźników spełnione są zazwyczaj cztery warunki wyłączenia z zakresu stosowania reguł konkurencji określone w art. 81 ust. 3 Traktatu WE. Fakt, że konsorcja powstały w odpowiedzi na potrzeby i wymagania czarterujących oraz funkcjonowały przez całe dziesięciolecia bez jakichkolwiek jest dodatkowym potwierdzeniem dla przedstawionego wyżej poglądu.

3.19 EKES ma nadzieję, że Komisja Europejska będzie na bieżąco weryfikować wytyczne pod kątem nowych doświadczeń i w miarę potrzeby opracowywać wytyczne uzupełniające lub wyjaśniające, nie czekając na wygaśnięcie pięcioletniego okresu ważności pierwotnych wytycznych.

3.20 Przy najbliższej możliwej okazji Komisja powinna rozpocząć przegląd zakresu grupowego wyłączenia dla konsorcjów żeglugi liniowej oraz rozważyć potrzebę objęcia nim również innych właściwych sektorów światowego rynku żeglugi, a zwłaszcza tych usług trampowych, które świadczone są regularnie na stałych szlakach, co jest cechą szeregu sektorów transportu specjalnego (np. tradycyjne statki chłodnie, transport drewna, specjalistyczne statki samochodowce czy rynek ro-ro).

Bruksela, 12 marca 2008 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

⁽³⁾ Raport Fearnley Consultants AS (2007): autorzy raportu doszli do takiego samego wniosku.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wzajemnego uznawania świadectw zdolności żeglugowej statków żeglugi śródlądowej (wersja skodyfikowana)

COM(2008) 37 wersja ostateczna — 2008/0021 (COD)

(2008/C 204/12)

Dnia 13 lutego 2008 r. Rada Unii Europejskiej, działając na podstawie art. 80. ust.2. Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wzajemnego uznawania świadectw zdolności żeglugowej statków żeglugi śródlądowej (wersja skodyfikowana)

Uznawszy, że treść wniosku jest w zupełności zadowalająca i nie wymaga żadnego komentarza ze strony EKES-u, na 443. sesji plenarnej w dniach 12-13 marca 2008 r. (posiedzenie z dnia 12 marca 2008 r.) Komitet 121 głosami — 6 osób wstrzymało się od głosu — postanowił wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Bruksela, 12 marca 2008 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie klasyfikacji, etykietowania i pakowania substancji i mieszanin oraz zmieniającego dyrektywę 67/548/EWG i rozporządzenie (WE) nr 1907/2006

COM(2007) 355 wersja ostateczna — 2007/0121 COD

(2008/C 204/13)

Dnia 13 lipca 2007 r. Rada, 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 w sprawie klasyfikacji, etykietowania i pakowania substancji i mieszanin oraz zmieniającego dyrektywę 67/548/EWG i rozporządzenie (WE) nr 1907/2006

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 26 lutego 2008 r. Sprawozdawcą był David SEARS.

Na 443. sesji plenarnej w dniach 12-13 marca 2008 r. (posiedzenie z 12 marca 2008 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 124 głosami — 2 osoby wstrzymały się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Podsumowanie i zalecenia

1.1 ONZ, działając w imieniu wszystkich swych państw członkowskich, zaproponował model globalnie zharmonizowanego systemu (GHS) kryteriów i procesów wykorzystywanych w klasyfikacji, pakowaniu i etykietowaniu substancji chemicznych. Ma to na celu wspieranie światowego handlu i pomoc

slabiej rozwiniętym gospodarkom w ich wysiłkach służących ochronie bezpieczeństwa i zdrowia pracowników i konsumentów.

1.2 Komitet zdecydowanie popiera ten cel globalnej harmonizacji, formę i podstawę prawną proponowanych przez Komisję przepisów wykonawczych, a także proponowany

harmonogram wdrażania przez producentów i dostawców, który zbiega się z pierwszym ważnym terminem rejestracji substancji zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1907/2006 (REACH).

1.3 Komitet zgadza się także z oceną Komisji, że choć zmiany systemu opracowanego w UE w ciągu ostatnich 40 lat są nieuniknione i cieszą się szerokim poparciem, w krótkim okresie korzyści w UE będą prawdopodobnie znikome, natomiast koszty mogą być wysokie. Komitet sądzi zatem, że w pierwotnej ocenie skutków regulacji należało poświęcić większą uwagę tym dość niezwykłym okolicznościom. Wobec braku jakichkolwiek znaczących ogólnych korzyści wszelkim uzupełnieniom czy zmianom obowiązującego prawodawstwa, które nie są niezbędne dla wdrożenia propozycji ONZ, powinno towarzyszyć oddzielne uzasadnienie dotyczące kwestii zdrowia, bezpieczeństwa czy uzasadnienie ekonomiczne. Nade wszystko trzeba podjąć wszelkie wysiłki, aby zapewnić, że obowiązujące normy nie zostaną naruszone w nieuchronnie długim okresie przejściowym między dwoma w dużej mierze równorzędnymi systemami. Kluczowym wymaganiem będzie zapewnianie informacji w momencie dokonywania zakupu.

1.4 Komitet sądzi też, że z uwagi na bardzo napięty harmonogram oraz konieczność ograniczenia jednorazowych kosztów początkowych, istnieje możliwość elastycznego podejścia we wniosku i w jego niezwłocznym stosowaniu. Wiele lat zajęło opracowywanie obecnego systemu, by doprowadzić do sytuacji, w której odpowiednio chroni on zdrowie i bezpieczeństwo pracowników i konsumentów w całej UE. Prawdopodobnie tak samo będzie w przypadku nowego globalnie zharmonizowanego systemu. Kluczowe jest jednak przeznaczenie w długim okresie wystarczających środków zarówno w ONZ jak i w Komisji, aby zapewnić, że proces harmonizacji będzie toczył się dalej i że ostatecznie obejmie także klasyfikację i etykietowanie powszechnie sprzedawanych towarów, a nie tylko same kryteria, na których klasyfikacja ta się opiera.

1.5 Komitet z zaniepokojeniem odnotowuje długość wniosku, samego w sobie oraz w połączeniu z niedawnymi wnioskami dotyczącymi np. REACH, licznymi innymi aktami prawnymi UE, z którymi się one łączą, oraz stale rosnącą ilość wskazówek, które uznaje się obecnie za niezbędne. Konieczne jest nowe podejście, jeśli europejski przemysł (a tym bardziej procesy monitorowania i zmiany prawodawstwa) ma uniknąć nieodwracalnych szkód. Nie można oczekiwać, że każdy, od właściciela najmniejszego MŚP po zazwyczaj większe zespoły urzędników odpowiedzialnych za te kwestie we właściwych organach krajowych, powinien stale przeglądać ponad 20 000 stron powiązanych dokumentów dotyczących tylko tych zagadnień. Trzeba znaleźć lepsze rozwiązanie.

1.6 W tym kontekście Komitet wyraża też ubolewanie z powodu braku kluczowych definicji oraz zwłaszcza z powodu przejścia od używania słowa „preparaty”, które ma określone znaczenie w toksykologii, do słowa „mieszaniny”, które takiego znaczenia nie ma. Stały brak jakiegokolwiek unijnej definicji angielskiego terminu „chemical”, czy to jako rzeczownika czy przymiotnika, nadal powoduje dezorientację wśród pracowników, konsumentów, kierowników i prawodawców. Omawiany wniosek, którego treść ma zgodnie z zamierzeniami być neutralna i nie budzić kontrowersji, stanowi wspianą okazję do poprawienia błędów na poziomie szczegółowym, co ma już

miejsce w odniesieniu do technicznych załączników. Należy niezwłocznie zająć się kwestią zapewnienia standardowego zestawu definicji, który obowiązywałby w całym powiązanym prawodawstwie, i ostatecznie opracować glosariusz kluczowych słów we wszystkich językach określający, które z nich znaczą to samo (przypuszczalnie byłyby to: „produkt chemiczny”, „substancja chemiczna” i „substancja”), a które mają różne lub niepowiązane znaczenia (np. „artykuł” i „produkt”). Należy także wyodrębnić nieporozumienia i skojarzenia kulturowe wiążące się w niektórych językach ze słowami „substances” — „substancje” (rozumianymi jako narkotyki, alkohol i tytoń) oraz „chemicals” — „produkty chemiczne” czy „chemikalia” (wskazującymi na działalność terrorystyczną czy nielegalną) oraz ich unikać.

1.7 Komitet odnotowuje także powiązane ze sobą zagrożenia związane ze „zbyt wysokim” klasyfikowaniem i nadmiernym etykietowaniem produktów, które w rezultacie osłabia oddziaływanie tych ostrzeżeń, które są absolutnie konieczne, oraz poleganiem na etykietach jako jedynym źródle informacji dla pracowników i konsumentów. Z pewnością należy podawać kluczowe informacje. Ważne są także odniesienia do innych łatwo dostępnych źródeł. Coraz częstsze dokonywanie zakupów przez internet oraz wyszukiwanie w internecie informacji o korzyściach i ryzykach wiążących się z konkretnymi produktami sugeruje, że potrzebne są dalsze prace nad tym zagadnieniem. Długie listy standardowych i mało znanych nazw składników złożonych mieszanin są mało przydatne dla służb ratowniczych czy centrów zatruc. Wskazówki co do bezpiecznego obchodzenia się z danym produktem i ewentualnych zagrożeń wraz z danymi kontaktowymi całodobowego centrum informacji stanowią najlepszą ochronę dla wszystkich zainteresowanych. W szczególnych okolicznościach, gdy mamy do czynienia z chronionymi patentem prawami do określonej technologii czy formuły, podejście takie chroni też prawa producenta, podobnie jak ma to miejsce zgodnie z obowiązującym prawodawstwem.

1.8 Komitet zauważa, że nie zaproponowano etykiety dla często niewielkich ilości substancji przekazywanych między laboratoriami dla celów badań naukowych czy działań badawczo-rozwojowych prowadzonych przez przedsiębiorstwa. Dodanie takiej etykiety do szerokiego wachlarza etykiet proponowanych przez ONZ nie stanowiłoby problemu i byłoby lepszym rozwiązaniem niż obecnie proponowane bardzo restrykcyjne, nieproporcjonalne i kosztowne wyłączenie.

1.9 Wreszcie Komitet stwierdza, że pojawi się rosnąca potrzeba oceny jakości wykorzystywanych danych oraz decyzji podejmowanych w różnych jurysdykcjach na całym świecie. Z pewnością utrzymywały się będą naciski, by uzgadniać wyniki klasyfikacji, a nie tylko kryteria i procesy prowadzące do nich. Łatwiej jest zrozumieć globalne potrzeby i korzyści z tym związane.

2. Wstęp

2.1 Celem omawianego wniosku jest dostosowanie obowiązującego prawodawstwa UE do niedawno uzgodnionego modelu ONZ-etu dotyczącego globalnie zharmonizowanego systemu klasyfikacji, etykietowania i pakowania surowców, półproduktów i produktów gotowych uznanych za „niebezpieczne” oraz różnorodnie określanych jako „chemikalia”, „substancje”, „mieszaniny”

lub „preparaty”. Europejskie prawodawstwo w 1967 r. zostanie zastąpione. Wiele innych dyrektyw i rozporządzeń, w tym obecnie wdrażane rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 (REACH), będzie wymagało zmiany. Zgodnie z zamierzeniami skutki tego w UE powinny być pozytywne w dłuższym okresie, o ile uda się ograniczyć koszty i osiągnąć pewne raczej niewielkie korzyści. Zasadniczo wniosek powinien ułatwić handel światowy przy jednoczesnym utrzymaniu wysokich standardów ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska.

2.2 Zastąpiona ma zostać licząca 40 lat dyrektywa dotycząca substancji niebezpiecznych (67/548/EWG). Jest ona zazwyczaj uznawana za pierwszy dokument ogólnoeuropejskiego prawodawstwa „chemicznego” służącego w szczególności zapewnieniu bezpieczeństwa pracowników. Dyrektywa ta oraz wiele zmieniających ją dyrektyw i dostosowań do postępu technicznego zapewnia obecnie producentom, sprzedawcom, pracownikom, dystrybutorom i konsumentom w UE i poza nią zharmonizowany system *klasyfikacji, substancji niebezpiecznych*, przy wykorzystaniu określonych badań opartych na uzgodnionych punktach końcowych i kryteriach ryzyka; ich właściwego *etykietowania* przy pomocy ograniczonego zestawu piktogramów i standardowych zwrotów określających możliwe zagrożenia i zalecających procedury bezpiecznego obchodzenia się z tymi substancjami; oraz ich *pakowania*, by chronić ich częstych użytkowników oraz grupy szczególnie podatne na zagrożenia, zwłaszcza małe dzieci.

2.3 Dwadzieścia jeden lat po przyjęciu dyrektywy 67/548/EWG dyrektywa dotycząca preparatów niebezpiecznych 88/379/EWG rozszerzyła ten proces z „substancji” (stosunkowo ograniczonej listy „pierwiastków i ich związków”) do teoretycznie nieskończonej listy „preparatów” („mieszanin dwóch lub więcej substancji”). Uznając, że badania na zwierzętach są niepożądane lub niemożliwe na taką skalę, dyrektywa po raz pierwszy wprowadziła do europejskiego prawa teoretyczny związek pomiędzy znanymi lub dającymi się określić zagrożeniami związanymi z substancjami składowymi a najbardziej prawdopodobnymi zagrożeniami związanymi z końcową mieszaniną. Na tej podstawie można było następnie klasyfikować, etykietować i pakować preparat bez potrzeby przeprowadzania dalszych badań.

2.4 Ponieważ ogromna większość produktów sprzedawanych konsumentom to faktycznie „preparaty” (lub nawet „artykuły”), był to ważny krok w kierunku zapewnienia bezpieczeństwa konsumentów przy użytkowaniu produktów nie objętych szczegółowymi i bardziej restrykcyjnymi dyrektywami, np. dotyczącymi sprzedaży pestycydów, detergentów czy kosmetyków. Dyrektywa z 1988 r. została w znacznym stopniu zmieniona w 1999 r. dyrektywą 1999/45/WE.

2.5 Wymienione wyżej dyrektywy, wraz z uzupełniającą je dyrektywą w sprawie kart charakterystyki 91/155/EWG, także później zmienioną, przez wiele lat były podstawą ochrony pracowników i konsumentów w całej UE. Mają one wpływ na praktycznie wszystkie inne przepisy wspólnotowe mające na celu ochronę zdrowia ludzi i środowiska oraz zapewnienie bezpieczeństwa, a także stanowią dla nich podstawę. Niezbędne jest ich stałe uaktualnianie, aby odzwierciedlić zmiany zakresu, technologii produkcji oraz metod badań, dostępności

produktów i ich potencjalnego użytkowania oraz by odzwierciedlić najnowsze naukowe zrozumienie ich konsekwencji oraz sposobów łagodzenia wszelkich niepożądanych skutków.

2.6 Co równie ważne, dyrektywy te „realizują cele związane z rynkiem wewnętrznym”, tzn. dążą do utworzenia w UE jednolitego rynku różnych produktów, których dotyczą. Produkty, czy to surowce, produkty naturalne czy syntetyczne, półprodukty czy odpady, gotowe produkty i artykuły, mogą być bezpiecznie importowane lub sprzedawane w państwach członkowskich i pomiędzy nimi, o ile spełniają wymagania tych i innych istotnych przepisów prawodawstwa UE.

2.7 W 2001 r. Komisja Europejska opublikowała białą księgę „Strategia dla przyszłej polityki w zakresie chemikaliów”. Doprowadziło to do przyjęcia rok temu rozporządzenia (WE) nr 1907/2006, znanego jako REACH, dotyczącego „rejestracji, oceny, zatwierdzania i ograniczeń w odniesieniu do substancji chemicznych”. Powiązana z nim dyrektywa 2006/121/WE, uzgodniona i opublikowana w tym samym czasie, wprowadziła dalsze zmiany w dyrektywie 67/548/EWG, aby zapewnić zgodność między tymi dwoma dokumentami. Można przypuszczać, że proces ten będzie kontynuowany w miarę pojawiania się dalszych danych lub zmiany potrzeb legislacyjnych.

2.8 Wszystkie wspomniane wyżej dokumenty odnoszą się do dystrybucji i wprowadzania na rynek określonych produktów w UE oraz handlu pomiędzy UE a jej partnerami w zakresie importu i eksportu, a także mają na nie wpływ. Co było do przewidzenia, podobne, choć nie identyczne, systemy zostały w tym samym okresie opracowane w szeregu innych gospodarek na świecie, z którymi UE prowadzi regularną wymianę handlową za pośrednictwem licznych dużych, średnich i małych przedsiębiorstw utworzonych w UE i poza jej granicami.

2.9 Wiele innych państw, na ogół o słabiej rozwiniętej gospodarce lub strukturze legislacyjnej, dostrzegło potrzebę posiadania takiego systemu klasyfikacji, etykietowania i pakowania „substancji niebezpiecznych”, ale oczekuje uzgodnienia uznawanego na całym świecie modelu, aby wdrożyć go na szczeblu lokalnym.

2.10 Spostrzegłszy na początku lat 90., że te lokalnie opracowane krajowe lub regionalne systemy, choć niezbędne dla ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska oraz zapewnienia bezpieczeństwa, mogą także stanowić bariery w handlu ogólnosiwiatowym, ONZ zabiegał o upoważnienie do opracowania propozycji globalnie zharmonizowanego systemu (GHS) „klasyfikacji, pakowania i etykietowania substancji chemicznych oraz przedstawiania kart charakterystyki”. Modele takiej harmonizacji istniały już w sektorze transportu, zwłaszcza w odniesieniu do zagrożeń fizycznych i ostrej toksyczności.

2.11 Zgodę na opracowanie takiego szerszego podejścia wyrażono w rozdziale 19 Agendy 21 przyjętej na Konferencji Narodów Zjednoczonych na temat Środowiska i Rozwoju (UNCED) w 1992 r. Dane techniczne miały zostać zebrane od Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) oraz Podkomitetu Ekspertów ONZ ds. Transportu Towarów Niebezpiecznych (UNSCETDG).

2.12 Po prawie dekadzie prac przedstawiciele ok. 160 uczestniczących państw członkowskich ONZ-etu osiągnęli w grudniu 2002 r. porozumienie co do technicznej treści nowego GHS. Podczas Światowego Szczytu Zrównoważonego Rozwoju w Johannesburgu we wrześniu tego samego roku zachęcano państwa-sygnatariuszy do „jak najszybszego wdrożenia GHS i zapewnienia jego pełnego funkcjonowania do 2008 roku”. GHS ONZ-etu, do którego włączono cel wdrożenia systemu do 2008 r., został przyjęty przez Radę Gospodarczą i Społeczną Narodów Zjednoczonych w lipcu 2003 r. Porozumienia te zostały podpisane przez przedstawicieli wszystkich obecnie 27 państw członkowskich rozszerzonej UE.

2.13 W 2004 r. przyjęto szereg zmian do pierwotnej propozycji ONZ-etu i uwzględniono je w zaleceniach dotyczących „globalnie zharmonizowanego systemu klasyfikacji i etykietowania chemikaliów (GHS)” opublikowanych przez ONZ w 2005 r. Ten liczący 540 stron dokument i jego późniejsze zmiany są powszechnie znane jako „fioletowa księga” (ang. *Purple Book*) od koloru okładki jego drukowanej wersji. Szczegóły dotyczące postępów na drodze do realizacji celu wytyczonego na 2008 r. dla 65 krajów, w tym 27 państw UE, są dostępne na odpowiedniej stronie internetowej ONZ-etu.

2.14 Dalsze zmiany techniczne zostały uzgodnione przez ONZ w 2006 r. i uwzględnione w zmienionym wydaniu „fioletowej księgi” opublikowanym w 2007 r. Propozycje obejmują, co jest nieuniknione w tak szerokim i złożonym procesie globalnej harmonizacji istniejących systemów, mieszanie starych i nowych kryteriów badań i punktów końcowych, piktogramów, zatwierdzonych sformułowań i wzorów etykiet. Wprowadzono podejście modułowe, by pozwolić na współistnienie różnych poglądów oraz umożliwić osiągnięcie porozumienia między uczestniczącymi państwami (choć jego nadmierne wykorzystywanie przekreśliłoby oczywiście wiele oczekiwanych korzyści).

2.15 Model proponowany przez ONZ nie posiada jednak koniecznej mocy prawnej i potrzebne jest prawodawstwo wdrażające w tych państwach, które pragną pójść za jego zaleceniami. W przypadku państw członkowskich UE wymaga to wniosku ze strony Komisji.

2.16 Komisja rozpoczęła w 2004 r. prace nad wnioskiem wdrażającym, a w 2006 r. opublikowała pierwszy projekt unijnego systemu zgodnego z GHS. W tym samym okresie wykonano i przedstawiono ocenę skutków regulacji. Przeprowadzone w internecie w trzecim kwartale 2006 r. konsultacje z zainteresowanymi stronami oraz obawy zgłoszone przez służby prawne Komisji doprowadziły do znacznego przeredagowania pierwotnej propozycji. Wniosek został ostatecznie uzgodniony i opublikowany przez Komisję w czerwcu 2007 r. Rozpoczął się już przegląd techniczny w odpowiedniej grupie roboczej Rady. Oczekuje się teraz, tak jak zwykle, na opinii Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego (EKES) i Komitetu Regionów.

2.17 Powszechne jest pragnienie, by obecny przegląd nie doprowadził do opóźnień ani do znacznej zmiany propozycji dotyczących harmonizacji. Ogólnie akceptuje się, że korzyści są rozproszone, wiąże się przede wszystkim z handlem światowym i zmniejszą się, jeżeli nie dojdzie do harmonizacji. Koszty w UE

(lub dla podmiotów prowadzących handel z UE) gwałtownie wzrosną, jeśli harmonogram wdrażania będzie się różnił od tego już uzgodnionego dla REACH. Wszelkie korzyści z punktu widzenia zdrowia, bezpieczeństwa czy środowiska, będą odczuwane w dużej mierze poza UE, w krajach nie posiadających obecnie własnych skutecznych systemów.

2.18 Wdrażanie GHS będzie miało znaczny wpływ na prawodawstwo UE w zakresie transportu oraz na mnóstwo powiązanych przepisów UE dotyczących produktów konsumenckich, obchodzenia się z chemikaliami w określonych celach, kontroli niebezpiecznych substancji chemicznych, bezpieczeństwa i higieny pracy, odpadów oraz produktów wycofanych z eksploatacji. W nadchodzących latach w miarę potrzeby przedstawiane będą dalsze wnioski, by uwzględnić te kwestie. Pełna lista regulacji, których będzie to dotyczyć, została opublikowana przez służby Komisji w sierpniu 2006 r. Zmiany do rozporządzenia (WE) nr 1907/2006 (REACH) zostały zawarte w omawianym wniosku.

3. Streszczenie wniosku Komisji

3.1 Wniosek podzielony jest na trzy tomy i siedem załączników. Jego angielska wersja liczy ponad 2100 stron. Choć główne elementy wniosku zostały zawarte w stosunkowo krótkim, 64-stronicowym tomie I, nowy materiał oraz nowe lub zmienione interpretacje starego materiału są obecne w całym dokumencie. Wniosek w całej jego objętości należy zatem postrzegać jako istotny element pierwotnego prawa unijnego i krajowego, mający wpływ na organy regulacyjne, producentów, dostawców, dystrybutorów, handlowców, pracowników i konsumentów w UE i poza jej granicami.

3.2 Tom II, obejmujący załącznik I, przedstawia szczegółowe wymogi klasyfikacji i etykietowania niebezpiecznych substancji i mieszanin (154 strony).

3.3 Tom III, obejmujący załączniki II-VII, zawiera szereg szczególnych zasad dla określonych substancji i mieszanin, listy nowych zwrotów wskazujących rodzaj zagrożenia oraz zwrotów wskazujących środki ostrożności, nowe piktogramy informujące o zagrożeniu, szczegółową zharmonizowaną klasyfikację oraz sposób etykietowania określonych substancji niebezpiecznych oraz pomocniczą tabelę dla użytkowników pokazującą zmianę wymagań w zakresie klasyfikacji i etykietowania zgodnych z dyrektywą 67/548/EWG na nowe wymagania i zwroty wskazujące rodzaj zagrożenia zgodne z proponowanym rozporządzeniem (430 stron). „Legislacyjne zestawienie finansowe” dla wniosku jako całości, wymagane dla potrzeb właściwej oceny wniosku, ale o niewielkiej trwałej wartości i mało interesujące z punktu widzenia prawodawstwa pierwotnego, zostało włączone — czy też schowane — na końcu tego tomu.

3.4 Tomy IIIa i IIIb obejmują tabele 3.1 i 3.2 jako elementy załącznika VI, o czym wspomniano powyżej. Razem stanowią one porównanie nowych ram regulacyjnych z załącznikiem I do istniejącej dyrektywy 67/548/EWG — jest to prawie 1500 stron przedstawiających decyzje co do klasyfikacji i etykietowania określonych substancji niebezpiecznych, zebrane przez ponad 40 lat oceny produktów w UE.

3.5 Przedstawiona przez Komisję ocena skutków regulacji, którą trzeba odczytywać w powiązaniu z materiałami wspomnianymi powyżej, opiera się na raportach przygotowanych przez konsultantów RPA i London Economics i jest stosunkowo krótka (34 strony).

3.6 Wniosek przyjmuje formę rozporządzenia opartego o art. 95 TWE, którego celem jest „zapewnienie sprawiedliwych reguł gry dla wszystkich dostawców substancji i mieszanin chemicznych na rynku wewnętrznym, jak również wysokiego poziomu ochrony zdrowia, bezpieczeństwa, środowiska i konsumentów”.

3.7 We wniosku dostrzega się, że zakres obowiązującego prawodawstwa UE i zakres propozycji ONZ-etu dotyczącej GHS nie są identyczne. Różnią się one w szczegółach od już w dużej mierze zharmonizowanych regulacji w zakresie klasyfikacji i etykietowania w transporcie. Zmiany wprowadzane w ramach omawianego wniosku zostały w miarę możliwości ograniczone do minimum. W niektórych przypadkach niezbędne będą dalsze wnioski, zwłaszcza na poszczególnych etapach wdrażania REACH.

3.8 Wniosek przyjmuje pewne nowe terminy i definicje z GHS ONZ-etu, najbardziej zauważalne jest użycie „mieszaniny” zamiast „preparatu”.

3.9 We wniosku dostrzega się, że nowy system klasyfikacji mógłby prowadzić do nadmiernego wykorzystywania zwierząt laboratoryjnych. W każdym przypadku, w jakim jest to możliwe, należy stosować alternatywne metody badań. Eksperymenty na ludziach i innych naczelnych dla celów klasyfikacji wydają się być wyraźnie zabronione we wniosku Komisji (w zależności od nierozwiązanej kwestii rozróżnienia prawnego i językowego w poszczególnych językach urzędowych UE pomiędzy sformułowaniami „nie powinny być” i „nie wykonuje się”), choć są one dozwolone w modelu GHS ONZ-etu.

3.10 Dostrzeżone zostały problemy związane z klasyfikacją „mieszanin”. Wprowadzono „zasady pomostowe”, by ułatwić klasyfikację poprzez wykorzystywanie dostępnych informacji na temat podobnych produktów, które prawdopodobnie mają podobne skutki.

3.11 Wniosek przewiduje możliwość stosowania krótszych nazw pospolitych dla substancji jako takich lub jako składników mieszanin, w przypadku gdy formalna nazwa określona przez Międzynarodową Unię Chemii Czystej i Stosowanej (IUPAC) przekracza 100 znaków. Nadal będzie się także korzystać z identyfikatorów produktów (liczb i nazw) zapewnianych przez serwis skrótów chemicznych (CAS) Amerykańskiego Towarzystwa Chemicznego. Utrzymane zostało możliwe w ramach obowiązujących przepisów kontrolowane użycie nazw rodzajowych, które poprawnie określają możliwe niebezpieczeństwo, bez szkody dla powiązanych praw własności intelektualnej związanych z dokładnym składem mieszaniny.

3.12 Szczegółowo omówiony został konieczny okres przejściowy między oboma systemami. Wyraźnie uznaje się, że nowe kryteria należy najpierw zastosować do „substancji”, a dopiero później do „mieszanin”. Aby uniknąć niepotrzebnych obciążeń dla przedsiębiorstw, nie będą one miały obowiązku wycofywania z rynku czy ponownego etykietowania produktów (czy to „substancji” czy „mieszanin”) już znajdujących się w

łańcuchu dostaw w momencie wejścia w życie odpowiednich przepisów.

3.13 Państwa członkowskie będą musiały powołać organy odpowiedzialne za stosowanie i egzekwowanie wnioskowanego rozporządzenia oraz ustanowić „sankcje za nieprzestrzeganie przepisów”. Zauważa się, iż „podstawowe znaczenie ma dobra współpraca wszystkich właściwych organów”.

3.14 Rozporządzenie będzie w zasadzie mieć zastosowanie do wszystkich substancji i mieszanin, z wyjątkiem przypadków, w których inne wspólnotowe akty prawne określają bardziej szczegółowe zasady. Rozporządzenie nie ma zastosowania do kosmetyków, środków aromatyzujących, dodatków do środków spożywczych, pasz dla zwierząt i produktów weterynaryjnych, niektórych wyrobów medycznych, produktów podlegających przepisom dotyczącym lotnictwa cywilnego, transportu drogowego i kolejowego oraz amunicji (z wyjątkiem materiałów wybuchowych sprzedawanych do celów wywołania efektów wizualnych tzn. fajerwerków).

3.15 Odpady, zgodnie z definicją zawartą w dyrektywie 2006/12/WE, nie mogą w myśl omawianego wniosku dotyczącego rozporządzenia zostać sklasyfikowane jako „substancja”, „mieszanina” ani „artykuł” w rozumieniu tego rozporządzenia i są wyłączone z zakresu jego stosowania.

3.16 Stopy są jednak definiowane jako „mieszaniny” zgodnie z art. 3 pkt 41 rozporządzenia (WE) nr 1907/2006 (REACH) i są zatem objęte zakresem omawianego rozporządzenia, co prawdopodobnie ma miejsce także w odniesieniu do prawdziwych „mieszanin” (ale nie „preparatów”) naturalnie występujących substancji takich jak rudy metali, minerały i wyciągi roślinne.

3.17 Wymogi dotyczące etykietowania uległy zmianie w stosunku do istniejącego systemu unijnego zarówno pod względem opracowania graficznego, jak i treści. Niektóre istniejące piktogramy zastąpiono, inne dodano po raz pierwszy. Istniejące dozwolone standardowe zwroty ostrzeżeń o niebezpieczeństwie i ryzyku zastąpiono nowymi „hasłami ostrzegawczymi”, „zwrotami wskazującymi rodzaj zagrożenia” oraz „zwrotami wskazującymi środki ostrożności”.

3.18 Wszystkie z powyższych zatwierdzonych słów i sformułowań podano we wszystkich językach urzędowych UE i muszą one być odpowiednio do potrzeb stosowane na wszystkich etykietach, w zależności od kraju, w jakim produkt będzie ostatecznie sprzedawany. Można wykorzystać kilka języków, choć dostępne miejsce staje się coraz bardziej ograniczone. (W pewnych szczególnych wypadkach może oczywiście być konieczne dodatkowe tłumaczenie etykiet i dokumentacji towarzyszącej na wymagane prawem choć nie „urzędowe” języki, takie jak walijski, lub na inne języki, którymi posługują się szczególne grupy ludności miejscowej czy napływowej, jak np. rosyjski, turecki, arabski czy hindi.)

3.19 Wniosek dostrzega, że proces klasyfikacji, a tym samym także etykietowania i pakowania, jest procesem stałej aktualizacji w UE w miarę pojawiania się nowych informacji i interpretacji czy w miarę zmian metod badań lub wymogów prawnych. Opisano w nim zmiany wymagające podjęcia działań i procedury, jakich należy się w takim przypadku trzymać.

3.20 Rozporządzenie ma wejść w życie 20 dni po jego opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym. Substancje mogą być klasyfikowane, etykietowane i pakowane zgodnie z obowiązującym obecnie prawodawstwem najdłużej do 1 grudnia 2010 r. (co zbiega się z terminami rejestracji w ramach REACH). Mieszanki mogą być klasyfikowane, etykietowane i pakowane zgodnie z obowiązującym obecnie prawodawstwem najdłużej do 1 czerwca 2015 r. Później obowiązywać będą wyłącznie nowe przepisy.

4. Uwagi ogólne

4.1 ONZ, działając w imieniu wszystkich swych państw członkowskich, zaproponował model globalnie zharmonizowanego systemu kryteriów i procesów wykorzystywanych w klasyfikacji, pakowaniu i etykietowaniu substancji chemicznych. Państwa członkowskie UE zgodziły się, że model ten powinien zostać wprowadzony w życie, najlepiej do 2008 r. Komisja zaproponowała przepisy wdrażające w formie omawianego tu rozporządzenia.

4.2 Komitet zdecydowanie popiera cel globalnej harmonizacji, formę i podstawę prawną proponowanej legislacji, a także proponowany harmonogram wdrażania, który zbiega się z pierwszym ważnym terminem rejestracji substancji zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1907/2006 (REACH).

4.3 Komitet zauważa także, że równoległe obowiązywanie obu systemów wymaga elastyczności, zwłaszcza w odniesieniu do „mieszanin”, które w wielu przypadkach same są mieszaninami mieszanin, z których każda ma określony i czasami długi okres trwałości, liczony w miesiącach, a nawet latach. Jest mało prawdopodobne, by przejście między systemami w pełni zmieściło się w proponowanym harmonogramie — ale na szczęście nie oznacza to, że proces ten będzie nieefektywny. W przypadku braku takiej elastyczności zwiększą się koszty początkowe i zamierzone korzyści w długim okresie mogą się nie ziścić.

4.4 Komitet przyjmuje także do wiadomości i zgadza się z wstępnymi uwagami zawartymi przez Komisję w ocenie skutków regulacji: „w dłuższej perspektywie wdrożenie GHS wydaje się pożądane z uwagi na to, że [...] korzyści w formie oszczędności kosztów [...] przewyższają ostatecznie jednorazowe koszty wdrożenia”, „jednakże koszty wdrożenia muszą być stale kontrolowane, aby uzyskać korzyści netto w przewidywalnej przyszłości, oraz aby uniknąć zbędnych kosztów i administracyjnych obciążeń nakładanych na MŚP”.

4.5 Komitet odnotowuje także pogląd wyrażony przez Komisję w legislacyjnym zestawieniu finansowym: „wniosek legislacyjny dotyczy wdrożenia porozumienia międzynarodowego; nawet negatywna ocena ex ante nie odwołaby Komisji od przedstawienia wniosku legislacyjnego w tej sprawie, ponieważ nie istnieją inne opcje polityki. Negatywna ocena ex post nie spowodowałaby wycofania się Komisji ze zobowiązania do wdrożenia uzgodnionego na szczeblu międzynarodowym systemu klasyfikacji i etykietowania”.

4.6 Mówiąc wprost, Komisja jest przekonana, iż nie ma innego wyboru niż przedstawienie wniosku, niezależnie od wyliczonego czy faktycznego stosunku kosztów i potencjalnych

korzyści. Komitet zgadza się, że jest to realistyczne podejście w obecnej sytuacji, ale wyraża ubolewanie, iż w ocenie skutków, nawet jeśli nie ma ona kluczowego znaczenia dla podejmowania decyzji, nie zbadano dokładniej prawdopodobnych kosztów wdrażania z myślą o łagodzeniu takich konsekwencji w czasie sporządzania dokumentu. Fakt, iż ci sami konsultanci (RPA) przygotowali szczegółową (i przeciwną) analizę dla tylko jednego dotkniętego sektora (niektóre produkty konsumenckie) sugeruje, że można było tego dokonać na szerszą skalę i z pewnością bardziej efektywnie, o ile dostępne byłyby pieniądze, czas i chęci. Tak jak we wszystkich procesach harmonizacji niebezpieczeństwo wzrostu kosztów i zanikania korzyści jest aż nadto oczywiste.

4.7 Trudno jest na przykład zrozumieć, dlaczego w UE miałyby się pojawić jakiekolwiek korzyści w zakresie zdrowia, bezpieczeństwa i środowiska bezpośrednio w wyniku przejścia z jednego istniejącego od dawna i w pełni funkcjonującego systemu na inny równie sensowny, ale niezrany system. W krótkim okresie mogłyby nawet ucierpieć na tym ochrona konsumentów, ponieważ równocześnie działać będą dwa systemy wykorzystujące różne sformułowania, zwroty i piktogramy. Skoordynowany program kształcenia i szkolenia, skierowany do sektora detalicznego, mógłby w pewnym stopniu zmniejszyć to ryzyko.

4.8 Pojawiają się także trudności koncepcyjne w zrozumieniu, jak korzyści w zakresie handlu światowego skonkretyzują się w krajach wdrażających propozycję ONZ w różnych ramach czasowych oraz przy różnej interpretacji podstawowych wymagań. Wczesne jej wdrożenie przez Japonię i Nową Zelandię już wywołało obawy w Europie. W USA, gdzie obecnie obowiązuje równoległe 4 czy 5 systemów, wdrażanie jest dalekie od zakończenia. Nadal oczywiście wymagane będą różne wersje językowe dla towarów sprzedawanych na całym świecie, choć etykiety i karty charakterystyki są zharmonizowane.

4.9 Można zatem co najwyżej powiedzieć, iż jest to początek procesu globalnej harmonizacji, który stanowi odzwierciedlenie tego, co już miało miejsce w państwach członkowskich UE, i który będzie teraz wymagał podobnych nakładów, systemów i procesów pomocniczych, aby móc się urzeczywistnić w skali światowej. Komisja będzie zatem pełnić mało sobie znaną rolę i będzie ważne, by przeznaczyła wystarczające zasoby, aby nieuniknione zmiany, aktualizacje i dostosowania do postępu technicznego mogły być dokonywane w obecnie omawianym wniosku odpowiednio wcześniej i skutecznie. Nie jest jasne, czy zestawienie finansowe i propozycje dotyczące komitologii i późniejszej kontroli są w tym względzie odpowiednie.

4.10 Podobne uwagi należy skierować do ONZ-etu, aby zapewnić, że pełna harmonizacja — nie tylko kryteriów klasyfikacji, ale także samej klasyfikacji określonej i wykorzystywanej jako podstawa do późniejszego etykietowania i pakowania — zostanie osiągnięta tak szybko jak to możliwe w odniesieniu do sprzedawanych na świecie w dużych ilościach surowców chemicznych (i następnie dla większości sprzedawanych na świecie w dużych ilościach produktów konsumenckich). W obu przypadkach niezbędna będzie ścisła i stała współpraca między producentami i odpowiednimi organami regulacyjnymi.

4.11 W UE Komisja nadal musi zająć się podwójnym problemem poradzenia sobie z wieloma tylko częściowo określonymi interakcjami z jej własnym powiązanym prawodawstwem oraz dostrzeżenia i uwzględnienia potrzeb poszczególnych sektorów, zwłaszcza w odniesieniu do produktów konsumentskich. Ponieważ uważa się, że oba systemy są równie skuteczne, powinna być możliwa pewna elastyczność w celu zapewnienia, że szerokie ramy wniosku zostaną uzgodnione możliwie szybko.

4.12 Podobnie pracownikom (w miejscu pracy) i konsumentom (w sklepie detalicznym, przy dokonywaniu zakupów w internecie czy ostatecznie w domu) należy oczywiście nadal zapewniać jak najlepszą ochronę zdrowia i bezpieczeństwa. Jednakże te dwa środowiska, zapotrzebowanie na informacje oraz usługi wsparcia dostępne dla zainteresowanych osób znacznie się różnią. We wniosku tylko częściowo zwraca się na to uwagę. Nie ma potrzeby przyjmowania jednego uniwersalnego podejścia dla wszystkich. Należy wziąć pod uwagę najnowsze zmiany w zwyczajach zakupowych konsumentów, zwłaszcza w odniesieniu do zakupów przez internet. Profesjonalne potrzeby służb ratowniczych, usług medycznych pierwszego kontaktu oraz centrów zatrucia powinny także być uwzględniane w odniesieniu do treści etykiet i adekwatności podawanych informacji.

4.13 Należy też dostrzec dostępność i wartość źródeł informacji innych niż etykieta, zwłaszcza dla konsumentów, którzy mogą dokonywać świadomego wyboru, korzystając z porad organizacji konsumenckich lub też z informacji otrzymywanych on-line od większości producentów i dostawców. Stanowcze stwierdzenie Komisji, iż „etykieta jest jedynym narzędziem służącym informowaniu konsumentów” jest zatem nadmiernym uproszczeniem. Dla osób polegających wyłącznie na etykiecie, być może długo po dokonaniu zakupu, potrzeba jasno ukierunkowanych, zrozumiałych i wiarygodnych informacji jest ogromna. Dla innych osób, które chciałyby uzyskać dokładniejsze informacje, są one łatwo dostępne w ramach istniejącego prawa UE i dobrej praktyki handlowej. Wiele indywidualnych decyzji dotyczących zakupów dokonywanych wyłącznie na podstawie wierności marce także działa w obie strony — konsument zakłada, że dany produkt jest bezpieczny po prostu dlatego, że został wyprodukowany przez firmę X — i znaczenie lojalności konsumentów dla firmy X sprawia, że faktycznie zapewnia ona, by jej produkty były bezpieczne lub by w przeciwnym wypadku były zmieniane, przerabiane lub wycofywane. (Niektóre niedawne przypadki niewątpliwie kosztownego dobrowolnego wycofania ze światowego rynku z rynku zabawek i innych towarów konsumenckich ze względu na wadliwe funkcjonowanie wewnętrznej kontroli jakości stanowią dobrą ilustrację tej kwestii.)

4.14 W przypadku pracowników czy każdej osoby wchodzącej do miejsca pracy, gdzie narażenie jest zazwyczaj większe lub bardziej długotrwałe i gdzie zachowanie najwyższych standardów bezpieczeństwa i higieny jest codziennym priorytetem dla wszystkich zainteresowanych, opakowania i ilości produktu w nich zawarte są zazwyczaj większe i etykiety mogą być bardziej szczegółowe. Ponownie należy podkreślić, że nie brakuje tu dodatkowych informacji, z których wiele musi być udostępnianych zgodnie z prawem UE lub innym prawem w

momencie dostawy lub przed dostawą surowca lub półproduktu do dalszego przetwarzania. Amerykańska strona internetowa, o której Komitet pisał w swym wcześniejszym (z lutego 2005 r.) raporcie informacyjnym dotyczącym REACH, iż dostępnych jest na niej 1,4 mln kart charakterystyki materiałów, posiada ich obecnie ponad 3,5 mln i podaje, iż codziennie przybywa 10 000 nowych kart. Karty charakterystyki sformatowane na potrzeby UE i w odpowiednim języku narodowym, zarówno dla substancji, jak i dla preparatów, można uzyskać od większości producentów i dostawców oraz z pewnych scentralizowanych źródeł — i muszą one oczywiście zostać zapewnione konsumentom w Europie, zanim produkt może zostać dostarczony. Ponieważ muszą one być udostępniane we wszystkich odpowiednich językach i przez wszystkich producentów i dostawców dla wszystkich ich produktów, potrzebna jest ogromna liczba oddzielnych kart charakterystyki, które muszą też być uaktualniane regularnie lub odpowiednio do wymogów nowego prawodawstwa, takiego jak to obecnie omawiane.

4.15 Jako uzupełnienie do powyższego nowo uruchomiony (w czerwcu 2007 r.) przez OECD *eChemPortal* zapewnia łatwy dostęp do szeregu baz danych prowadzonych przez rządy i agencje jej członków, w tym dla UE — przez Europejskie Biuro Chemikaliów. Te bazy danych zapewniają informacje dotyczące wielu dziesiątków tysięcy pojedynczych substancji produkowanych i sprzedawanych w UE i kryją się za różnorodnymi akronimami, takimi jak: ESIS (UE), CHRIP (Japonia), OECD HPV (OECD), SIDS HVPC (UNEP), HPVIS (US EPA), INCHEM (IPCS); istnieją też lepiej znane i regularnie wykorzystywane źródła unijne takie jak: IUCLID, ORATS, HPVCS, LPVCS, ELINCS i EINECS, oraz dotyczące poszczególnych sektorów: SEED, EUROPHYT, PHYSAN i CAT. Globalnie koordynowane programy wspierające, takie jak *pharmacovigilance* i *cosmetovigilance* gwarantują, że informacje o wszelkich niepożądanych efektach konkretnych produktów są szybko i centralnie rejestrowane. Należy zachęcać do poszerzenia tych programów wczesnego ostrzegania prowadzonych wspólnie przez przemysł i organy regulacyjne na inne produkty powszechnie używane przez konsumentów.

4.16 Jest to zdecydowanie dobra wiadomość, iż te źródła danych istnieją i są łatwo dostępne — a nawet jeszcze lepsza, jeśli wszystkie z nich faktycznie mogą być aktualizowane, karta charakterystyki po karcie, notatka o produkcie po notatce, aby odzwierciedlić szczegółowe zmiany wymagane w ramach różnych krajowych i regionalnych sposobów wdrażania GHS bez powodowania nadmiernych kosztów dla wszystkich zainteresowanych stron — choć ponownie nie jest jasne, czy w pełni uwzględniono ten aspekt w ocenie skutków regulacji.

4.17 To bogactwo informacji dostępnych w internecie, w połączeniu z długością dokumentów wdrażającego prawodawstwa, staje się jednak uciążliwe i skomplikowane, także pod względem prawnym, zarówno dla organów regulacyjnych, jak i dla użytkowników. Ostateczna opublikowana wersja rozporządzenia (WE) nr 1907/2006 (REACH) w języku angielskim liczyła 850 stron. Mówi się, iż projekty wdrożeniowe rozporządzenia REACH (RIPs) oraz wskazówki, których opracowywanie jeszcze się nie zakończyło, przekroczą objętość 10 000 stron. Ich ostateczna forma i ewentualny status prawny nie są jeszcze znane. Omawiany obecnie wniosek dotyczący GHS przekracza

2 000 stron. Także w tym przypadku konieczne będą wskazówki — dotyczące tego rozporządzenia oraz by pomóc we wdrażaniu około 20 ważniejszych dokumentów prawodawstwa powiązanego, w tym dyrektywy 1996/82/WE (Seveso II), na które będzie ono miało wpływ. Tym samym już wkrótce liczba wydanych lub zmienionych przez odpowiedzialne instytucje i organy UE stron prawodawstwa i materiałów dodatkowych osiągnie 20 000 w tej jednej dziedzinie. Trudno ocenić to jako wzór lepszego stanowienia prawa — czy też jako idealny sposób wspierania realizacji celów lizbońskich czy zyskania przychylności obywateli UE dla idei centralnie zarządzanej UE, która wsłuchuje się w ich głos i ich wspiera.

4.18 Jeżeli jednak uda się w odpowiednim czasie przezwyciężyć te zasadnicze problemy związane z komunikacją (prawdopodobnie poprzez rozłożenie prawodawstwa na podstawowe elementy w postaci jasno sformułowanych i uzgodnionych definicji, metod badań, punktów końcowych, wyników, wymaganych procesów i procedur itp. publikowanych oddzielnie i uaktualnianych zgodnie z odpowiednimi, ale odrębnymi harmonogramami, spośród których nie wszystkie będą wymagały jednoczesnej publikacji jako prawo pierwotne), wtedy naprawdę osiągnie się ogromne korzyści. Oparty na danych i ogólnie obowiązujący GHS powinien ostatecznie dotyczyć wszystkich osób wypowiadających się na temat najlepszych sposobów ochrony ludzkiego zdrowia i środowiska oraz zapewniania bezpieczeństwa, a także stanowić dla nich wskazówkę — pożytek z tego płynący może być o wiele większy niż z raczej małego wiążącego się z tym wzrostu handlu światowego czy lokalnego zatrudnienia, który wykorzystuje się obecnie jako gospodarcze uzasadnienie dla omawianego wniosku.

5. Uwagi szczegółowe

5.1 Komitet odnotowuje napięty harmonogram przyjmowania proponowanego rozporządzenia, tak by wdrażanie go mogło przebiegać w tych samych terminach, co określone dla REACH, z myślą o ograniczeniu jednorazowych kosztów początkowych. Komitet zauważa także, iż jest to jedynie początek globalnego procesu, który będzie wymagał stałych zmian dokonywanych przez wszystkie uczestniczące organy regulacyjne, przedsiębiorstwa i inne bezpośrednio zainteresowane podmioty. Istnieje zatem oczywista potrzeba zrozumienia i naprawienia tak wielu, jak tylko to możliwe, dostrzeżonych błędów oraz możliwie elastycznego wdrażania zasadniczych elementów wniosku. Biorąc pod uwagę fakt, że jeden dobry i wypróbowany system zastępowany jest innym, miejmy nadzieję, równie dobrym systemem, ryzyko wiążące się z wprowadzeniem konkretnych odstępstw, które zapewnią czas na rozwiązanie problemów, jest niewielkie.

5.2 Dla przykładu, przygotowana i włączona przez pracowników Komisji i ekspertów krajowych tabela „przekładająca” załącznik I do istniejącej dyrektywy na załącznik VI nowego rozporządzenia, choć zapewnia użyteczne wskazówki co do przejścia od starych wymogów do nowych, omija wszystkie należyte procesy przeglądu i zgody, na których pierwotnie oparto ponad 1000 stron decyzji. Jeśli ma ona nabrać mocy prawnej ze skutkiem natychmiastowym, trzeba przeznaczyć środki na szczegółowe jej sprawdzenie, w momencie kiedy większość przedsiębiorstw pracuje już na pełnych obrotach, by spełnić wymagania dotyczące rejestracji w ramach REACH. Często się zdarza, że prawodawstwo UE jest przyjmowane, kiedy część załączników lub wszystkie z nich są jeszcze puste, i

podobnie można by postąpić w tym przypadku, aby zachować ogólny harmonogram. Eliminuje to także problem odpowiedzialności za błędne „przełożenie” wymogów, która na chwilę obecną spoczywałaby na właściwych służbach Komisji, co nie jest zadowalające. Jedynie w niewielkim stopniu pocieszające są stwierdzenia, że proces ten podkreśla wiele błędów w obowiązującym prawodawstwie, zwłaszcza w związku z wprowadzeniem nowych języków, w odniesieniu do których „przekład” w swym normalnym lingwistycznym znaczeniu ma ogromne znaczenie. Biorąc pod uwagę ogromną ilość danych, trzeba założyć, że jednocześnie wprowadzane są nowe błędy, które mogą odkryć w swoim czasie jedynie producenci i dostawcy.

5.3 Podobne uwagi można poczynić w odniesieniu do wszystkich przypadków, gdzie nowy GHS, bez należytego rozważenia konsekwencji, zwiększy surowość obecnej klasyfikacji, a tym samym także etykietowania, pakowania i być może również innych elementów w ramach powiązanego prawodawstwa, także dotyczącego transportu. Może się tak zdarzyć na przykład w odniesieniu do niektórych powszechnie stosowanych produktów konsumenckich, na przykład detergentów wykorzystywanych w gospodarstwie domowym, gdzie nowy GHS wydaje się wymagać dość absurdu nadmiernego etykietowania. Często podawany przykład, iż „w razie rozlania powszechnie stosowanego detergentu użytkownik powinien zdjąć z siebie wszystkie ubrania — i uprać je w tym samym detergentcie”, po prostu skompromitowałby system i stosujące go podmioty. Z pewnością nie przyniesie to stosowania najwyższych standardów ochrony ludzkiego zdrowia, środowiska i bezpieczeństwa. Niezbędne wydaje się być ostrożne stosowanie odstępstwa przewidzianego w art. 30 ust. 1 mówiącym, iż „zwroty [...] wyraźnie niepotrzebne [...] należy pominąć na etykiecie”.

5.4 Obawy budzą również wymagania „zbyt wysokiego” klasyfikowania — jest to praktyka stosowana w niektórych jurysdykcjach w celu ograniczenia odpowiedzialności producentów, która jednak także nie sprzyja faktycznie właściwej ochronie pracowników i konsumentów. W szczególności obecny wniosek nie wprowadza odpowiedniego rozróżnienia między produktami potencjalnie „drażniącymi” (tzn. mogącymi spowodować w niektórych przypadkach tymczasowe lub odwracalne zaczerwienienie lub opuchnięcie skóry) a „żrącymi” (tzn. takimi, które prawdopodobnie spowodują trwałe lub potencjalnie nieodwracalne uszkodzenie skóry, jak np. silne kwasy i zasady czy tlen). Samo ryzyko uszkodzenia oka występuje oczywiście częściej i w niektórych przypadkach może być poważniejszym zagrożeniem oraz prowadzić nawet do ślepoty i należy je w każdym wypadku określać przy pomocy odpowiedniego i łatwo rozpoznawalnego symbolu. Wszystko to pogarszają jeszcze narzucone lub dobrowolne ograniczenia dotyczące wykorzystywania zwierząt do testowania produktów, które obecnie znajdują się blisko zmienionej wartości granicznej i w przypadku których zarówno etykietowanie, jak i pakowanie ich dla konsumentów uzależnione jest od przyjętej klasyfikacji. Ponieważ produkty, których dotyczy taka sytuacja, są prawdopodobnie raczej wyjątkiem niż regułą, odstępstwa przyznane na krótki okres pozwoliłyby na wprowadzenie całości wniosku bez opóźnień.

5.5 Nadmierne etykietowanie wywołuje też niepożądany efekt domina w odniesieniu do pakowania, ponieważ osobom starszym czy niedoświadczonym równie trudno jest otworzyć zamknięcia, które projektowane są tak, by dzieci nie były w

stanie ich otworzyć. Porady dotyczące ostrożnego obchodzenia się z produktami codziennego użytku i ich przechowywania są zazwyczaj bardziej wartościowe niż mechanizmy, które czynią je niedostępnymi dla użytkowników lub powodują, że nie zamyka się pojemników lub przenosi ich zawartość do innych, mniej bezpiecznych. Konsumenci, dzięki pomocnym etykiетom, zwykłemu zdrowemu rozsądkowi oraz codziennym obserwacjom, rozumieją, że produkty, takie jak środki do czyszczenia piekarników czy rur odpływowych, muszą być traktowane w szczególnie ostrożny sposób; w większości przypadków są też jak najbardziej w stanie posługiwać się proszkiem do prania czy tabletkami do zmywarki do naczyń, nie robiąc sobie krzywdy. Etykietowanie ich jako „żrące” i dodawanie kluczowego słowa „UWAGA” niczemu nie służy i zagraża całemu procesowi.

5.6 Powyższe przykłady rodzą zatem pytanie, do jakiego stopnia przetestowano postrzeganie różnorodnych nowych (i starych) piktogramów, słów kluczowych i zwrotów przez różne grupy odbiorców na świecie. Choć jest zbyt późno na zmianę obecnej propozycji GHS ONZ-et, użyteczne mogłoby być dodanie kilku dodatkowych zwrotów lub zaproponowanie zmian z myślą o większej przejrzystości. Utrata powszechnie rozpoznawanego symbolu czarnego „krzyża św. Andrzeja” na pomarańczowym tle jest szczególnie godna ubolewania. Upłynie sporo czasu zanim nowe symbole staną się odpowiednio rozpoznawane i zagrożenie dla konsumentów będzie większe, zwłaszcza do czasu pełnego przyjęcia się tych oznaczeń. Należy jak najszybciej wdrożyć (centralnie finansowane) programy informacyjne w sklepach mające pomóc wszystkim osobom dokonującym zwykłych zakupów detalicznych. Potrzeby osób kupujących produkty konsumenckie w internecie, gdzie etykieta rzadko kiedy jest widoczna w momencie zakupu, wymagają dalszego rozważenia.

5.7 W odniesieniu do określania składników preparatu bądź mieszaniny wniosek słusznie wymaga stosowania numerów CAS (które obejmują obecnie ponad 32 miliony substancji organicznych i nieorganicznych o częściowo lub w pełni zdefiniowanej strukturze, z których ok. 13 milionów sklasyfikowano jak dostępne na rynku, często w bardzo małych ilościach) oraz nazw IUPAC, CAS lub innych, by uzupełnić ich identyfikację. Należy jednak zauważyć, że nazwy te służą określeniu struktury, a nie ryzyka czy zagrożenia. Rzadko są one przydatne dla służb ratowniczych czy centrów zatrucia, ponieważ zazwyczaj nie istnieją specyficzne odtrutki. Wybór między spowodowaniem wymiotów a neutralizacją w żołądku może jednak mieć kluczowe znaczenie dla pierwszej pomocy udzielanej poszkodowanemu użytkownikowi. Dalszy kontakt z producentem, o każdej porze dnia i nocy, przez siedem dni w tygodniu, w celu uzyskania bardziej szczegółowej porady także może być decydujący. To właśnie takie informacje, raczej niż formalna nazwa chemiczna czy struktura molekularna jednego czy kilku składników skomplikowanej mieszaniny, powinny być umieszczane na etykiecie, aby mogły być wykorzystane w nagłych przypadkach.

5.8 Wynika z tego, że w sytuacji gdy nazwanie konkretnego składnika, a nawet podanie jego absolutnej struktury chemicznej, ma znaczenie tylko dla konkurenta i prowadzi do utraty praw własności intelektualnej pierwotnego producenta, należy zachować zabezpieczenia zawarte w obowiązujących

dyrektywie dotyczącej preparatów. Zasadniczo problem ten dotyczy wyłącznie płynów służących poprawieniu wydajności, takich jak oleje smarowe i inne zaawansowane technologicznie preparaty, przy czym styczność konsumentów z nimi jest zazwyczaj ograniczona i ogólne zagrożenia są oczywiście niezależnie od ich konkretnych składników.

5.9 Wiąże się z tym także problem proponowanego wykorzystania słowa „mieszanina”, które powinno odnosić się jedynie do systemu substancji, które można rozdzielić przy pomocy środków fizycznych, aby odróżnić je od „związku chemicznego” czy „substancji” (których nie można rozdzielić). Zastosowana tu definicja wydaje się grupować szereg różniących się od siebie systemów materialnych (naturalnie występujące rudy, minerały, koncentraty i wyciągi roślinne) razem z „preparatami”, które niosą ze sobą ideę celowo sporządzonej mieszaniny znanych składników, na podstawie których można rozsądnie określić zagrożenia wiążące się z końcowym produktem. Stopy (i szkło) nie zaliczają się oczywiście do żadnej z tych kategorii i powinno się je regulować oddzielnie i w bardziej odpowiedni sposób, zarówno w tym przypadku, jak i w ramach REACH. Równie niejasne jest, dlaczego strumienie odpadów są wyłączone jako kategoria, mimo że w niektórych przypadkach są one uwzględnione w spisie EINECS jako „substancje” w ramach „szlamów” i „osadów”. Sugerowałoby to, że mieszana ruda w swym naturalnym stanie musi być klasyfikowana (bez wyraźnej przyczyny, ponieważ nie jest prawdopodobne, że konsumenci wejdą z nią w kontakt ani też nie ma możliwości jej zastąpienia), podczas gdy wyłącza się złom żelaza i mieszane odpady papieru, które muszą być przerabiane „takie jakie są” w ramach stałego przetwarzania i recyklingu. Z wszystkimi z nich należy się obcho-dzić w bezpieczny sposób w miejscu pracy, ale nie to stanowi główną ideę klasyfikacji i w rzeczywistości produkty te rzadko są etykietowane czy pakowane. Prawodawstwo sektorowe czy dotyczące miejsca pracy zazwyczaj zapewnia lepszą ochronę.

5.10 Wszelkie definicje powinny zostać w pełni zawarte we wniosku, a nie tylko zaczerpnięte z GHS i nie powinny wymagać korzystania z innych dokumentów. Byłaby to dobra okazja do zdefiniowania po raz pierwszy słowa „chemical” (ang.) — zarówno jako rzeczownika („produkt chemiczny” czy „chemikalia”), jak i jako przymiotnika („chemiczny”). Jeśli jest ono tożsame ze zwrotem „substancja”, co przypuszczalnie ma miejsce, należy to jasno stwierdzić. Sprawiloby to także, iż jaśniejszy stałby się zakres tej i innych dyrektyw oraz rozporządzeń o szerszym zastosowaniu niż tylko w odniesieniu do produktów ściśle określonego przemysłu „chemicznego”. Jasne stałoby się także, iż tłumaczenie angielskiego słowa „chemical” jako „substancja chemiczna” w językach, gdzie nie występuje ekwiwalent jednowyrazowy, nie sugeruje istnienia alternatywnych (i przypuszczalnie nietoksycznych?) „substancji niechemicznych”. Mogłoby to także, miejmy nadzieję, zmniejszyć wykorzystanie stosowanych w dobrej wierze, ale nic nieznających stwierdzeń, takich jak „większość artykułów zawiera chemikalia” (1) (co zawierają pozostałe?) czy „chemikalia są wykorzystywane w prawie każdym miejscu pracy” (2) (a co wykorzystuje się w pozostałych miejscach pracy?). Komitet rozumie oczywiście, że jakiekolwiek zastosowane definicje muszą być spójne w całym prawodawstwie. Jednakże Komitet nie sądzi, by którykolwiek akt prawny był bardziej „fundamentalny” niż inny (a jeśli tak jest, to omawiany wniosek wyraźnie

(1) „Most articles include chemicals” — z odpowiedzi Komisji na najczęściej zadawane pytania dotyczące REACH

(2) „Chemicals are used in almost every work place” — ze wskazówek UK DEFRA dotyczących tego wniosku dla posłów do PE

ma takie cechy) i z pewnością nie akceptuje tego, by zainteresowane strony musiały przeczytać całość powiązanego prawodawstwa tylko po to, by ustalić co dane słowo oznacza, a czego nie oznacza. Jest to ważne, ponieważ tłumaczenie na różne języki powoduje powstanie różnic, których nie ma w oryginale — lub też zacieranie się kluczowych rozróżnień. Na przykład słowo „produkt” jest w omawianym kontekście używane jako słowo neutralne oznaczające wszelkie towary, które mogą być kupowane bądź wykorzystywane w miejscu pracy lub przez konsumenta. W żadnym wypadku nie ma być ono synonimem słowa „artykuł”, które ma specyficzne znaczenie w prawodawstwie UE i innych podmiotów. Jest to wystarczająco jasne w języku angielskim, ale może być mniej wyraźne w innych językach. Niezależnie od sytuacji rozróżnienie to musi zostać zachowane. Należy także wyodrębnić inne nieporozumienia językowe i kulturowe i ich unikać. Na przykład w Europie angielski zwrot „substance-free environment” („otoczenie wolne od substancji”) mógłby być zrozumiany jako określenie przestrzeni kosmicznej. W USA oznacza on szkołę, w której zabronione jest spożywanie alkoholu i palenie papierosów. W wielu kulturach prasa popularna zakłada, że osoba, którą przyłapano ze śladami „chemikaliów” (ang. chemicals) na rękach, jest terrorystą.

5.11 W każdym przypadku trzeba sprawić, by dla wszystkich, w tym dla ogółu społeczeństwa, stało się jasne, jakie jest konkretne zamierzone znaczenie poszczególnych słów. Zakaz stosowania słowa „uwaga” w powiązaniu ze słowem „ostrzeżenie” może mieć znaczenie dla specjalistów od etykietowania, choć te dwa słowa są często używane obok siebie w innych komunikatach mających na celu ograniczenie ryzyka. Jeśli słowo „dangerous” (niebezpieczny) oznacza coś innego niż słowo „hazardous” we wszystkich językach UE (i jej partnerów handlowych) trzeba to wyraźnie zaznaczyć. Z pewnością trudno jest je rozróżnić w języku angielskim. Należy unikać korzystania ze skrótów takich jak „czynnik m”, które są znaczące tylko wtedy, gdy w tłumaczeniu na lokalny język słowo „multiplying” faktycznie zaczyna się od litery „m”. (Fakt, iż istniejące prawodawstwo nieustannie odnosi się do wyrażen „R” i „S”, gdy mowa odpowiednio o ryzyku i bezpieczeństwie, pokazuje jedynie, że przepisy te zostały sporządzone w języku angielskim bez przykładania większej wagi do potrzeb użytkowników mówiących innymi językami.)

5.12 Jeśli chodzi o ogólny zakres wniosku oraz by uniknąć zatopienia procesu w danych dotyczących wielu milionów substancji przekazywanych w małych lub wręcz minimalnych ilościach, przydatne byłoby wprowadzenie wartości granicznej w oparciu o roczną wysokość sprzedaży, wielkość czy wagę opakowania lub też znaną toksyczność. Ponadto użytecznym dodatkiem do obecnie dostępnych etykiet byłaby etykieta dotycząca przekazywania, zazwyczaj pomiędzy laboratoriami, małych ilości substancji jako próbek na potrzeby B+R, która wskazywałaby, że „produkt nie został przebadany ani sklasyfikowany” oraz „jest przeznaczony wyłącznie do użytku profesjonalnego”. (Alternatywna nowa propozycja, by wyłączyć „substancje

i mieszaniny przeznaczone do badań naukowych i rozwoju”, ale jedynie wtedy gdy są one wykorzystywane w warunkach, w których zakłada się, iż są one „rakotwórcze, mutagenne lub działające szkodliwie na rozrodczość”, jest nieodpowiednia i powinna zostać wykreślona. Nie przedstawiono dowodów sugerujących, że zagrożenia w warunkach laboratoryjnych wymagają priorytetowego traktowania lub też, że wbrew normalnym oczekiwaniom, osoba pracująca w laboratorium może być narażona na ryzyko z powodu niewystarczającej wiedzy. Jeśli jednak zostanie wykazane, iż tak właśnie jest, lepszym rozwiązaniem byłaby zmiana unijnego prawodawstwa dotyczącego dobrej praktyki laboratoryjnej.)

5.13 Należy też zadbać o to, by proponowany proces klasyfikacji i etykietowania w pełni odzwierciedlał, tak jak ma to miejsce obecnie, nieodłączne niebezpieczne właściwości poszczególnych substancji i preparatów czy mieszanin wprowadzanych na rynek. Wszelkie poszerzenie nieformalnej czy nieuregulowanej minioceny ryzyka przez producentów czy dostawców w celu objęcia nią możliwego lub oczekiwanego przyszłego użycia powinno zostać wykreślone jako niezgodne zarówno z obowiązującym prawem UE, jak i z ONZ-owską propozycją dotyczącą GHS.

5.14 Jeśli chodzi o egzekwowanie stosowania przepisów, sprawozdawczość i kary za nieprzestrzeganie przepisów, wniosek całkiem słusznie przenosi odpowiedzialność na państwa członkowskie, wprowadzając wymóg, by odpowiednie przepisy były „skuteczne, proporcjonalne i zniechęcające” oraz by Komisja została o nich poinformowana najpóźniej osiemnaście miesięcy po wejściu w życie rozporządzenia. Komitet zauważa jednak, że wniosek, podobnie jak obowiązujące prawodawstwo, został tak skonstruowany, by harmonizować kryteria i procesy stosowane w klasyfikacji, a nie wyniki tej klasyfikacji. Tym samym prawdopodobne jest, że kary będą drugorzędne pod względem wysokości, skutków i egzekwowalności w porównaniu do chęci producentów, by w pełni i odpowiednio chronić pracowników i konsumentów, od których zależy ich działalność. W związku z tym decydujące znaczenie ma wykonalność zapisów całego wniosku, w połączeniu z pozostałym prawodawstwem, takim jak REACH.

5.15 Wreszcie powstanie potrzeba oceny jakości danych otrzymywanych w różnych jurysdykcjach, aby zapewnić, że są one porównywalne i istotne dla celów ustalenia rzeczywistych zagrożeń nieodłącznie związanych z nowymi i złożonymi substancjami, łącznie z tymi o „nieznanym i zmiennym składzie”. Istnieją systemy temu służące, jak np. system stowarzyszenia Society for Chemical Hazard Communications. Dane podane wzajemnej ocenie są też dostępne w rejestrze Register of Toxic Effects of Chemical Substances. Właściwa procedura dla tych działań, prawdopodobnie w ramach ONZ, najwyraźniej nie została w pełni określona ani nie zapewniono odpowiednich zasobów i budżetów.

Bruksela, 12 marca 2008 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie oznaczeń geograficznych i nazw pochodzenia

(2008/C 204/14)

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:

Oznaczenia geograficzne i nazwy pochodzenia

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 26 lutego 2008 r. Sprawozdawcą był Mario CAMPLI.

Na 443. sesji plenarnej w dniach 12–13 marca 2008 r. (posiedzenie z 12 marca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 124 do 1 — 3 osoby wstrzymały się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Zdaniem Komitetu znaczenie strategiczne miałyby pogłębienie i ożywienie debaty na temat całej polityki jakości UE w celu zapewnienia synergii między wymogami prawnymi w zakresie bezpieczeństwa żywności, ochrony środowiska i kwestii społecznych, między innymi w celu wprowadzenia ewentualnego znaku jakości UE, a przepisami eksponującymi szczególnie charakter produktów i artykułów spożywczych z różnych regionów Unii w oparciu o wyższe standardy.

1.1.1 Co się tyczy skuteczności systemu oznaczeń geograficznych i nazw pochodzenia, Komitet uważa, że konieczne jest:

- zwiększenie jasności i uproszczenie procedur składania wniosków; powierzenie działań kontrolnych organom publicznym lub prywatnym, tylko jeżeli są one niezależne i akredytowane (między innymi zgodnie z postanowieniami norm ISO/EN ⁽¹⁾) w odniesieniu do akredytacji organów certyfikujących);
- przeprowadzenie dodatkowych zmian przepisów prawnych dotyczących sporów w celu zapobiegania i radzenia sobie z problemami oraz uniknięcia długich i wyczerpujących sporów sądowych, na przykład poprzez zobowiązanie państw członkowskich do interwencji w wypadku naruszenia przepisów wspólnotowych ⁽²⁾
- oraz utworzenie pozasądowych organów rozstrzygania sporów itp.

Komitet uważa, że problemy te zostały jedynie częściowo uwzględnione w przeglądzie, który doprowadził do wydania rozporządzenia (WE) nr 510/06, i powinny zostać rozwiązane, gdyż mogą okazać się jeszcze bardziej istotne ze względu na rozszerzenie systemu na kraje spoza UE.

1.1.2 Jeżeli chodzi o skuteczność, Komitet proponuje wprowadzenie środków gwarantujących renomę rynkową produktu poprzez wzmocnienie organizacji zajmujących się zarządzaniem oznaczeniami geograficznymi i przyjęcie jasno określonych oraz wiarygodnych specyfikacji wspieranych przez skuteczne i rzeczywiście niezależne działania kontrolne.

1.1.3 Komitet zaleca zatem, by konsensus co do treści specyfikacji zapewniono już na etapie składania wniosku o rejestrację, stosując jasno określone kryteria reprezentatywności stowarzyszenia składającego wniosek, tak by móc zagwarantować odpowiednie uzgodnienie również złożonych i kontrowersyjnych aspektów.

1.1.4 Ponadto, co się tyczy skuteczności, Komitet podkreśla, że oznaczenia geograficzne powinny być zaliczane w coraz większym stopniu do kluczowych instrumentów rozwoju obszarów wiejskich w państwach członkowskich, łącząc na wszelkie możliwe sposoby przyjęcie oznaczeń geograficznych z działaniami przewidzianymi w drugim filarze, ze szczególnym uwzględnieniem krajów, które niedawno przystąpiły do UE i ogólnie rzecz biorąc obszarów znajdujących się w trudnym położeniu.

1.1.5 Kontynuując temat skuteczności, Komitet uważa wreszcie, że system oznaczeń geograficznych — pojmowany jako szansa na rozwój obszarów wiejskich — musi odpowiadać coraz większym oczekiwaniom konsumenta, także natury etycznej, społecznej czy ekologicznej. Jeżeli takie podejście zostanie przełożone na strategię partnerstwa z innymi obszarami świata, między innymi poprzez dobrze uregulowane i kontrolowane otwarcie na import produktów opatrzonych oznaczeniem geograficznym z krajów rozwijających się, może on zwiększyć konsensus co do nazw pochodzenia i sprzyjać międzynarodowym negocjacjom.

⁽¹⁾ Międzynarodowa Organizacja Normalizacyjna

⁽²⁾ Por. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 26 lutego 2008 r. (sprawa „Parmezan”)

1.1.6 Jeżeli chodzi o promocję produktów posiadających oznaczenie geograficzne, Komitet uważa, że konieczne jest zwiększenie wsparcia dla działań promujących oznaczenia wspólnotowe mających na celu lepsze poinformowanie podmiotów gospodarczych i lepszą komunikację z konsumentami, przede wszystkim w tych krajach, gdzie są one słabiej rozwinięte, tak by zwiększyć liczbę oznaczeń geograficznych, doprowadzić do ich bardziej jednorodnego rozpowszechnienia i do zwiększenia popytu na rynku.

1.1.7 Jeżeli chodzi o badania naukowe i propagowanie wiedzy w zakresie wpływu tego systemu na regiony i rynki Unii Europejskiej, Komitet zaleca odpowiednie i spójne rozpowszechnianie wyników udanych badań prowadzonych przez różne służby Komisji we wszystkich państwach członkowskich i wśród wszystkich zainteresowanych stron.

1.1.8 Komitet zaleca włączenie międzynarodowych negocjacji handlowych w sprawie oznaczeń geograficznych i nazw pochodzenia do szerszej polityki współpracy międzynarodowej. W związku z tym za konieczne uważa bardziej zdecydowane wznowienie pakietu negocyjnego na szczeblu międzynarodowym (rozszerzenie art. 23 Porozumienia w sprawie handlowych aspektów praw własności intelektualnej TRIPS/ADPIC na wszystkie produkty opatrzone oznaczeniem geograficznym, międzynarodowy rejestr, pomoc techniczna dla krajów rozwijających się), podczas gdy jednocześnie odbywałyby się skuteczne, uzupełniające negocjacje dwustronne.

1.2 Należy szczególnie uwzględnić sześć następujących tematów określonych przez Komisję jako przedmiot przyszłego przeglądu politycznego (por. 2720. sesja Rady UE w dn. 20 marca 2006 r.):

1.2.1 Pierwsze zagadnienie: „Określenie oznaczeń geograficznych i chronionych nazw pochodzenia jako składników”. Komitet uważa, że konieczne jest ustalenie w porozumieniu ze wszystkimi zainteresowanymi stronami należącymi do stowarzyszeń składających wniosek (konsorcja udzielające ochrony itp.) kryteriów i parametrów dotyczących zawartości składników oznaczenia geograficznego, tak by móc wykorzystać nazwę pochodzenia i oznaczenie geograficzne w produkcie końcowym.

1.2.2 Drugie zagadnienie: „Wykorzystanie alternatywnych instrumentów, takich jak znaki towarowe, w celu ochrony oznaczeń geograficznych i nazw pochodzenia”. Komitet uważa, że użycie znaków zastrzeżonych w celu ochrony oznaczeń geograficznych poza UE jest z pewnością możliwe, lecz niemniej nie może być rozwiązaniem problemu międzynarodowej ochrony nazw, gdyż jest skomplikowane (ze względu na liczbę potencjalnie zainteresowanych krajów), kosztowne (a zatem możliwe jedynie dla dużych organizacji handlowych o odpowiednich zasobach finansowych) i nie zapewnia całkowitej ochrony.

1.2.3 Trzecie zagadnienie: „Zakres produktów rozważanych przez rozporządzenie, ze szczególnym uwzględnieniem soli,

mieszanek ziołowych, wyrobów z wikliny i przypraw”. Komitet z zadowoleniem przyjmuje zwrot systemu wspólnotowego ku przyjęciu wniosków o certyfikację pochodzenia również produktów nie należących — ściśle mówiąc — do produktów rolnych (soli, mieszanek ziołowych, wyrobów z wikliny, przypraw itp.) w celu promowania kultury wiejskiej danego regionu. Jednocześnie zaleca rozszerzenie jej na wszystkie produkty rolne dotąd jeszcze nieuwzględnione.

1.2.4 Czwarte zagadnienie: „Określenie pochodzenia surowców”. W ogólnym kontekście dobrowolnych porozumień zawodowych między wszystkimi zainteresowanymi stronami, przewidzianym przez obecną procedurę składania wniosków o nadanie nazwy Komitet zaleca, by w wypadku ChNP bardziej wnikliwie oceniano aspekty związane z wykorzystaniem surowców, biorąc również pod uwagę konieczność, by wszystkie pochodziły z regionu wymienionego w nazwie.

1.2.5 Piąte zagadnienie: „Kryteria wykorzystywane w celu oceny statusu rodzajowego nazwy”. Między innymi w świetle dotychczasowych sporów Komitet zaleca wyznaczenie bardziej szczegółowych instrumentów, które ułatwiałyby określenie historycznego charakteru i renomy nazwy, np. organu (sądu), który mógłby funkcjonować jako bufor lub monitorować potencjalne nazwy pochodzenia istniejące już w różnych państwach członkowskich UE lub innych pozasądowych organów rozstrzygania sporów.

1.2.6 Szóste zagadnienie: „Projektowanie symboli wspólnotowych, które określałyby oznaczenia geograficzne i chronione nazwy pochodzenia”. Komitet jest zdania, że połączenie ChNP i ChOG w jedno oznaczenie może zagrozić równorzędności tych dwóch równie istotnych koncepcji, które faktycznie istnieją w danym regionie i są w nim zakorzenione. Niemniej, zważywszy na potrzebę bardziej skutecznej komunikacji z konsumentami, należy bardziej wyraźnie niż obecnie zaznaczyć różnicę graficzną między ChNP a ChOG (na przykład stosując różne kolory), natomiast w wypadku innych oznaczeń europejskich (GTS i rolnictwo ekologiczne) należy jeszcze bardziej podkreślić różnicę, między innymi poprzez zastosowanie odmiennych symboli.

1.3 Komitet pragnie zatem, aby w ramach przewidzianego na 2013 r. wznowienia dyskusji na temat zmian wspólnej polityki rolnej ogólna strategia Unii Europejskiej zawierała całościowy i uporządkowany obraz wszystkich wyzwań stojących przed europejskim sektorem rolno-spożywczym, tzn. politykę rynkową, która powinna pozostać w dalszym ciągu wspólna i służyć między innymi zwalczaniu rosnącego zagrożenia dochodów, związanego z wahaniami na coraz bardziej otwartych i zglobalizowanych rynkach rolnych, bardziej zdecydowaną i aktywną politykę rozwoju obszarów wiejskich, politykę jakości uznawaną za istotną podstawę przyszłości całego europejskiego rolnictwa, a także zrównoważoną i trwałą politykę w zakresie zasobów naturalnych i energetycznych.

1.4 Na koniec Komitet zachęca państwa członkowskie do rozwinięcia ich inicjatywy na rzecz jak największego wykorzystania europejskiego systemu chronionych oznaczeń geograficznych (ChOG) i chronionych nazw pochodzenia (ChNP) w celu lepszej promocji produktów rolnych z ich terytorium, a także europejskiego modelu rolnictwa.

2. Wprowadzenie — Wspólnotowy system oznaczeń geograficznych i nazw pochodzenia — utworzenie i zmiany

2.1 W europejskim społeczeństwie obywatelskim zauważono, że od pewnego czasu konsumenci coraz częściej zwracają uwagę na właściwości produktów rolno-spożywczych, co przekłada się na popyt na produkty wysokiej jakości. Odpowiedzią UE na to zapotrzebowanie jest polityka regulacyjna oraz polityka promująca produkty rolno-spożywcze wysokiej jakości obejmująca zarówno aspekty związane z bezpieczeństwem żywności (pakiet regulacji prawnych dotyczący higieny, identyfikowalność itp.), jak i z wyróżnianiem się takich produktów (znaki jakości: rolnictwo ekologiczne, oznaczenia geograficzne). W niniejszej opinii słowa „jakość” użyto zatem w tym znaczeniu.

2.2 W ramach polityki wspólnotowej opracowano więc specjalne przepisy służące uznawaniu lokalnych specjalności związanych z miejscem pochodzenia. Są to na przykład produkty lokalne, których jakość lub renoma jest związana z konkretnym obszarem lub regionem produkcji lub też z surowcami czy metodami produkcji stosowanymi w określonej strefie geograficznej.

2.3 W krajach europejskich basenu Morza Śródziemnego ochrona oznaczeń związanych z miejscem pochodzenia jako sposobu identyfikacji produktu spożywczego sięga początków dwudziestego wieku. Początkowo wprowadzono ją w sektorze winiarskim, a następnie rozszerzono na inne produkty rolno-spożywcze.

2.4 W 1992 r. Komisja Europejska po raz pierwszy przyjęła wspólne przepisy dotyczące nazw produktów rolno-spożywczych, obowiązujące we wszystkich państwach członkowskich UE. Niektóre definicje, wymogi i procedury zawarte w nowych przepisach zostały zapożyczone z obowiązującego wcześniej ustawodawstwa krajowego, czego dowodem jest bliskie powiązanie między wspólnotowym terminem „*chroniona nazwa pochodzenia*”, francuskim „*appellation d'origine contrôlée*”, hiszpańskim „*denominación de origen*” czy włoskim „*denominazione di origine controllata*”.

2.5 Odnośne przepisy wykonawcze zostały zawarte w dwóch rozporządzeniach: (EWG) nr 2081/92 w sprawie ochrony oznaczeń geograficznych i nazw pochodzenia produktów rolnych

i środków spożywczych oraz (EWG) nr 2082/92 w sprawie świadectw o szczególnym charakterze dla produktów rolnych i środków spożywczych. Oba rozporządzenia zostały niedawno zmienione, odpowiednio rozporządzeniem nr 510/2006 i nr 509/2006 z marca 2006 r.

2.6 Rozporządzenie nr 510/2006 dotyczy ochrony nazw produktów, których szczególny charakter wynika z *pochodzenia geograficznego*, tzn. chronionych nazw pochodzenia (ChNP) oraz chronionych oznaczeń geograficznych (ChOG).

2.6.1 Produkty oznaczone symbolem ChNP mają właściwości wynikające wyłącznie ze środowiska naturalnego i wiedzy producentów z regionu, z którego pochodzą. W wypadku ChNP *wszystkie etapy* procesu produkcji — produkcja surowców, przetwarzanie i przygotowanie — muszą zatem przebiegać na określonym obszarze oraz musi istnieć ściśle powiązanie między właściwościami produktu a jego pochodzeniem geograficznym. Przykładowe ChNP to *huile d'olive de Nyons*, *parmiggiano reggiano* oraz *Shetland lamb*.

2.6.2 Produkty oznaczone symbolem ChOG charakteryzują się również szczególnymi właściwościami, które utożsamiają je z określonym regionem, wystarczy jednak, by *jeden z etapów* procesu produkcji miał miejsce w danym obszarze, zaś na przykład użyte surowce mogą pochodzić z innego regionu. Za przykład ChOG można podać *Clare Island salmon*, *arancia rossa di Sicilia* czy *Dortmund beer*.

2.7 Rozporządzenie nr 509/2006 dotyczy gwarantowanych tradycyjnych specjalności (GTS), których oznaczenie używane jest w wypadku produktów o określonych właściwościach wynikających z zastosowania tradycyjnych składników lub metod produkcji, nie zaś z ich pochodzenia geograficznego. Do tego rodzaju produktów należą szynka *jamón serrano*, piwo *kriek* czy też pierzywo *kalakukko*.

2.8 Rozporządzenia nr 509/2006 i 510/2006 zostały przyjęte przez Radę UE dnia 20 marca 2006 r. Podczas tego samego posiedzenia Komisja przedstawiła oświadczenie w sprawie przyszłego przeglądu polityki funkcjonowania rozporządzenia nr 510/2006 oraz jego przyszłego kształtu ⁽³⁾.

2.9 Nowe prawodawstwo dotyczące oznaczeń jakości pozwoliło na znaczne uproszczenie systemu. Poprzednio wnioskodawcy musieli na przykład przedstawić wniosek o rejestrację właściwym władzom swojego kraju, które po jego rozpatrzeniu przekazywały pełną dokumentację Komisji Europejskiej, która przeprowadzała następnie kolejną pełną analizę. Dziś natomiast analiza wniosków, prowadzona w ramach rozporządzeń i wytycznych ustalonych na szczeblu wspólnotowym, leży w gestii państw członkowskich. Rola Komisji ogranicza się do

⁽³⁾ Patrz dokument Rady UE nr 7702/06 ADD 1 (Załącznik do projektu protokołu, 2720. posiedzenie Rady UE (ds. Rolnictwa i Rybołówstwa), które odbyło się w Brukseli dnia 20 marca 2006 r.).

zbadań najważniejszych informacji zebranych w *jednym dokumencie* publikowanym następnie w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej (Dz.U. UE). Inną nowością jest przyznana producentom z państw trzecich możliwość kierowania wniosków o rejestrację bezpośrednio do Komisji, a nie — jak poprzednio — obowiązkowo do władz krajowych, które nie zawsze były skłonne lub odpowiednio przygotowane do ich rozpatrzenia.

2.10 5 lutego 2007 r. Komisja zorganizowała konferencję poświęconą certyfikacji jakości żywności, poszerzając znacznie spektrum podejmowanych tematów (systemy certyfikacji, systemy oznaczania) i dołączając do nich podstawową kwestię zdrowej żywności, tzn. jakości rozumianej jako system bezpieczeństwa żywności w Unii Europejskiej. Nie przez przypadek w pierwszym wniosku z konferencji stwierdzono, że „każdy (europejski) produkt spożywczy, wyprodukowany w UE lub importowany, winien spełniać zastrzone normy produkcyjne pod względem bezpieczeństwa i higieny” ⁽⁴⁾.

2.10.1 Należy jednak podkreślić, że Stały Komitet ds. Łańcucha Pokarmowego i Zdrowia Zwierząt, złożony z przedstawicieli Komisji Europejskiej i państw członkowskich, dnia 20 grudnia 2004 r. stwierdził, że identyfikowalność nie stanowi „istotnego” wymogu w odniesieniu do żywności importowanej. Komitet nie zgadza się z tym stwierdzeniem.

2.11 W świetle wyników i wniosków z konferencji z lutego 2007 r. Komisja postanowiła sporządzić zieloną księgę w sprawie polityki jakości europejskiej produkcji rolnej, w której zagadnienie oznaczeń geograficznych ma mieć duże znaczenie. Zapowiedziana na październik 2008 r. zielona księga może stać się podstawą do wniosków legislacyjnych.

2.12 Równocześnie Komisja (a ściślej mówiąc, DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich) prowadzi wewnętrzną ocenę obecnego systemu ochrony oznaczeń geograficznych, zaś jej wyniki mają zostać przedstawione w lipcu 2008 r.

2.13 W tym ogólnym kontekście EKES sporządził niniejszą opinię z inicjatywy własnej, której celem nie jest jednakże przeanalizowanie wymienionych w poprzednich punktach różnorodnych aspektów i problemów polityki jakości, lecz skupienie się na skuteczności europejskiego systemu oznaczeń geograficznych i nazw pochodzenia oraz na związanej z tym kwestii wielostronnych i dwustronnych negocjacji handlowych.

2.14 Zrealizowane dotychczas działania i stanowisko EKES-u w przedmiotowej kwestii zostały omówione w opinii z inicjatywy własnej w sprawie propagowania charakterystycznych miejscowych produktów rolnych jako narzędzi rozwoju w ramach nowej WPR (sprawozdawca: Maria Luisa SANTIAGO) ⁽⁵⁾. Ponadto w opinii w sprawie przyszłości WPR (sprawozdawca: Lutz RIBBE) ⁽⁶⁾ EKES podkreślił konieczność ukierunkowania europejskiego rolnictwa na bezpieczne produkty wysokiej jakości.

3. Uwagi ogólne

3.1 Stosowanie systemu i jego efekty: wydajność a skuteczność

3.1.1 System wprowadzony rozporządzeniem (WE) nr 2081/92 w ogólnym ujęciu okazał się skuteczny. EKES pragnie jednak zwrócić uwagę Komisji na pewne uchybienia funkcjonalne, jakie dały o sobie znać wraz z upływem czasu, szczególnie w trzech następujących dziedzinach:

- procedury zatwierdzania specyfikacji — często zbyt powolnej i niedostosowanej do potrzeb wnioskodawców (trudności związane z planowaniem sprzedaży, strategii komunikacyjnych itp.), co wywiera niekorzystny wpływ przede wszystkim na te nazwy pochodzenia, które mogą osiągnąć największą popularność i najsilniejszą pozycję na rynku;
- kontroli, niekiedy powierzanej organom, w których nie zawsze można wyeliminować konflikty interesów lub które nie wykazały niezależności wymaganej do prawidłowego sprawowania niezależnej kontroli;
- kryteriów oceny nazw, uwzględniających przede wszystkim historyczny charakter, renomę, rozpowszechnienie oraz kwestię ewentualnego statusu rodzajowego, które okazują się często problematyczne ze względu na sprzeczny lub odwołania zgłaszane na późniejszym etapie, zarówno na szczeblu UE, jak i poza jej obszarem.

3.1.2 Ogólnie rzecz biorąc system okazał się skuteczny. Produkty, o których mowa, należą praktycznie do wszystkich kategorii towarów; są to produkty roślinne i zwierzęce, świeże i przetworzone, napoje, produkty rybne, przyprawy itp., tak jak wynika z poniższej tabeli zawierającej dane poddane aktualizacji w grudniu 2007 r., który pokazuje, że całkowita liczba ChNP i ChOG wynosi 772. Zwłaszcza analiza liczby zarejestrowanych produktów, na przykład w latach 2000–2006, wskazuje, że liczba ChNP wzrosła o 22 %, a ChOG o 40 %, co oznacza, że całkowity średni wzrost wyniósł 29 % w ciągu zaledwie pięciu lat.

⁽⁴⁾ Por. http://ec.europa.eu/agriculture/events/qualityconference/conclusions_en.pdf

⁽⁵⁾ Dz.U. C 284 z 14.9.1998, s. 62

⁽⁶⁾ Dz.U. C 125 z 27.5.2002, s. 87

ZAŁĄCZNIK I — Oznaczenia i nazwy zarejestrowane przez DG AGRI do 15.12.2007 r. (http://ec.europa.eu/agriculture/qual/fr/1bbaa_fr.htm)

	DE	AT	BE	CY	DK	ES	FI	FR	EL	HU	IE	IT	LU	NL	PL	PT	CZ	UK	SK	SI	SE	CO	Razem
Warzywa, owoce i zboża	3	3	0	0	1	34	1	27	32	0	0	53	0	2	0	22	0	1	0	0	0	0	179
Sery	4	6	1	0	2	19	0	45	20	0	1	33	0	4	1	12	0	12	0	0	1	0	161
Świeże mięso (i podroby)	3	0	0	0	0	13	0	50	0	0	1	2	1	0	0	27	0	7	0	0	0	0	104
Oleje i tłuszcze/oliwa z oliwek	1	1	1	0	0	20	0	9	26	0	0	38	1	0	0	6	0	0	0	1	0	0	104
Wyroby mięsne	8	2	2	0	0	10	0	4	0	1	1	29	1	0	0	28	0	0	0	0	0	0	86
Woda mineralna	31	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	31
Pieczywo, ciastka, słodczyce, herbatniki i inne wyroby ciastkarskie	4	0	1	1	0	7	0	3	1	0	0	3	0	0	0	0	4	0	1	0	1	0	26
Inne produkty pochodzenia zwierzęcego (jajka, miód, nabiał z wyjątkiem masła itp.)	0	0	0	0	0	3	0	6	1	0	0	2	1	0	0	10	0	1	0	0	0	0	24
Inne produkty ujęte w załączniku I (przyprawy itd.)	0	0	0	0	0	4	0	7	1	0	0	4	0	0	0	0	1	3	0	0	0	1 (*)	21
Piwa	12	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	2	0	0	0	0	17
Ryby, mięczaki i skorupiaki	3	0	0	0	0	1	0	2	1	0	1	0	0	0	0	0	2	3	0	0	0	0	13
Olejki eteryczne	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
Naturalna guma i żywica	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Siano	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Razem	69	12	5	1	3	111	1	155	85	1	4	165	4	6	1	105	10	29	1	1	2	1	772

(*) Kawa kolumbijska

9.8.2008

PL

Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej

C 204/61

3.1.3 System oznaczeń geograficznych jest przedmiotem analiz i badań (patrz projekty DOLPHINS 1999–2003 oraz Siner-GI 2004–2008, finansowane przez DG ds. Badań Naukowych) (⁷), w ramach których jest omawiany z różnych perspektyw. W trakcie realizacji kolejnych projektów widoczne stały się pewne istotne kwestie związane ze skutecznością wspólnotowych oznaczeń geograficznych.

3.1.3.1 Komitet podkreśla przede wszystkim istnienie problemu organizacji oznaczeń geograficznych i zarządzania nimi (w tej dziedzinie przeprowadzono konkretne badania i analizy pod kierunkiem prof. Bertila Sylvandera z Krajowego Instytutu Badań Rolnych w Paryżu i prof. Filippa Arfiniego z Uniwersytetu w Parmie, we współpracy z Komisją Europejską). Zgodnie z badaniami istnieją trzy rodzaje zarządzania:

- zarządzanie terytorialne, sprzyjające uczestnictwu wszystkich zainteresowanych stron z danego obszaru (instytucji, przedsiębiorstw, stowarzyszeń itp.);
- zarządzanie sektorowe, sprzyjające wyłącznie podmiotom w danym sektorze (obszar służy wówczas wyłącznie określeniu granic);
- zarządzanie korporacyjne, sprzyjające wyłącznie niektórym podmiotom w danym sektorze, które mogą podlegać mu wyłącznie dla własnych korzyści.

Mając na uwadze skuteczność, wprowadza się rozróżnienie między zarządzaniem silnym a słabym, gdzie „silne” oznacza zarządzanie mogące zapewnić produktowi renomę wśród różnych użytkowników, a zwłaszcza wśród konsumentów.

3.1.3.2 Komitet pragnie również zauważyć, że komercyjny sukces oznaczeń geograficznych jest wciąż marginalny i może się rozwijać wyłącznie, jeżeli na wczesnym etapie istnieją dobrze zorganizowane struktury powiązane z produktami o dużej zawartości składników, zarządzane przez organizacje zdolne do tworzenia sieci przedsiębiorstw i realizacji skutecznych strategii handlowych. Odzwierciedlenie atutów jakościowych, a w odpowiednich przypadkach, również terytorialnych produktu noszącego oznaczenie geograficzne jest decydującym elementem powodzenia nazwy pochodzenia. Historyczny charakter oznaczenia geograficznego pomaga oczywiście w osiągnięciu sukcesu, lecz nie może zastąpić bardziej zdecydowanych działań komunikacyjnych i wspierających organizacje.

3.1.3.3 Komitet podkreśla natomiast, że znaczenia i wartości społeczno-gospodarczej systemu oznaczeń geograficznych nie da się zmierzyć wyłącznie za pomocą wskaźników liczbowych czy statystycznych dotyczących udziału w produkcji brutto, która ma zostać przeznaczona na sprzedaż, gdyż wpływ oznaczeń geograficznych na dany obszar lub na bilans handlowy danego państwa oraz UE obejmuje różnorodne aspekty społeczno-gospodarcze, daleko wykraczające poza sektor rolnictwa.

3.1.4 Zdaniem EKES-u jednym z niezwykle interesujących aspektów oznaczeń geograficznych jest związek między nimi a rozwojem obszarów wiejskich. Mimo że początkowo oznaczenie pochodzenia miało służyć ochronie produktów, w wielu przypadkach stało się dobrym sposobem na wyeksponowanie kulturowej specyfiki całego obszaru geograficznego. Łatwo więc zrozumieć, jakie możliwości otwierają się wraz z rozszerzeniem systemu oznaczeń geograficznych również na produkty pochodzenia pozarolnego oraz zgodność tego kroku z wymową

obowiązujących od dawna wspólnotowych wytycznych w kwestii rozwoju obszarów wiejskich (zielona księga z 1985 r., komunikat w sprawie przyszłości środowiska wiejskiego z 1988 r., deklaracja z Cork z 1995 r.).

3.1.4.1 Jako element propagowania kultury lokalna specjalność może i powinna być czynnikiem sprzyjającym ożywieniu gospodarczemu na obszarach wiejskich, zwłaszcza na obszarach w najtrudniejszej sytuacji. Kwestii tej nie należy natomiast rozpatrywać wyłącznie w kontekście wspólnotowym. EKES podkreśla, że z uwagi na obecnie obowiązujący system europejski oraz ewentualne wykorzystanie znaków wspólnotowych przez państwa trzecie, połączenie pojęć oznaczenia geograficznego i rozwoju obszarów wiejskich, a także praktyczne zastosowanie tego związku ma szczególne znaczenie dla krajów rozwijających się. Według opinii niektórych kompetentnych i uprawnionych organów międzynarodowych (FAO, Banku Światowego) istnieje logiczne powiązanie między pojęciem oznaczenia geograficznego a tym, co kraje rozwijające się nazywają „lokalną wiedzą” lub po prostu tradycją. Takie jest też przesłanie instrukcji stosowania oznaczeń geograficznych (uwzględniających procedury i przepisy wspólnotowe), które FAO i Bank Światowy opracowują i rozpowszechniają w krajach rozwijających się.

3.1.5 Zdaniem Komitetu pozytywne konsekwencje oznaczeń geograficznych dla ochrony środowiska naturalnego na obszarach, o których mowa, to dodatkowy aspekt, którego nie należy lekceważyć. Typowe produkty są bowiem produkowane lub przetwarzane w dużej mierze według procedur, które ze względu na odwołanie do tradycji wymagają użycia bardzo niewielu procesów technicznych potencjalnie szkodliwych dla środowiska naturalnego lub w ogóle nie wymagają ich stosowania i wykorzystują nieintensywne systemy upraw, a zatem korzystne dla różnorodności biologicznej i dla ochrony krajobrazu oraz środowiska naturalnego.

3.1.6 W kwestii skuteczności należy również uwzględnić zmiany przyszłych scenariuszy wydarzeń. Zdaniem EKES-u pewne znaki wskazują na prawdopodobieństwo zmian sytuacji, które dotychczas uważano za niezmiennie. Na przykład wiele wielonarodowych łańcuchów dystrybucyjnych i koncernów spożywczych podejmuje inicjatywy mające na celu włączenie do oferty produktów opatrzonych oznaczeniem geograficznym, pokonując tym samym częściowo międzynarodową politykę marki i strategię globalnego rynku, które do tej pory wiązały się z kwestionowaniem potrzeby — a także słuszności — stosowania znaków pochodzenia. Zjawisko to stanowi bardzo interesujący precedens, którego ewolucja mogłaby mieć duże znaczenie dla rozwoju oznaczeń geograficznych.

3.1.7 W tym kontekście z niektórych badań wynika, że dzięki ewolucji rodzajów produkcji krajowej w Stanach Zjednoczonych zaczyna tworzyć się wyłom w deklarowanym przez ten kraj sprzeciwie wobec europejskiego modelu oznaczeń geograficznych (wynikającym z zupełnie innych warunków rolno-spożywczych i często odmiennych strategii handlowych). Na obszarze Ameryki zaczynają rozwijać się pierwsze wytwórnie, które łączą powodzenie swoich produktów również z ich pochodzeniem i wyrażają ubolewanie z powodu braku odpowiedniej ochrony. Znany przykładem są kalifornijskie wina pochodzące z Napa Valley. Kolejnym, nowszym przykładem są

(⁷) Patrz: www.origin-food.org

inne produkty z różnych stanów USA i Kanady (*Florida Orange*, *Bleuet du Lac Saint-Jean*), na które oddziałują praktyki podrabiania nazw i zakłócania konkurencji wewnętrznej lub konkurencji z sąsiednimi stanami.

3.1.8 EKES zwraca również uwagę, że ogólnie rzecz biorąc, konsumenci dość często przywiązują wagę do *pochodzenia* produktów, co wpływa na dokonywane przez nich wybory (patrz na przykład niektóre wnioski z europejskiego projektu TYPIC-2005 i DOLPHINS-2002). Ponadto konsumenci wydają się skłonni zapłacić więcej, aby mieć gwarancję, że kupują towar o określonym pochodzeniu, gdyż tego rodzaju produkty w powszechnym odczuciu mają wyższą jakość i są bezpieczniejsze. W tym kontekście można również rozważyć pojawiające się ostatnio zagadnienia oznaczenia pochodzenia surowców i wykorzystania produktów chronionych oznaczeniem geograficznym jako składników artykułów spożywczych.

3.1.8.1 EKES stwierdza niemniej, że rozpoznawanie wzorów certyfikatów europejskich, ich logo i etykiet jest wciąż niezbyt powszechne i bardzo zmienne. Badania przeprowadzone przez Międzynarodowe Centrum Zaawansowanych Śródziemnomorskich Studiów Agronomicznych (CIHEAM) („Odrębność i jakość śródziemnomorskich artykułów spożywczych” — Paryż, 2007 r.) podkreślają, że 80 % europejskich obywateli nigdy nie słyszało o ChNP, a 86 % — o ChOG. Niemniej jednak, gdy to samo pytanie dotyczy odpowiadających im oznaczeń krajowych (na przykład hiszpańskiego „*denominación de origen*” czy francuskiego „*appellation d'origine contrôlée*”) stopień znajomości znacznie wzrasta. Ta sytuacja uwiadamia problem związany z informowaniem konsumentów i promowaniem wśród nich produktów na szczeblu wspólnotowym.

3.2 System europejski a wielostronne i dwustronne negocjacje handlowe

3.2.1 Strategiczne znaczenie

3.2.1.1 We wrześniu 2003 r. nieudana Konferencja Ministerialna w Cancun pokazała, że podczas negocjacji handlowych nie rozmawia się już wyłącznie o cenach i taryfach, tak aby ułatwić wzajemny dostęp do różnych rynków, lecz że są one również miejscem ścierania się różnych *modeli produkcyjnych* (tzn. historii, tradycji oraz rodzajów produkcji i żywności). Wiedza na temat tradycji w zakresie produkcji i żywności oraz wzajemne jej uznawanie są niezbędnym warunkiem powodzenia negocjacji handlowych.

3.2.1.2 Kiedy więc Wspólnota Europejska uczestniczy w *międzynarodowych negocjacjach handlowych*, konfrontuje swój szczególny model społeczno-ekonomiczny z innymi równorzędnymi modelami. Dlatego też EKES jest zdania, że inicjatywy Wspólnoty Europejskiej w zakresie negocjacji mogą okazać się przekonujące i wiarygodne, wyłącznie gdy będą stanowiły nieodłączną część polityki w dziedzinie stosunków zewnętrznych, w której skład wchodzi między innymi negocjacje w sprawie ochrony własności intelektualnej i wymiany handlowej. Polityka w dziedzinie jakości, wpisując się w wyżej opisany kontekst, może również przybrać formę zestawu przepisów zgodnych z szerszą i ogólniejszą koncepcją polityki współpracy międzynarodowej, która ma obecnie coraz większe znaczenie dla zapewnienia stabilizacji na świecie.

3.2.2 Proces stanowienia prawa

3.2.2.1 Jak wiadomo, jedną z podstawowych zasad wspólnotowego systemu prawnego jest swobodny przepływ towarów na jednolitym rynku europejskim (art. 23 Traktatu WE). Zasada ta okazała się trudna w stosowaniu ze względu na ogromne różnice w obowiązującym w państwach członkowskich ustawodawstwie, będące wynikiem skomplikowanych, sprzecznych i niezharmonizowanych umów oraz przepisów międzynarodowych, co jest jeszcze bardziej niepokojące w kontekście zglobalizowanych rynków. Potrzeba zagwarantowania uczciwej konkurencji między podmiotami gospodarczymi na coraz bardziej otwartym rynku ma zatem coraz większe znaczenie strategiczne, a spójne uregulowanie oznaczeń geograficznych mogłoby również pomóc w osiągnięciu tego celu.

3.2.2.2 Na szczeblu krajowym, dzięki wyrokom Trybunału Sprawiedliwości UE, które od początku wyrażały zasadę „wzajemnego uznawania”, poczyniono stopniowo znaczne postępy w kierunku harmonizacji.

3.2.2.3 Na szczeblu międzynarodowym droga do wspólnego stanowiska w kwestii oznaczeń geograficznych wpisuje się w ramy negocjacji i umów dotyczących ochrony — początkowo — własności przemysłowej, a następnie — intelektualnej. Od *konwencji paryskiej* (z 1883 r. — 169 państw) przez *porozumienie madryckie* (z 1891 r. — 34 państwa) po *porozumienie lizbońskie* (z 1958 r. — 23 państwa) zasada, zgodnie z którą produkt jest powiązany z obszarem pochodzenia, była niewątpliwie uznawana, lecz we wciąż w dużej mierze niezadowolającym zakresie pod względem pewności prawnej, kontroli i możliwości podrabiania.

3.2.3 TRIPS/ADPIC: punkt docelowy i utrudnienie dla procesu

3.2.3.1 Porozumienie TRIPS/ADPIC zostało zawarte w 1994 r.; zawiera ono odrębną część dotyczącą handlowych aspektów prawa własności intelektualnej związaną z oznaczeniami geograficznymi.

- a) definicji oznaczeń geograficznych (art. 22);
- b) zasadach ogólnej ochrony oznaczeń geograficznych wszystkich produktów (art. 22 ust. 2 i art. 22 ust. 4);
- c) dodatkowej ochronie oznaczeń geograficznych w przypadku win i napojów spirytusowych (art. 23);
- d) przyszłych negocjacjach i wyjątkach (art. 24).

3.2.3.2 Terminologia stosowana w porozumieniach międzynarodowych na określenie powiązania między miejscem a produktem zależy od tego, jak ściśle jest to powiązanie: oznaczenie pochodzenia (Madryt 1891 r.), oznaczenie geograficzne (TRIPS 1994 r.), nazwa pochodzenia (Lizbona 1958 r.). W największym uproszczeniu można stwierdzić, że wszystkie nazwy pochodzenia są oznaczeniami geograficznymi, zaś nie wszystkie oznaczenia geograficzne są nazwami pochodzenia. Odtworzenie klasyfikacji zastosowanej w odniesieniu do poszczególnych rodzajów produktów związanych z danym obszarem, dokonane na podstawie umów międzynarodowych, zostało przedstawione w pracy doktorskiej Sabriny Cernicchiaro (Uniwersytet w Parmie), zatytułowanej „*Analisi della Politica di riconoscimento internazionale delle indicazioni geografiche*” („Analiza polityki międzynarodowego uznawania oznaczeń geograficznych”).

3.2.3.3 Porozumienie TRIPS stanowi ważny moment w historii umów służących ochronie własności intelektualnej produktów będących przedmiotem handlu międzynarodowego. Równocześnie jednak wiele decydujących kwestii pozostało nierozwiązanych. Wprowadzono nim wspólną definicję oznaczenia geograficznego, przyjętą dotychczas przez 151 krajów członkowskich, oraz określono jednolity system rozstrzygania sporów. Zawiera ono jednak co najmniej trzy poważne uchybienia:

- a) wprowadzenie zasady *ochrony negatywnej* (państwa mogą utrudniać niewłaściwe stosowanie oznaczenia geograficznego);
- b) nieprzekonujące i niepewne wprowadzenie *wielostronnego systemu powiadamiania i rejestrowania* (wskutek czego istnieją nadal dwie różne i sprzeczne ze sobą koncepcje przepisów: w jednej z nich przepisy mają charakter bezwzględnie obowiązujący i wiążący, zaś w drugiej system ten jest dobrowolny);
- c) nierówne traktowanie (nawet w ramach jednej podstawy prawnej) ochrony ogólnej produktów rolnych oraz ochrony dodatkowej.

3.2.3.4 W innych porozumieniach regionalnych również jest mowa o ochronie oznaczeń geograficznych; na przykład w porozumieniu Afrykańskiej Organizacji Własności Intelektualnej (OAPI) z marca 1977 r. oraz w protokole z Bandżulu dotyczącym znaków w ramach Afrykańskiej Regionalnej Organizacji Własności Intelektualnej (ARIPO) z marca 1997 r.

3.2.4 Trudności napotymane przez europejskich producentów oraz podstawowe warunki uczciwej konkurencji międzynarodowej

3.2.4.1 EKES podkreśla, że przepisy są niedostosowane na szczeblu międzynarodowym, co wiąże się ze znacznymi problemami dla europejskich producentów towarów chronionych oznaczeniem geograficznym. Coraz częstsze niewłaściwe stosowanie oznaczeń geograficznych oraz warunki prawne ich ochrony — różne w poszczególnych państwach — stanowią poważne zakłócenie konkurencji i stosunków handlowych między państwami członkowskimi Światowej Organizacji Handlu (WTO).

3.2.4.2 Pierwsza trudność związana jest często z przedstawieniem poprawnej wykładni przepisów krajowych obowiązujących na danym rynku. Niektórym europejskim producentom towarów chronionych oznaczeniem geograficznym udało się uzyskać ochronę swojej nazwy poza UE, lecz w tych przypadkach również pojawiają się nadużycia, podrabianie, a także poważne trudności administracyjne w zakresie zarządzania wymianą handlową. Liczba nadużyć jest wprost proporcjonalna do popularności produktu. Niekorzystne skutki ekonomiczne są znaczne, zaś europejskie przedsiębiorstwo nie może wykorzystać żadnej strategii marketingowej, aby zapewnić sobie wierność konsumentów. Ogólnie rzecz biorąc, sytuacja ta stanowi nadużycie w stosunku do konsumentów z państw trzecich i szkodzi wizerunkowi europejskiego modelu rolnictwa i żywności.

3.2.4.3 W krajach, w których istnieje odrębny system rejestrowania oznaczeń geograficznych, europejscy producenci napo-

tykają mniejsze trudności. Jednakże poważne problemy związane są nadal z ochroną nazw zawierających słowa „typu”, „w stylu” itp. Z reguły europejscy producenci muszą ponieść znaczne koszty i pokonać istotne trudności prawne, aby udowodnić, że ich oznaczenie geograficzne nie jest nazwą rodzajową.

3.2.4.4 Z powodu braku jasnych i uznawanych międzynarodowych przepisów prawnych europejscy producenci w dalszym ciągu przy wejściu na rynek korzystają z systemu ochrony znaków (znaki firmowe, znaki wspólne i znaki certyfikujące). Strategia ta również wiąże się z wieloma trudnościami. Na światowych rynkach spotyka się bowiem często zgłoszone znaki zawierające już oznaczenie geograficzne, które europejski producent chciałby zarejestrować (w takim przypadku należy wniesić do sądu skargę przeciwko stosowaniu znaku, co jest wyjątkowo uciążliwe). Ponadto pomimo uzyskania rejestracji własnego znaku producenci mogą stracić jego ochronę, jeżeli z powodów zdrowotnych określony rynek zostanie zamknięty, a sam znak nie będzie mógł być trwale stosowany.

3.2.5 Negocjacje i umowy dwustronne

3.2.5.1 W przypadku kryzysu lub zablokowania metody wielostronnej — które należy zdecydowanie pokonać — na forum międzynarodowych negocjacji handlowych, coraz liczniejsze stają się umowy dwustronne. Na świecie obowiązuje obecnie około 300 takich umów, a do 2010 r. ich liczba może wzrosnąć do 400. Zjawisko to jest powodem do pewnego niepokoju, ponieważ porozumienie dwustronne powinno ze swej natury stanowić uzupełnienie dla wielostronnych porozumień WTO na podstawie strategicznego podziału, który przedstawia się następująco: system wielostronny ma za zadanie rozwiązywać bardzo skomplikowane problemy, takie jak dopłaty, zwalczanie dumpingu oraz zasady ochrony własności intelektualnej, natomiast system dwustronny obejmuje prostsze kwestie oraz przyjęcie preferencyjnych kryteriów dotyczących handlu między państwami.

3.2.5.2 Komitet jest jednak zdania, że UE nie może ograniczać się do roli obserwatora, gdy najważniejsi światowi gracze negocjują i zapisują wiele stron o zasadach dwustronnej wymiany. Koncentrując się na produktach spożywczych, można stwierdzić w sposób ogólny, że elastyczny charakter stosunków dwustronnych stanowi dobry punkt wyjścia do rozpoczęcia negocjacji i znalezienia rozwiązania, które byłoby możliwe do zaakceptowania i sprawdzenia. Co więcej, z dotychczasowych doświadczeń wynika, że pożądane efekty osiąga się między innymi dlatego, że porozumienia dwustronne obejmują pomoc techniczną w sporządzaniu niezbędnych aktów prawnych, dla niedostosowanych systemów administracyjnych w niektórych państwach je podpisujących. Taka potrzeba istnieje również w wypadku negocjacji wielostronnych.

3.2.5.3 Pewien czas temu UE rozpoczęła negocjacje i zawieranie umów dwustronnych dotyczących produktów rolno-spożywczych noszących oznaczenia geograficzne. Rozpoczęto je już z prawie wszystkimi pozaeuropejskimi partnerami handlowymi, w odniesieniu do wszystkich kategorii artykułów spożywczych, i systematycznie uwzględnia się w nich zagadnienie ochrony oznaczeń geograficznych.

3.2.6 Oznaczenia geograficzne w ramach rundy dauhańskiej: odpowiednia ochrona jest ważnym celem dla wszystkich

3.2.6.1 Deklaracja dauhańska (z listopada 2001 r.) zawiera w ust. 18 dwojakie i zróżnicowane stanowisko negocjacyjne:

- a) w kwestii utworzenia wielostronnego systemu powiadamiania i rejestrowania oznaczeń geograficznych odnoszących się do *win i napojów spirytusowych* wyraźnie przewidziano („Strony zobowiązują się poddać pod negocjacje do piątej Konferencji Ministerialnej (...)”) włączenie tego punktu do programu negocjacji w sprawie TRIPS;
- b) natomiast w kwestii rozszerzenia ochrony oznaczeń geograficznych na *produkty inne niż wino* deklaracja przekazuje jedynie debatę Radzie TRIPS/ADPIC („Zwracamy uwagę, że kwestie dotyczące rozszerzenia (...) zostaną omówione w Radzie TRIPS/ADPIC”).

3.2.6.2 Odnosząc się do pierwszej kwestii, zobowiązanie do negocjacji podjęte w Ad-Dausze do niczego nie doprowadziło, pomimo negocjacji podjętych przez Komisję Europejską. Utrzymują się dwie sprzeczne ze sobą wykładnie deklaracji: jedna (stosowana przez UE, Szwajcarię, Indie, Turcję i inne kraje), zgodnie z którą należy uzyskać porozumienie w sprawie obowiązkowego wprowadzenia rejestracji we wszystkich krajach członkowskich WTO, i druga (stosowana przez Stany Zjednoczone, Australię, Nową Zelandię itp.), w której przewidziano ograniczenie negocjacji i porozumienia do dobrowolnego ustanowienia tego rodzaju instrumentu wyłącznie w krajach, które na szczeblu wewnętrznym dysponują systemem prawnym zapewniającym ochronę nazw pochodzenia, czyli swego rodzaju bankiem danych.

3.2.6.3 W drugiej z wymienionych kwestii — która dotyczy rozszerzenia ochrony na produkty inne niż wino — nie rozpoczęto jeszcze prawdziwych negocjacji.

3.2.6.4 Z uwagi na brak realnych perspektyw na zmianę kierunku negocjacji w sprawie TRIPS/ADPIC Unia Europejska, tuż przed konferencją w Cancun w 2003 r., usiłowała bezskutecznie włączyć wielostronną ochronę 41 nazw pochodzenia do kalendarza negocjacji dotyczących rolnictwa w celu przywrócenia legalnego dostępu do rynku produktów spożywczych,

których nazwy są najczęściej wykorzystywane bezprawnie na rynkach międzynarodowych. Nieudana Konferencja Ministerialna w Cancun doprowadziła do zatrzymania negocjacji na tym etapie.

3.2.6.5 W 2005 r. podjęto ostatnie oficjalne próby na szczeblu WTO w celu poczynienia postępów, jeżeli chodzi o międzynarodowy rejestr oraz rozszerzenie wzmocnionej ochrony wina i napojów spirytusowych również na inne produkty ⁽⁸⁾. Rozmowy techniczne toczą się również obecnie w oparciu o dokumenty nieoficjalne przedstawione przez UE, koncentrując się głównie na propozycji, by wpis do międzynarodowego rejestru oznaczał, że oznaczenie geograficzne podlega ochronie we wszystkich innych krajach, wraz z możliwością wniesienia sprzeciwu w ciągu 18 miesięcy. Ze względu na takie domniemanie ciężar dowodu w związku z wniesieniem sprzeciwu wobec ochrony spoczywa na wnoszącym sprzeciw. Co się tyczy rejestru, istnieją przede wszystkim dwie przeszkody: Stany Zjednoczone i inne kraje anglosaskie uważają swoje skutki ustawowe za niezgodne z zasadą terytorialności, podczas gdy problemem dla krajów rozwijających się są ich trudności na płaszczyźnie administracyjnej w przestrzeganiu terminu wniesienia sprzeciwu wobec wpisu, uznawanego za zbyt krótki. W grudniu 2007 r. Komisja Europejska wniosła formalny wniosek o przedstawienie próbnej bazy międzynarodowego rejestru.

3.2.6.6 Komitet uważa, że konieczne jest wznowienie pakietu negocjacyjnego (rozszerzenie art. 23 porozumienia TRIPS/ADPIC ma wszystkie produkty chronione oznaczeniem geograficznym, międzynarodowy rejestr, pomoc techniczna dla krajów rozwijających się), ufając, że na rynkach wewnętrznych niektórych krajów trzecich i krajów rozwijających się zaczyna się pojawiać zainteresowanie produktami chronionymi znakiem pochodzenia, o czym świadczy chociażby pewna dynamika negocjacji, w czasie których z inicjatywy Szwajcarii utworzono spontanicznie grupę państw — zwaną *GI Friends* — dążącą do pokonania impasu.

3.2.6.7 Komitet podkreśla w istocie, że oznaczenia geograficzne są jedyną formą własności intelektualnej dostępną dla społeczności lokalnych w każdej części świata. W związku z tym podział na północ i południe w WTO byłby niezrozumiały.

Bruksela, 12 marca 2008 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁸⁾ Dokument WTO TN/IP/W/11 z 14.6.2005 r.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Usprawnienie wspólnotowego mechanizmu ochrony ludności — odpowiedź na klęski żywiołowe”

(2008/C 204/15)

Dnia 25 września 2007 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 lit. a) przepisów wykonawczych regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię dodatkową w sprawie:

„Usprawnienie wspólnotowego mechanizmu ochrony ludności — odpowiedź na klęski żywiołowe”.

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 26 lutego 2008 r. Sprawozdawcą była Maria Candelas SÁNCHEZ MIGUEL.

Na 443. sesji plenarnej w dniach 12-13 marca 2008 r. (posiedzenie z 13 marca 2008 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 108 głosami — 2 osoby wstrzymały się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Jako przedstawiciel społeczeństwa obywatelskiego, Komitet uważa, że powinien wnieść wkład do toczącej się obecnie w UE dyskusji na temat radzenia sobie z klęskami żywiołowymi z punktu widzenia zapobiegania, interwencji i wymogu ponoszenia odpowiedzialności, gdy powodem ich wystąpienia są czyny ludzkie bądź niedopatrzenie.

1.2 W związku z tym należy pamiętać, że obowiązujące prawodawstwo europejskie obejmuje przepisy wystarczające do unikania lub łagodzenia ewentualnych konsekwencji niektórych klęsk żywiołowych. Konieczne byłoby zatem ponowne nakłonienie właściwych władz do kontroli ich stosowania na całym terytorium UE. Komitet uważa, że wdrożenie ramowej dyrektywy wodnej (RDW) i uzupełniających ją przepisów, zwłaszcza dyrektywy dotyczącej powodzi, złagodziłoby te skutki, które — chociaż nieuniknione — mogą zostać ograniczone poprzez opracowanie planów zarządzania powodzią przewidzianych w planach dotyczących dorzeczy. Taki sam wpływ mogą mieć przepisy w zakresie zapobiegania pożarom lasów.

1.3 Należy podkreślić związek między zapobieganiem klęskom żywiołowym a szkoleniem i kształceniem, jak też potrzebę wprowadzenia odpowiedniego systemu informowania, który umożliwiłby pracownikom i obywatelom zapoznanie się z metodami reagowania na wszelkie sytuacje, które mogą mieć miejsce na danym obszarze. W związku z tym Komitet bardzo pozytywnie ocenia system międzyregionalnych ośrodków prowadzących szkolenia z zakresu ochrony ludności, założonych przez Komisję Europejską.

1.4 Co się tyczy ochrony ludności, Komitet pragnie pogratulować Komisji, że w krótkim czasie ustanowiła nie tylko międzyregionalny, lecz również międzynarodowy europejski system solidarności, wyposażając go we własne środki, które umożliwiają skuteczne działania nie tylko w chwili wystąpienia klęski, lecz także podczas odbudowy dotkniętych nią obszarów. Nowy art. 176c traktatu lizbońskiego wzmacnia cele, które w tym względzie wyznaczyły sobie Parlament Europejski i Rada.

1.5 Wreszcie, zdaniem Komitetu konieczne jest zastosowanie systemu odpowiedzialności za środowisko naturalne, jak przewidziano w dyrektywie dotyczącej odpowiedzialności za zapobie-

ganie i zaradzanie szkodom wyrządzonym środowisku, tak by można było wyraźnie ustalić odpowiedzialność sprawców niektórych klęsk, takich jak podpalenie. Komitet jest zdania, że lepsze wdrożenie przepisów krajowych oraz informowanie na temat konsekwencji zarówno nieprzestrzegania przepisów dotyczących prewencji, jak i szkodliwych czynów nie tylko ze strony obywateli, lecz również właściwych władz, mogłoby pomóc w łagodzeniu następstw klęsk żywiołowych.

2. Wstęp

2.1 Klęski żywiołowe zdarzają się coraz częściej, nie tylko na terytorium UE, lecz także na całym świecie; powodem niektórych z nich są zjawiska naturalne, takie jak powodzie, trzęsienia ziemi, pożary itp., a innych — ataki terrorystyczne budzące lęk wśród ludności cywilnej. W obu wypadkach do pewnego stopnia są one bezpośrednio lub pośrednio związane z działalnością ludzką, chociaż nie można w tym kontekście porównywać stopnia intencjonalności.

2.2 UE zobowiązała się podjąć działania zapobiegawcze w odpowiedzi na zmiany klimatu nie tylko poprzez wprowadzenie w życie zobowiązań zapisanych w protokole z Kioto, lecz również poprzez szereg decyzji mających na celu ochronę ziemi, wody i powietrza. Inicjatywa ta jest ukierunkowana na zapobieganie; może ona pomóc nie tylko w utrzymaniu i regeneracji naszych ziem, mórz i atmosfery, ale również w zachęceniu do działań w innych krajach. Co więcej, Komisja prowadzi prace przygotowawcze nad opracowaniem do końca 2008 r. zintegrowanego europejskiego podejścia do zapobiegania klęskom żywiołowym.

2.3 Oprócz tych działań zapobiegawczych UE wprowadziła wspólnotowy system pomocy na wypadek jakiegokolwiek klęski żywiołowej na jej terytorium. Jest to system wzajemnej pomocy przeznaczony nie tylko dla krajów UE, gdzie go stosowano wielokrotnie, lecz również dla obszaru Oceanu Indyjskiego, Ameryki Południowej itp.

2.4 Istotne jest ustalenie komplementarności między działaniami interwencyjnymi na wypadek klęsk a pomocą humanitarną. Głównym celem obu instrumentów jest w dużej mierze złagodzenie skutków klęsk i innych wydarzeń dla ludności.

Interwencja na wypadek klęski wchodzi w zakres ochrony ludności, co pomaga również zmniejszyć wpływ klęsk na środowisko i własność czy to w UE, czy poza nią, i wymaga jednocześnie środków i zasobów ludzkich z państw członkowskich UE. Natomiast pomoc humanitarna działa w określonych krajach trzecich i obejmuje działalność organizacji pozarządowych oraz innych organizacji humanitarnych. W wypadku obydwu instrumentów współpracuje się z agencjami ONZ.

2.5 Należy odnotować, że fundusz na rzecz zwalczania skutków klęsk, założony w następstwie wielkich powodzi w dorzeczu Łaby, przyczynił się do usprawnienia interwencji podejmowanych w UE. Równie istotny jest mechanizm ochrony ludności ⁽¹⁾ stworzony w 2001 r., a następnie zmieniony ⁽²⁾ w celu szybkiego reagowania na klęski, które mogą dotknąć państw członkowskich lub krajów trzecich.

3. Środki zapobiegawcze

3.1 Zapobieganie jest kluczowym czynnikiem ochrony środowiska i przeciwdziałania szkodom dla cywili. Celem jest wykorzystanie naturalnych zasobów w zrównoważony sposób. Prognozy dotyczące następującego na szeroką skalę zaniku i utraty różnorodności biologicznej sprawdziły się w stopniu, który wychodzi daleko poza najbardziej nawet pesymistyczny scenariusz. Uwzględniając również ludzką — częstokroć zamierzoną — interwencję, musimy obecnie stawić czoła nawracającym klęskom, które, chociaż mają naturalny charakter, nie są normalne, jeżeli weźmiemy pod uwagę ich częstotliwość, a przede wszystkim skalę wpływu.

3.2 Środki zapobiegawcze wymienione w niniejszej opinii zostały uregulowane przy pomocy istniejącego prawodawstwa; innymi słowy, powinny być zostać wdrożone i monitorowane przez właściwe władze w każdym państwie członkowskim. Ogólnie rzecz ujmując, niektórych klęsk można uniknąć bądź je zminimalizować, a zatem można stwierdzić, że warunki ochrony środowiska powinny być podobne we wszystkich państwach członkowskich dzięki przestrzeganiu obowiązujących przepisów.

3.2.1 Jednym z zapobiegawczych działań prawodawczych, które miały największy wpływ w omawianej dziedzinie są przepisy dotyczące zanieczyszczenia mórz i oceanów węglowodorami. Chodzi tu nie tylko o warunki transportu (statki o konstrukcji podwójnokadłubowej), ale także o postanowienia zawarte w rozporządzeniach Erika I i Erika II, które pozwoliły na ograniczenie skutków katastrof.

3.3 Badania w dziedzinie ochrony środowiska wiążą się z kwestią zapobiegania; Komitet apelował już o lepszą koordynację między badaniami a programami ochrony środowiska ⁽³⁾, tak by niektóre fundusze badawcze można było przeznaczyć na praktyczne badania z zakresu ochrony środowiska.

⁽¹⁾ Decyzja Rady 2001/792/WE, Euratom

⁽²⁾ Uprzednio dysponowano programem działań w dziedzinie ochrony ludności, ustanowionym na mocy decyzji Rady 1999/847/WE z 09.12.1999 r. i zmienionym na mocy rozporządzenia Rady 2005/52 z 06.04.2005 r. 8 listopada 2007 r. przyjęto decyzję Rady ustanawiającą wspólnotowy mechanizm ochrony ludności (przekształcenie).

⁽³⁾ Opinia CESE 578/2003, Dz. U. C 208 z 3.9.2003, s. 16-22

3.4 Zapobieganie wiąże się również z kształceniem i informowaniem, nie tylko członków należących do zespołów ochrony ludności, ale również całego społeczeństwa, tak by zwiększyć skuteczność interwencji w wypadku klęski żywiołowej. We wszystkich państwach członkowskich należy zwiększyć wiedzę i świadomość w zakresie polityki ochrony środowiska i nauczać jej również w szkołach, a nie tylko na uniwersytetach.

3.5 Środki zapobiegania powodziom

3.5.1 Pierwszym zagadnieniem, które zostanie omówione w niniejszej opinii, jest woda. Woda jest często czynnikiem występującym przy klęskach żywiołowych, nie tylko z powodu powodzi, tsunami lub innych zjawisk morskich, ale także z powodu jej niedoboru ⁽⁴⁾, który może prowadzić do poważnych zmian, takich jak pustoszczenie dużych obszarów Europy południowej.

3.5.2 Niedociągnięciem ramowej dyrektywy wodnej ⁽⁵⁾ był zawsze brak celu w zakresie zapobiegania, ochrony i gotowości w odniesieniu do powodzi. Z uwagi na dużą liczbę klęsk, które nastąpiły w ciągu niecałego dziesięciolecia, a także wiele spowodowanych przez nie ofiar, Komisja przedstawiła komunikat i wniosek dotyczący dyrektywy ⁽⁶⁾ w celu uregulowania oceny i zarządzania zagrożeniami powodziowymi, proponując analizę sytuacji i przyszłych zagrożeń oraz skoordynowane, ogólnoeuropejskie działania i plan prewencji.

3.5.3 Powodzie w UE nasilają się z dwóch głównych powodów: po pierwsze, panuje powszechne przekonanie, że zmiany klimatu wywierają wpływ na intensywność i częstotliwość powodzi w całej Europie ⁽⁷⁾, częściowo z powodu nieregularnych ulewnych deszczy, a także potencjalnie wyższego poziomu morza, po drugie, działalność ludzka, taka jak prace budowlane w obrębie rzek, projekty mające na celu zmianę biegu rzeki i jej uregulowanie oraz inne działania uszczelniające grunt, ogranicza naturalną zdolność do magazynowania nadmiernej ilości wody podczas powodzi, a w dodatku nie towarzyszą jej środki oceniające i niwelujące wpływ na środowisko. Zagrożenia zwiększają się również ze względu na to, że szkody powodowane przez powodzie są coraz bardziej dotkliwe, gdyż na obszarach o wysokim zagrożeniu powodziowym osiedla się coraz więcej ludności.

3.5.4 Zgodnie ze swym wcześniejszym stanowiskiem ⁽⁸⁾ Komitet jest zdania, że należy przedsięwziąć środki przewidziane w dyrektywie w sprawie oceny ryzyka powodziowego i

⁽⁴⁾ COM(2007) 414 wersja ostateczna — komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: „Rozwiązanie problemu dotyczącego niedoboru wody i susz w Unii Europejskiej”

⁽⁵⁾ Dz.U. L 327 z 22.12.2000, s. 72 i następne.

⁽⁶⁾ Komunikat pt. „Zarządzanie zagrożeniem powodziowym — Zapobieganie powodziom, ochrona przeciwpowodziowa i ograniczanie skutków powodzi” COM(2004) 472 wersja ostateczna; Dz.U. C 221 z 8.9.2005, s. 35

Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie oceny zagrożenia powodziowego i zarządzania nim, COM(2006) 15 wersja ostateczna z 18.01.2006 r.

Dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23.10.2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim; Dz.U. C 195 z 18.8.2006, s. 37

⁽⁷⁾ Międzyrządowy Zespół ds. Zmian Klimatu ONZ (IPCC) — sprawozdanie drugiej grupy roboczej pt. „Wpływ, adaptacja i stopień narażenia”

⁽⁸⁾ Zob. przypis 6

zarządzania nim. Przyjęcie przez Komisję wniosku Komitetu przedstawionego w opinii na temat komunikatu z 2004 r. i dotyczącego włączenia środków przeciwpowodziowych do wdrażania ramowej dyrektywy wodnej sprzyja uwzględnieniu planów zarządzania powodzią w planach gospodarowania wodami w dorzeczu oraz pomaga zapewnić planowanie potrzebnych działań w odniesieniu do całego dorzecza i podejmowanie skutecznych kroków przez wszystkie właściwe władze (lokalne, krajowe i ponadnarodowe).

3.5.5 Komitet przypomina również, że należy przeprowadzić wstępną ocenę zagrożenia powodziowego dla każdego dorzecza, biorąc pod uwagę, które jego części są podatne na powódź, tak by sporządzić mapę interwencji w celu ułatwienia działań zapobiegawczych, zwłaszcza jeżeli chodzi o ponowne zalesienie lub zalesienie terenów górskich, jak również ochronę terenów podmokłych i związanych z nimi ekosystemów. W związku z tym istotne jest informowanie i angażowanie społeczeństwa obywatelskiego, gdyż ułatwi to działania zapobiegawcze.

3.6 Środki zapobiegania pożarom

3.6.1 Należy zintensyfikować politykę zapobiegania pożarom. Chociaż prewencja leży przede wszystkim w gestii państw członkowskich, Wspólnota może im pomóc w zapobieganiu oraz w łagodzeniu wpływu klęsk żywiołowych, w tym pożarów lasu.

3.6.2 Wspólnota powinna nadal rozważać różne środki, od podnoszenia świadomości publicznej po gospodarkę gruntami. Mogą one mieć również inne pozytywne skutki, takie jak pomaganie w adaptacji do zmian klimatu.

3.6.3 Należy przyjąć spójne podejście, mając na uwadze sposoby interakcji różnych sektorów. Rozwój miast wpływający na obszary tradycyjnie zajmujące się leśnictwem nie tylko zwiększa zagrożenie pożarowe, a zatem degradację środowiska, lecz może również oznaczać, że należy brać pod uwagę raczej ewakuację mieszkańców, a nie utratę lasów.

3.6.4 Należy skorygować i uaktualnić różne instrumenty finansowe UE wspierające wysiłki państw członkowskich w zakresie prewencji, tak by nie tylko dostosować je do obecnej sytuacji, lecz również znaleźć synergie między różnymi instrumentami w celu skuteczniejszej ochrony życia, środowiska i dziedzictwa kulturowego. Jeśli fundusze wspólnotowe przyznane zostały na odbudowę po pożarze lasu lub na zalesienie i ponowne zalesienie, państwa członkowskie powinny mieć obowiązek wykazać, że zastosowane zostaną racjonalne środki zapobiegania pożarom.

3.6.5 W podobny sposób Komisja powinna nadal promować wymianę informacji i doświadczeń między państwami członkowskimi, tak by zapewnić powszechną wymianę sprawdzonych rozwiązań. Należy wziąć pod uwagę różnice w sytuacji poszczególnych krajów i rozwijać działania w grupach regionalnych.

3.6.6 Środki zapobiegawcze powinny również obejmować przepisy prawne dotyczące odpowiedzialności cywilnej i karnej osób powodujących pożary czy to celowo, czy też przypadkowo.

4. Ochrona ludności

4.1 Komitet przyjmuje z zadowoleniem fakt, że do traktatu lizbońskiego⁽⁹⁾ włączono nowy artykuł 176c, który reguluje ochronę ludności jako „system współpracy między Państwami Członkowskimi w celu zwiększenia skuteczności systemów zapobiegania klęskom żywiołowym lub katastrofom spowodowanym przez człowieka i ochrony przed nimi”. Należy zaznaczyć, że celem tego działania jest nie tylko wsparcie państw członkowskich, lecz również przyczynienie się do spójności działań realizowanych przez UE w skali międzynarodowej.

4.2 Ramy regulujące ochronę ludności składają się z dwóch instrumentów: wspólnotowego mechanizmu ochrony ludności i instrumentu finansowego ochrony ludności⁽¹⁰⁾. Centrum Monitoringu i Informacji ds. Mechanizmu Ochrony Ludności mieści się w Komisji Europejskiej i działa przez całą dobę. Dysponuje ono bazą danych na temat usług ochrony ludności we wszystkich państwach członkowskich, w tym z wojskowych baz danych, które są bardzo przydatne. Centrum kieruje również programami wspólnotowymi w dziedzinie gotowości, w tym programami i ćwiczeniami szkoleniowymi.

4.3 W ciągu ostatnich kilku lat doświadczenie pokazało, jak ważne są działania koordynacyjne centrum, o czym świadczą niedawne pożary w Grecji. Niemniej nadal istnieje możliwość poprawy, dlatego też Komitet zaapelował o zwiększenie budżetu, tak by dysponować większymi zasobami lepszej jakości, niezbędnymi do prowadzenia działań. Centrum monitoringu i informacji powinno stać się prawdziwym ośrodkiem operacyjnym o większej liczbie pracowników, tak by proaktywnie antycypować i monitorować rozwój kryzysów, organizować działania z zakresu gotowości oraz ułatwiać i koordynować pomoc UE w zakresie ochrony ludności zarówno na terytorium Unii, jak i poza nią.

4.4 By lepiej się przygotować na wielkie klęski, konieczne jest wzmocnienie wysiłków UE w dziedzinie szkolenia i ćwiczeń z zakresu ochrony ludności. Można to najlepiej osiągnąć, rozwijając europejski instytut szkolenia z zakresu ochrony ludności, który działałby jako łącznik między krajowymi ośrodkami ekspertyzy. Instytucje europejskie powinny pilnie rozpatrzyć wnioski o utworzenie takiej ustrukturyzowanej sieci.

4.5 Systemy wczesnego ostrzegania istnieją w wypadku większości głównych naturalnych zagrożeń w Europie, lecz ich brak w wypadku tsunami jest poważnym niedociągnięciem. Brak wspólnych systemów i protokołów ostrzegania jest również istotnym powodem do niepokoju ze względu na rosnącą mobilność obywateli w całej Europie i w krajach trzecich.

⁽⁹⁾ Dz.U. C 306 z 17.12.2007 r.

⁽¹⁰⁾ Ponadto niektóre państwa członkowskie posiadają instytuty badawcze i informacyjne, które odgrywają ważną rolę w zapobieganiu klęskom żywiołowym.

4.6 Udoskonalenia wprowadzone przez Komisję w 2005 r. pomogły zwiększyć skuteczność mechanizmu ochrony ludności w UE i umożliwiły jego funkcjonowanie jako instrumentu międzyregionalnej i międzynarodowej solidarności. Nie należy zatem szczędzić wysiłków, by jak najszybciej i jak najskuteczniej reagować na klęski we wszystkich postaciach. Wymaga to istnienia uprzednio określonych procedur lub planów pomocy, które powinny być we wszystkich przypadkach testowane przy pomocy próbných alarmów i uaktualniane na podstawie zdobytych doświadczeń.

4.7 Plany muszą obejmować komunikację satelitarną, aktualne mapy oraz odpowiednie zasoby w celu osiągnięcia zadowalającej koordynacji. UE powinna posiadać wszystkie te zasoby. Plany te powinny wyznaczać standard, który byłby przykładem solidarności i skuteczności na szczeblu międzynarodowym.

4.8 Przekształcenie wspólnotowego mechanizmu ochrony ludności zapewni stworzenie przez państwa członkowskie jednostek ochrony ludności składających się z zasobów krajowych. Przyczyniłoby się to do stworzenia sił szybkiego reagowania UE na wielkie klęski. Państwa członkowskie powinny pilnie wyznaczyć i przeszkolić takie jednostki, przede wszystkim w zakresie zwalczania pożarów, a także zapewnić możliwość ich szybkiego rozlokowania na wypadek uruchomienia mechanizmu wspólnotowego.

4.9 Ostatnie klęski pokazały, że pomimo solidarności UE zmobilizowane zasoby nie zawsze są wystarczające. Należy pilnie sporządzić analizę w oparciu o scenariusze klęsk, tak by określić istniejące luki. Jeżeli oceny te wykażą, że niektóre zasoby w UE są niewystarczające lub że utworzenie europejskiej rezerwy zasobów ochrony ludności byłoby korzystne pod względem skuteczności i efektywności kosztowej, UE powinna rozwinąć europejskie zasoby rezerwowe.

4.10 Co więcej, należy zasięgnąć opinii zespołów i koordynatorów oceniających w sprawie regeneracji danego obszaru, gdyż ich ekspertyza będzie przydatna dla jego rekultywacji. Pomoże to uniknąć spekulacji, które zdarzają się niestety po niektórych pożarach.

4.11 Jeżeli chodzi o działania w krajach leżących poza UE, interwencje przy użyciu mechanizmu muszą być postrzegane jako integralna część polityki zagranicznej i pomocy humanitarnej UE, a także jako oznaka solidarności UE wobec tych krajów.

4.12 Wreszcie istotne jest określenie roli, jaką organizacje humanitarne powinny współodgrywać w zakresie ochrony ludności. Operacje poza UE muszą być koordynowane z partnerami pomocy humanitarnej, posiadającymi konkretne upoważnienia, takimi jak Narody Zjednoczone, Czerwony Krzyż/Czerwony Półksiężyc, organizacje międzynarodowe i pozarządowe.

5. Odpowiedzialność za środowisko

5.1 Należy odnotować, że prawodawstwo mające na celu prewencję nie przyniosło pożądaných efektów, jeżeli chodzi o

szkody wyrządzane przez klęski naturalne. Tworzenie systemu prawnego w zakresie odpowiedzialności za środowisko ⁽¹¹⁾ jest nadmiernie opóźnione, a obecnie sporządzany jest dopiero drugi projekt prawa karnego w dziedzinie ochrony środowiska ⁽¹²⁾.

5.2 Prawo krajowe w tym obszarze bardzo się różni, co może zniekształcać przedmiotowe prawodawstwo. W praktyce prawo w zakresie odpowiedzialności za środowisko nie zostało zharmonizowane na szczeblu UE i brak ogólnych postanowień dotyczących regeneracji lub oczyszczania obszarów dotkniętych przez klęski żywiołowe, gdyż prawodawstwo UE nie obejmuje tych kwestii. Ponadto w wielu regionach UE nie można zastosować zasady „zanieczyszczający płaci”.

5.3 Również inne czynniki mogą tu wchodzić w grę, np. niektóre rodzaje szkód mogą mieć następstwa dla więcej niż jednego kraju, przez co zastosowanie mają różne systemy prawne. Oddzielenie właściwych władz, począwszy od szczebla lokalnego po krajowy, jest również poważnym problemem, gdyż wywołuje konflikty w trakcie egzekwowania odpowiedzialności, zważywszy, że władze te mogą również uczestniczyć w naprawianiu szkód.

5.4 Wyznaczony dyrektywą zakres działania prawodawstwa dotyczącego odpowiedzialności obejmuje zapobieganie lub zaradzanie szkodom wyrządzonym środowisku w oparciu o przepisy obowiązujące w UE w zakresie różnorodności biologicznej oraz zanieczyszczenia wody i gruntu. Definicja ta określona jest w dużej mierze — lecz nie całkowicie — przez odniesienie do prawodawstwa wspólnotowego. Należy zatem podkreślić, że jedynie nieprzestrzeganie obowiązujących przepisów wymienionych w załączniku III dyrektywy powinno podlegać roszczeniom z tytułu odpowiedzialności wobec sprawców szkód.

5.5 Pierwszy program odpowiedzialności ma zastosowanie do niebezpiecznej bądź potencjalnie niebezpiecznej działalności zawodowej wymienionej w załączniku III dyrektywy. Jest to głównie działalność rolna lub przemysłowa wymagająca upoważnienia na mocy dyrektywy dotyczącej zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli, działalność powodująca zanieczyszczenie wody lub powietrza metalami ciężkimi, instalacje wytwarzające niebezpieczne substancje chemiczne, gospodarka odpadami (w tym składowanie odpadów i spalarnie) oraz działalność, podczas której wykorzystuje się organizmy zmodyfikowane genetycznie oraz mikroorganizmy. W pierwszym programie przedsiębiorca może ponosić odpowiedzialność, nawet jeżeli nie jest winien. Drugi program odpowiedzialności stosuje się do wszelkiej działalności zawodowej, oprócz tej wymienionej w załączniku III dyrektywy, lecz tylko w wypadku wyrządzenia szkody lub bezpośredniego ryzyka jej wyrządzenia gatunkom bądź siedliskom naturalnym chronionym przez prawodawstwo wspólnotowe. W tym wypadku przedsiębiorca będzie ponosić odpowiedzialność jedynie pod warunkiem, że jest winny lub wykazuje niedbalstwo. Dyrektywa przewiduje również pewną liczbę wyjątków od odpowiedzialności za środowisko.

⁽¹¹⁾ Dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu.

⁽¹²⁾ Pierwszy wniosek dotyczący rozporządzenia został wysunięty w 2001 r. i wycofany przez Radę. Następnie EKES został poproszony o opinię w sprawie nowego wniosku (COM(2007) 51 wersja ostateczna — 2007/0022 COD), w którym przywołano orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości z 13 września 2005 r., potwierdzone orzeczeniem z 27 października 2007 r. odnośnie do kompetencji Komisji co do stanowienia prawa w kwestii przestępstw przeciwko środowisku naturalnemu.

5.6 Szkodom można zaradzić na dwa różne sposoby: przedsiębiorca może przedsięwziąć niezbędne środki w zakresie rekultywacji — w tym wypadku będą one przez niego bezpośrednio finansowane, bądź właściwe władze mogą zlecić podjęcie kroków stronie trzeciej i odzyskać koszty od sprawcy szkód. Możliwe jest również połączenie tych dwóch metod ze względu na większą skuteczność.

5.7 Jeżeli więcej niż jedna strona ponosi odpowiedzialność za szkody, dyrektywa pozostawia państwom członkowskim decyzję o sposobie podzielenia kosztów, przy czym istnieją zasadniczo dwie możliwości, a mianowicie odpowiedzialność

solidarna albo proporcjonalna do winy. O ile ten podwójny system ma ułatwiać dostosowanie do systemów prawnych państw członkowskich, to należy jednak zwrócić uwagę, że określenie proporcji szkód wyrządzonych środowisku jest niezwykle trudne, co utrudnia jego praktyczne zastosowanie.

5.8 Na koniec należy zaznaczyć, że wymóg bezpieczeństwa finansowego przedsiębiorców podlegających przepisom dotyczącym zanieczyszczania wody i gruntu oraz różnorodności biologicznej pomaga zwiększyć skuteczność zarządzania szkodami, przy jednoczesnym uniknięciu negatywnych konsekwencji wynikających z niewypłacalności.

Bruksela, 13 marca 2008 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady przewidującej kary dla pracodawców zatrudniających obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających na terytorium UE (opinia z inicjatywy własnej)

(2008/C 204/16)

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

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady przewidującej kary dla pracodawców zatrudniających obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających na terytorium UE

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 21 lutego 2008 r. Sprawozdawcą była Metka ROKSANDIĆ, a współsprawozdawcą Pedro ALMEIDA FREIRE.

Na 443. sesji plenarnej w dniach 12-13 marca 2008 r. (posiedzenie z dnia 12 marca 2008 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 118 do 56 — 7 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES wyraża rozczarowanie faktem, że nie zwrócono się do niego o opinię w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy przewidującej kary dla pracodawców zatrudniających obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających na terytorium UE, mimo iż zapisano to we wprowadzeniu do dyrektywy. Wspomniany wniosek dotyczący dyrektywy nie dotyczy wprawdzie obszaru, dla którego konsultacja z Komitetem jest obowiązkowa, jednakże zdaniem Komitetu w takich i podobnych przypadkach konieczna jest konsultacja z przedstawicielami organizacji społeczeństwa obywatelskiego w EKES-ie, jako że dotyczą one uregulowań kluczowych obszarów, które nie tylko należą do dziedziny wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, lecz także mają wpływ na zatrudnienie i politykę społeczną.

1.2 EKES postanowił sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie wniosku dotyczącego tej dyrektywy. Komitet wyraża przekonanie, że w kształtowaniu i wdrażaniu dyrektywy Komisji

Europejskiej o karach dla pracodawców zatrudniających obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających na terytorium UE bardzo istotną rolę ma do odegrania zorganizowane społeczeństwo obywatelskie, a zwłaszcza partnerzy społeczni.

1.3 W swoich dotychczasowych opiniach⁽¹⁾ Komitet podkreślał potrzebę podejmowania jednoczesnych działań w celu stworzenia możliwości legalnej imigracji oraz zajęcia się przypadkami „nieuregulowanej” imigracji.

⁽¹⁾ Zob. opinia EKES-u z 15.12.2004 w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów — Badanie zależności między migracją legalną a nielegalną, sprawozdawca Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 157 z 28.6.2005); opinia EKES-u z 9.6.2005 w sprawie Zielonej księgi w sprawie podejścia UE do zarządzania migracją ekonomiczną, sprawozdawca Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 286 z 17.11.2005); opinia EKES-u z 15.12.2005 w sprawie komunikatu Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego Program haski: dziesięć priorytetów na najbliższe pięć lat: Partnerstwo na rzecz odnowy europejskiej w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, sprawozdawca Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 65, 17.3.2006)

1.4 Komitet popiera wniosek dotyczący dyrektywy, ponieważ w praktyce propaguje się w nim poszanowanie praw człowieka. Komitet ma jednak wątpliwości co do treści proponowanej dyrektywy, terminu przedstawienia wniosku, a także kolejności przyjęcia wniosków legislacyjnych. Zatrudnienie imigrantów nielegalnie przebywających na terytorium UE jest kwestią ściśle związaną z funkcjonowaniem rynku pracy i nielegalnym zatrudnieniem w wymiarze ogólnym, dlatego też nie można mu zapobiegać jedynie poprzez karanie pracodawców.

1.5 Komitet pragnie podkreślić znacznie harmonizacji istniejących przepisów unijnych z opracowywanymi obecnie uregulowaniami dotyczącymi legalnej i nielegalnej migracji w celu powiązania dwóch różnych obszarów działań Komisji Europejskiej wywierających wpływ migrację na szczeblu UE, mianowicie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości z jednej strony oraz zatrudnienia i polityki społecznej z drugiej strony. Komitet uważa, że problemu nielegalnej migracji nie można rozwiązać po prostu poprzez zamknięcie granic i zastosowanie środków przymusu.

1.6 Należy pilnie uregulować legalną migrację i imigrację, jak również zwalczanie nierejestrowanej pracy, na poziomie UE. Zatem Komitet zaleca Komisji, aby zbadała ona możliwość podjęcia dalszych działań przeciwko pracy nierejestrowanej.

1.7 Doświadczenia międzynarodowe pokazują, że przeciwdziałanie zjawisku pracy nierejestrowanej przynosi najlepsze efekty, jeśli jest oparte na kilku równolegle prowadzonych kierunkach działań. Tak więc obok stworzenia możliwości legalnej migracji pracowników do sektorów gospodarki, w których występuje na największą skalę praca nielegalnych imigrantów, konieczna jest realizacja kampanii informacyjnych i edukacyjnych pokazujących skutki pracy nierejestrowanej. Ponadto polityka sankcji wobec pracodawców powinna mieć jednolity charakter, bez względu na obywatelstwo nierejestrowanego pracownika. Projektowana dyrektywa powinna być więc elementem szerszego pakietu działań przeciwdziałających zjawisku pracy nierejestrowanej, także wśród nielegalnych imigrantów, a nie podstawowym instrumentem proponowanym przez Komisję.

1.8 Komitet zwraca uwagę na znaczenie skutecznego wdrożenia tej dyrektywy w państwach członkowskich, których zadanie nie będzie łatwe, ze względu na brak wystarczającej liczby wykwalifikowanych pracowników w organach nadzorczych, trudności przy podziale obowiązków między odpowiedzialnymi organami i wielką liczbę przedsiębiorstw, dla których przewidziany jest nadzór.

1.9 Komitet jest przekonany, że należy wzmocnić te propozycje zawarte w dyrektywie, które przyniosłyby korzyści w praktyce. Zmiany i uzupełnienia proponowane przez Komitet zostały wymienione w uwagach szczegółowych, a celem im przyświecającym jest bardziej odpowiednie rozłożenie odpowiedzialności oraz poprawa sytuacji pracowników nieposiadających dokumentów. Jeśli propozycje te nie zostaną uwzględnione, nasilić się może wyzyskiwanie tych pracowników.

2. Wprowadzenie

2.1 Niniejszy wniosek jest jednym z kilku wniosków legislacyjnych zgłoszonych przez Komisję Europejską w myśl jej komunikatu w sprawie planu polityki w dziedzinie legalnej

migracji z 2005 r. ⁽²⁾ i priorytetów politycznych w walce z nielegalną migracją obywateli państw trzecich z 2006 r. ⁽³⁾. W dokumentach tych Komisja proponuje osłabienie czynników zachęcających do nielegalnej migracji na terytorium UE, z których najważniejszym jest możliwość znalezienia zatrudnienia. Państwa członkowskie wprowadziłyby zbliżone kary dla pracodawców obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających na terytorium UE oraz skutecznie kary te egzekwowały. Rada zatwierdziła propozycję Komisji ⁽⁴⁾ w grudniu 2006 r.

2.2 W następstwie omawianego wniosku dotyczącego dyrektywy w roku 2007 r. opublikowano następujące dokumenty:

- komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie migracji wahałowej i partnerstw na rzecz mobilności między Unią Europejską a krajami trzecimi ⁽⁵⁾,
- Wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli krajów trzecich podjęcia zatrudnienia wymagającego wysokich kwalifikacji ⁽⁶⁾,
- Wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie procedury jednego wniosku o jedno zezwolenie dla obywateli krajów trzecich na pobyt i pracę na terytorium państwa członkowskiego oraz w sprawie wspólnego zbioru praw dla pracowników z krajów trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim ⁽⁷⁾,
- komunikat Komisji „Zaostrzenie walki z pracą nierejestrowaną” ⁽⁸⁾.

3. Streszczenie dyrektywy Komisji

3.1 Celem omawianej dyrektywy jest zmniejszenie atrakcyjności pracy oferowanej przez pracodawców imigrantom nieposiadającym właściwych zezwoleń (ograniczenie „czynnika zachęcającego”). Opierając się na środkach istniejących już w państwach członkowskich, dyrektywa ma służyć zagwarantowaniu, by wszystkie państwa członkowskie: i) wprowadziły zbliżone kary dla pracodawców obywateli państw trzecich, którzy nie posiadają odpowiedniego zezwolenia na pobyt oraz ii) skutecznie kary te egzekwowały.

3.2 Dyrektywa ta dotyczy polityki imigracyjnej, nie zaś polityki zatrudnienia czy społecznej. Jej podstawą prawną jest art. 63(3)(b) Traktatu WE, a jej celem — ograniczenie nielegalnej migracji do UE.

3.3 Wniosek nie dotyczy migracji legalnej i zatrudnienia, które jest niezgodne z przyznanym statusem rezydenta (jak w wypadku studentów lub turystów), ani pracy nierejestrowanej obywateli państw trzecich.

⁽²⁾ COM (2005) 669 wersja ostateczna

⁽³⁾ COM(2006) 402 wersja ostateczna

⁽⁴⁾ Komunikat Komisji w sprawie priorytetów politycznych w walce z nielegalną migracją obywateli państw trzecich COM(2006) 402 wersja ostateczna

⁽⁵⁾ COM(2007) 248 wersja ostateczna

⁽⁶⁾ COM (2007) 637 wersja ostateczna

⁽⁷⁾ COM(2007) 638 wersja ostateczna

⁽⁸⁾ COM(2007) 628 wersja ostateczna

4. Treść wniosku

4.1 Dyrektywa zakazuje zatrudniania obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających na terytorium Unii Europejskiej. Naruszenie zakazu podlegałoby karze (która może mieć charakter administracyjny) w postaci grzywny, natomiast w przypadku przedsiębiorstw możliwe byłoby zastosowanie także innych środków, w tym zakazu ubiegania się o dotacje publiczne lub wydanie nakazu zwrotu środków z takich dotacji czy wykluczenie z udziału w realizacji zamówień publicznych. W przypadku poważnych naruszeń można by także zastosować kary sądowe.

4.2 Artykuł 2 zawiera definicję zatrudnienia na potrzeby dyrektywy. Mianem pracodawców określa się osoby fizyczne i prawne, zatrudniające obywateli państw trzecich do wykonywania pracy odpłatnej.

4.3 Pracodawcy mają obowiązek i) uprzedniego sprawdzenia, przed zatrudnieniem obywatela państwa trzeciego, czy posiada on legalny dokument pobytowy ważny przynajmniej przez okres zatrudnienia oraz ii) przechowywania kopii tego dokumentu do ewentualnego wglądu. Uważa się, że pracodawcy dopełnili swojego obowiązku, chyba że przedstawiony dokument zawiera wyraźne nieścisłości. Jedynie przedsiębiorstwa i osoby prawne są zobowiązane do zawiadamiania właściwych organów zarówno o rozpoczęciu jak i zakończeniu zatrudnienia obywateli państw trzecich, najpóźniej w terminie jednego tygodnia.

4.4 Pracodawcy nieprzestrzegający zakazu zatrudniania obywateli państw trzecich przebywających nielegalnie na terenie UE podlegają skutecznym, proporcjonalnym i zniechęcającym karom. Za każde naruszenie pracodawcy karani są grzywną i nakazem zwrotu kosztów wydalenia obywatela państwa trzeciego do państwa pochodzenia (pracodawca jest zobowiązany do wypłaty obywatelom państw trzecich wszelkich należnych wynagrodzeń za pracę oraz wszelkich należnych podatków i składek na ubezpieczenie społeczne). W myśl art. 10, w pewnych okolicznościach naruszenie stanowiłoby przestępstwo, o ile popełnione zostałoby umyślnie.

4.5 Państwa członkowskie są również zobowiązane do wprowadzenia kar finansowych (grzywny i koszty wydalenia obywatela państwa trzeciego do państwa pochodzenia) jak również innych kar (czasowy zakaz korzystania z subwencji publicznych i ubiegania się o zamówienia publiczne, zwrot przyznanych już subwencji unijnych, czasowe lub trwałe zamknięcie zakładu). Przewidziano również odpowiedzialność osób prawnych i ewentualne kary dla nich. Można by utrzymać istniejące w państwach członkowskich przepisy dotyczące odpowiedzialności osób prawnych.

4.6 Jeśli pracodawca jest podwykonawcą, państwa członkowskie powinny zapewnić, że zarówno główny wykonawca jak i podwykonawca ponoszą wspólnie odpowiedzialność za zapłatę wszystkich kar finansowych i należnych zaległych płatności.

4.7 Pracodawca musi zapłacić wszelkie należne podatki i składki za obywateli państw trzecich. Ponadto państwa członkowskie muszą wprowadzić mechanizmy mające zagwarantować automatyczne uruchamianie procedur w celu dochodzenia należnego wynagrodzenia, bez potrzeby występowania z powództwem przez zainteresowanych obywateli państw trzecich; Zakłada się istnienie stosunku pracy przez okres przynajmniej sześciu miesięcy, chyba że pracodawca udowodni, że

okres ten był krótszy. Państwa członkowskie muszą zapewnić, że nielegalnie zatrudnieni obywatele państw trzecich otrzymają całą kwotę zaległego wynagrodzenia, nawet jeśli powrócili oni do państwa pochodzenia, lub zostali do niego wydalen. Jeśli w grę wchodzi czyn zabroniony pod groźbą kary, obywatele państwa trzeciego nie mogą zostać wydalen do państwa pochodzenia do momentu odzyskania całego zaległego wynagrodzenia.

4.8 Państwa członkowskie muszą zapewnić, by każdego roku co najmniej 10 % przedsiębiorstw mających siedzibę na ich terytorium było kontrolowanych pod kątem zatrudniania obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających na terytorium UE. Wyboru przedsiębiorstw poddawanych kontroli dokonuje się w oparciu o wyniki oceny ryzyka, przy uwzględnieniu takich czynników jak sektor działalności danych przedsiębiorstw oraz ewentualne uprzednie naruszenia.

4.9 Państwa członkowskie muszą dokonać transpozycji omawianej dyrektywy w ciągu dwóch lat od jej opublikowania w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej.

5. Uwagi ogólne

5.1 Wniosek dotyczący dyrektywy wpływa na dwa różne obszary działań Komisji, które są ściśle ze sobą powiązane przy wdrażaniu polityki dotyczącej migracji: przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz zatrudnienie i polityka społeczna. Komitet nie jest przeciwny pomysłowi przedstawionemu w proponowanej dyrektywie, aby wywierać presję z jednej strony na nieuczciwych pracodawców i z drugiej strony na nielegalne organizacje, robiące interesy na ludziach bez dokumentów. Komitet popiera proponowaną dyrektywę, ponieważ propaguje się w niej poszanowanie praw człowieka.

5.2 W odczuciu Komitetu instytucje europejskie powinny uwzględnić unijny proces podejmowania decyzji i:

- zapewnić powiązanie opracowywanych obecnie przepisów unijnych dotyczących legalnej i nielegalnej migracji z istniejącym prawodawstwem;
- wyjaśnić wynikające z nich konsekwencje i reperkusje, zarówno dla ludzi migrujących wewnątrz UE jak i tych, którzy imigrują z państw trzecich.

Należy jasno podejść do tych delikatnych kwestii, ponieważ dotyczą one nie tylko bezpieczeństwa, sprawiedliwości i polityki konkurencji, ale także praw człowieka, co z kolei ma wpływ na rynek, cztery swobody, siłę roboczą, zarówno z zespołowego, jak i indywidualnego punktu widzenia, oraz ponieważ Unia potrzebuje migracji. W swoich dotychczasowych opiniach Komitet podkreślał potrzebę podjęcia jednoczesnych działań w celu stworzenia możliwości legalnej migracji i zajęcia się przyczynami migracji „nieuregulowanej”.

5.3 Należy pilnie uregulować legalną migrację i imigrację na szczeblu UE. Ograniczenia migracji w państwach członkowskich spowodowały problemy, uniemożliwiły swobodny przepływ pracowników między pewnymi państwami członkowskimi i doprowadziły również do tego, że niektórzy obywatele państw trzecich, jak i obywatele UE, zatrudniani są z pogwałceniem przepisów i w warunkach wyzysku. Procedury zwalczania nierejestrowanej pracy w UE i poszczególnych państwach członkowskich powinny w taki sam sposób traktować podobnie zatrudnionych, niezależnie od tego, czy są obywatelami UE czy państw

trzecich. Komitet wzywa zatem Komisję do szczegółowego zbadania możliwości rozszerzenia podstawy prawnej proponowanej dyrektywy, tak by umożliwić działania przeciwko nielegalnej pracy świadczonej przez jakąkolwiek osobę, która nie ma niezbędnych zezwoleń lub dokumentów.

5.4 Zdaniem Komitetu, „czynnikiem zachęcającym” imigrantów, o którym mowa w dyrektywie i który ma zostać zgodnie z jej celem ograniczony, nie jest możliwość wykonywania pracy nierejestrowanej jako takiej, lecz raczej możliwość uzyskania zatrudnienia w innym kraju. Dlatego też kroki zmierzające do uproszczenia procedury uzyskania jednego zezwolenia na pobyt i pracę będą niewątpliwie pomocne w ograniczaniu czynnika zachęcającego. Niemniej państwa członkowskie powinny również przyczynić się do uproszczenia procedur.

5.5 Pracodawcy podkreślają konieczność walki z nielegalną pracą i nieuczciwą konkurencją gdyż ci pracodawcy, którzy zatrudniają pracowników nielegalnie, sami stwarzają nielegalną i nieuczciwą konkurencję dla innych, uczciwych pracodawców.

5.6 Mimo iż odpowiedzialność za wdrożenie dyrektywy spoczywa na państwach członkowskich, trzeba zwrócić uwagę Komisji na fakt, że nie będzie to zadanie łatwe, ze względu na brak wystarczającej liczby wykwalifikowanych pracowników w organach nadzorczych, trudności przy podziale obowiązków między odpowiedzialnymi organami i wielką liczbę przedsiębiorstw, dla których przewidziany jest nadzór. Moc dyrektywy będzie leżeć w jej rzeczywistym wdrożeniu.

5.7 Instytucje unijne powinny używać tych samych terminów co organizacje międzynarodowe i regionalne, figurujących w prawie międzynarodowym, a zatem uznanych na arenie międzynarodowej, takich jak „nieuregulowany (status pobytu)” czy „pracownik migrujący nieposiadający odpowiednich dokumentów” zamiast „nielegalny pracownik” czy „nielegalna imigracja”. Termin „nielegalny imigrant” posiada bardzo negatywne konotacje. Proponowana dyrektywa może przyczynić się do nasilenia tego zjawiska, co mogłoby spowodować większą dyskryminację i wzrost ksenofobii wobec wszystkich pracowników migrujących, którzy mogliby podlegać inspekcjom wyłącznie ze względu na swój wygląd.

5.8 Mimo pewnych wątpliwości wobec proponowanej dyrektywy Komitet jest przekonany, że należy wzmocnić te propozycje zawarte w dyrektywie, które przyniosłyby korzyści w praktyce. Wymieniono je w uwagach szczegółowych.

6. Uwagi szczegółowe

6.1 **Artykuł 1** — powinien on dać państwom członkowskim, które już podjęły kroki w celu uregulowania nieuregulowanej imigracji, możliwość utrzymania środków krajowych, które są korzystniejsze dla pracowników.

6.2 **Artykuł 2** — definicje należy uzupełnić w następujący sposób:

- 2 b) „zatrudnienie” oznacza wykonywanie działalności za wynagrodzeniem lub w warunkach zależności ekonomicznej na rzecz i pod kierunkiem innej osoby;
- w definicjach terminów „pracodawca” 2 e) i „podwykonawca” 2 f) należy dodać agencje pracy tymczasowej, jako

że obecna definicja jest niejasna; wielu pracowników z państw trzecich zatrudnianych jest przez pośredników, w tym agencje.

6.3 **Artykuł 4 lit. c):** pracodawca powinien przechowywać kopię zezwolenia na pobyt dłużej niż tylko w okresie zatrudnienia, jako że w niektórych sektorach zatrudnienie jest generalnie krótkoterminowe a pracodawca często się zmienia.

6.4 Artykuł 5

— Jeśli pracodawcy i) dopełnili zobowiązań w związku z nielegalnym zatrudnianiem oraz ii) zgodnie z wymaganiami sprawdzili zezwolenia na pobyt i zachowali ich kopie, a po pewnym czasie okazuje się, że obywatel państwa trzeciego jednak nie posiada aktualnego zezwolenia na pobyt, na pracodawcy w dalszym ciągu spoczywa obowiązek zapłaty zaległego wynagrodzenia i wywiązania się z innych zobowiązań wymienionych w artykule 7 dyrektywy. Dlatego też należałoby dodać następujący tekst na końcu tego artykułu: „Nie wpływa to na spoczywający na nich obowiązek zapłaty całego zaległego wynagrodzenia i wywiązania się z innych zobowiązań wymienionych w artykule 7”.

— Należy dodać przepis stanowiący, że pracodawcy muszą przestrzegać procedur zatrudniania określonych przez państwa członkowskie. Można sobie wyobrazić, że pracodawcy mogą jedynie sprawdzić zezwolenia na pobyt i zignorować zezwolenia na pracę, które stanowią wymóg w wielu państwach członkowskich. Zatem praca niezgłoszona obywateli państw trzecich może wciąż rosnąć, pomimo że pracodawcy będą przestrzegać przepisów dyrektywy.

6.5 Artykuł 6

— W odniesieniu do sankcji wymienionych w pkt 2 a) należy stwierdzić, że kary finansowe powinny być na tyle wysokie, by wykluczyć wszelkie zyski pracodawcy związane z każdym nielegalnie zatrudnionym obywatelem państw trzecich. Kara finansowa dodawana byłaby zatem do kwoty należnej za jednego nielegalnie zatrudnionego pracownika i rosłaby wraz z liczbą nielegalnie zatrudnionych obywateli państw trzecich. Istnieje wyraźna różnica między zyskami osoby prywatnej, która zatrudnia nielegalnego pracownika jako pomoc domową czy w gospodarstwie rolnym, a tymi pracodawcami, którzy zatrudniają nielegalnie trzech, czterech i więcej pracowników do działalności nastawionej na zysk.

— Należy przewidzieć możliwość zwiększania kary finansowej dla pracodawców, którzy w dalszym ciągu lub ponownie zatrudniają nielegalnie obywateli państw trzecich. Kara to powinna znacznie rosnąć w każdym przypadku ponownienia lub kontynuacji nielegalnego zatrudnienia, tak by miała działanie odstrasżające.

— Nierozsądnym byłoby oczekiwać, że pracodawcy zapłacą grzywny oraz pokryją koszty powrotu każdego nielegalnie zatrudnionego obywatela państwa trzeciego. Oznaczałoby to w rzeczywistości przenoszenie odpowiedzialności władz imigracyjnych poszczególnych państw na barki pracodawców. Pracodawcę powinno obciążać się tymi kosztami jedynie w wypadku popełnienia przestępstwa w myśl artykułu 10.

6.6 Artykuł 7

- Powinien także stanowić, że obowiązek zapłaty rodzi się w momencie złożenia wniosku o zapłatę, a nie w momencie, kiedy wniosek ten nabiera mocy prawnej.
- Wynikające z umowy o pracę uprawnienia pracowników powinny obowiązywać niezależnie od tego, czy posiadają oni zezwolenie na pobyt lub pracę.
- Należy uwzględnić, że w praktyce mogą się pojawić trudności przy płatnościach zaległych wynagrodzeń pracownikom, którzy już wrócili do ojczyzny. Ponadto trzeba zadbać o to, by wynagrodzenia te zostały wypłacone właściwej osobie.
- Ponadto należy wyraźnie stwierdzić, że pracodawcy muszą naliczyć zaległe wynagrodzenie zgodnie z ustawami, rozporządzeniami, decyzjami administracyjnymi czy umowami zbiorowymi, które normalnie mają zastosowanie w wypadku takiego stosunku pracy.

6.7 Artykuł 8 dotyczy innych środków, jakie państwa członkowskie mogą podjąć.

- Należałoby załączyć tu listę środków obowiązkowych.
- Środek wymieniony w punkcie d) dotyczący czasowego lub trwałego zamknięcia zakładów wykorzystywanych do popełnienia naruszenia wydaje się nieracjonalny, zwłaszcza, że mogłoby to się również odbić na legalnie zatrudnionych pracownikach. Przed podjęciem takiego środka należałoby się skonsultować z pracownikami zatrudnionymi w danym zakładzie i ich przedstawicielami.

6.8 **Artykuł 9** określa odpowiedzialność głównego wykonawcy i wszystkich podwykonawców pośredniczących za zapłatę kar i zaległych płatności. Dobrze byłoby wyjaśnić w tym miejscu, w jakich okolicznościach ma to zastosowanie. W pewnych sektorach, gdzie mamy do czynienia z długim łańcuchem podwykonawców, jak np. przemysł samochodowy, trudno byłoby zapewnić, że zarówno główny wykonawca jak i podwykonawcy, którzy produkują części w różnych miejscach i różnych krajach, ponoszą wspólnie odpowiedzialność. Komitet uważa, że główny wykonawca powinien mieć możliwość uwolnienia się od tego rodzaju odpowiedzialności dzięki rozsądnym środkom zapobiegawczym.

6.9 Artykuł 10

- W myśl tego artykułu naruszenie stanowi przestępstwo, o którym mowa w art. 3, jeżeli zostało popełnione „umyślnie”. Jako że trudno jest to udowodnić, lepsza definicja przestęp-

stwa powinna wskazywać na to, że pracodawca o przestępstwie „wiedział” lub „mógł wiedzieć”.

- W odniesieniu do naruszeń, o których mowa w punkcie 1 a), każde ponowne dopuszczenie się naruszenia z art. 3 powinno zostać uznane za przestępstwo.
- W wypadku naruszenia stanowiącego umyślnie popełnione przestępstwo, jak opisano to w punkcie 1 a), należy wziąć pod uwagę, że postępowanie sądowe może trwać bardzo długo. Istnieje ryzyko, że postanowienie to nie będzie w ogóle stosowane, jeśli państwa członkowskie postanowią, że decyzyjnie o tym, czy wyrokzenie miało miejsce podejmować ma sąd lub organ administracji krajowej w terminie do dwóch lat. Jako że proces ten może być tak długotrwały, a także dlatego, że użyte zostaną wszelkie środki prawne w celu złożenia apelacji, postanowienie to może w ogóle nie zostać wprowadzone w życie.
- Przy wdrażaniu tego artykułu w państwach członkowskich konieczny jest jasny podział kompetencji między organami administracyjnymi, które nakładają sankcje, a poszczególnymi właściwymi sądami, tak by uniknąć ewentualnych sporów kompetencyjnych.

6.10 Artykuł 14

- Państwa członkowskie powinny być zobowiązane do stworzenia skutecznych mechanizmów, które zapewniają szybkość i opłacalność procedur.
- Podobnie państwa członkowskie powinny zadbać o to, by organy sankcjonujące bezzwłocznie powiadamiały zainteresowanych przedstawicieli o rozpoczęciu procedur.
- W akapicie trzecim należałoby nadać specjalny status nie tylko obywatelom państw trzecich, którzy pracują lub pracowali w warunkach wyzysku i współpracują w postępowaniach prowadzonych przeciwko ich pracodawcy, ale także świadkom.

6.11 Artykuł 15:

ten przepis, stanowiący, że państwa członkowskie zapewniają, by każdego roku co najmniej 10 % przedsiębiorstw było kontrolowanych, należy przyjąć z zadowoleniem, ale skuteczność proponowanej dyrektywy zależeć będzie od rzeczywistego wdrożenia tego przepisu. W większości państw członkowskich potrzebne byłyby w tym celu dodatkowe zasoby ludzkie i finansowe. W przeciwnym wypadku takie dodatkowe obowiązki doprowadziłyby niewątpliwie do nierównego traktowania obywateli.

Bruksela, 12 marca 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 (art. 54 ust. 3 regulaminu wewnętrznego):

Punkt 1.7

Zmienić

Doświadczenia międzynarodowe pokazują, że przeciwdziałanie zjawisku pracy nierejestrowanej przynosi najlepsze efekty, jeśli jest oparte na kilku równolegle prowadzonych kierunkach działań. Tak więc obok stworzenia możliwości legalnej migracji pracowników do sektorów gospodarki, w których występuje na największą skalę praca nielegalnych imigrantów, konieczna jest realizacja kampanii informacyjnych i edukacyjnych pokazujących skutki pracy nierejestrowanej. Ponadto polityka sankcji wobec pracodawców powinna mieć jednolity charakter, bez względu na obywatelstwo nierejestrowanego pracownika. Projektowana dyrektywa powinna być więc skoordynowana z działaniami podejmowanymi w walce ze zjawiskiem elementem szerszego pakietu działań przeciwdziałających zjawisku pracy nierejestrowanej, także wśród nielegalnych imigrantów, a nie podstawowym instrumentem proponowanym przez Komisję.

Wyniki głosowania

Za: 64 Przeciw: 101 Wstrzymało się: 9

Punkt 5.3

Zmienić

Należy pilnie uregulować legalną migrację i imigrację na szczeblu UE. Ograniczenia migracji w państwach członkowskich spowodowały problemy, uniemożliwiły swobodny przepływ pracowników między pewnymi państwami członkowskimi i doprowadziły również do tego, że niektórzy obywatele państw trzecich, jak i obywatele UE, zatrudniani są z pogwałceniem przepisów i w warunkach wyzysku. Procedury zwalczania nierejestrowanej pracy w UE i poszczególnych państwach członkowskich powinny w taki sam sposób traktować podobnie zatrudnionych, niezależnie od tego, czy są obywatelami UE czy państw trzecich. Komitet wzywa zatem Komisję do szczegółowego zbadania możliwości rozszerzenia podstawy prawnej proponowanej dyrektywy, tak by umożliwić działania przeciwko nielegalnej pracy świadczonej przez jakąkolwiek osobę, która nie ma niezbędnych zezwoleń lub dokumentów znajdujących się obecnie w programie prac Komisji oraz partnerów społecznych; omawiane są także środki na rzecz zwalczania tego niekorzystnego zjawiska. Komitet zaleca ściśle koordynowanie środków na rzecz zwalczania nielegalnej imigracji i nierejestrowanej pracy.

Wyniki głosowania

Za: 56 Przeciw: 102 Wstrzymało się: 10

Punkt 6.6

Dodać

Artykuł 7

- Powinien także stanowić, że obowiązek zapłaty rodzi się w momencie złożenia wniosku o zapłatę, a nie w momencie, kiedy wniosek ten nabiera mocy prawnej.
- Wynikające z umowy o pracę uprawnienia pracowników powinny obowiązywać niezależnie od tego, czy posiadają oni zezwolenie na pobyt lub pracę.
- Należy uwzględnić, że w praktyce mogą się pojawić trudności przy płatnościach zaległych wynagrodzeń pracownikom, którzy już wrócili do ojczyzny. Ponadto trzeba zadbać o to, by wynagrodzenia te zostały wypłacone właściwej osobie.
- Ponadto należy wyraźnie stwierdzić, że pracodawcy muszą naliczyć zaległe wynagrodzenie zgodnie z ustawami, rozporządzeniami, decyzjami administracyjnymi czy umowami zbiorowymi, które normalnie mają zastosowanie w wypadku takiego stosunku pracy.
- W większości państw członkowskich pracownicy UE muszą dochodzić zaległych wynagrodzeń poprzez właściwe organy. Stwierdzenie zawarte w art. 7 ust. 2 lit. a), że nie jest konieczne, by nielegalnie zatrudnieni obywatele państw trzecich występowali z powództwem w celu rozpoczęcia procedury koniecznej dla uregulowania niezapłaconych kwot, wprowadziłoby nieuzasadnione rozróżnienie między takimi osobami a innymi pracownikami z UE bądź legalnie zatrudnionymi pracownikami pochodzącymi z państw trzecich.
- Jednakże Komitet przyjmuje, że państwa członkowskie mogą zapewnić obywatelom państw trzecich nielegalnie przebywającym na terytorium UE wszelką pomoc w odzyskaniu zaległego wynagrodzenia oraz że artykuł ten powinien zawierać odpowiednią gwarancję tej pomocy.

- Komitet uważa, że domniemanie nawiązania stosunku pracy na okres przynajmniej (w tym wypadku) sześciu miesięcy, zgodnie z art. 7 ust. 2 lit. b), może być czynnikiem przyciągającym nielegalnych imigrantów do UE i wprowadza nieuzasadnione rozróżnienie, jako że stawia nielegalnych pracowników w bardzo korzystnej sytuacji w porównaniu z pozostałymi pracownikami. Ponadto jest to wyraźnie niewłaściwe rozwiązanie dla krótkoterminowych i bardzo krótkoterminowych stosunków pracy (np. sezonowe prace rolnicze).

Wyniki głosowania

Za: 59 Przeciw: 111 Wstrzymało się: 11

Punkt 6.8

Zmienić:

Artykuł 9 określa odpowiedzialność głównego wykonawcy i wszystkich podwykonawców pośredniczących za zapłatę kar i zaległych płatności. Dobrze byłoby wyjaśnić w tym miejscu, w jakich okolicznościach ma to zastosowanie. Główny wykonawca oraz podwykonawcy, którzy bezpośrednio nie zatrudniają nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, powinni odpowiadać solidarnie i podlegać sankcjom, o których mowa w art. 6 i art. 7, jedynie jeśli zostałyby udowodnione, że wiedzieli o tym, że ich podwykonawca zatrudnia obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających na terytorium UE. W pewnych sektorach, gdzie mamy do czynienia z długim łańcuchem podwykonawców, jak np. przemysł samochodowy, trudno byłoby zapewnić, że zarówno główny wykonawca jak i podwykonawcy, którzy produkują części w różnych miejscach i różnych krajach, ponoszą wspólnie odpowiedzialność. To samo dotyczy sektora budowlanego. Komitet uważa, że główny wykonawca powinien mieć możliwość uwolnienia się od tego rodzaju odpowiedzialności dzięki rozsądnym środkom zapobiegawczym.

Wyniki głosowania

Za: 57 Przeciw: 106 Wstrzymało się: 8

Punkt 6.9

Skreślić

Artykuł 10

- W myśl tego artykułu naruszenie stanowi przestępstwo, o którym mowa w art. 3, jeżeli zostało popełnione „umyślnie”. Jako że trudno jest to udowodnić, lepsza definicja przestępstwa powinna wskazywać na to, że ~~pracodawca o przestępstwie „wiedział” lub „mógł wiedzieć”~~.
- W odniesieniu do naruszeń, o których mowa w punkcie 1 a), każde ponowne dopuszczenie się naruszenia z art. 3 powinno zostać uznane za przestępstwo.
- W wypadku naruszenia stanowiącego umyślnie popełnione przestępstwo, jak opisano to w punkcie 1 a), należy wziąć pod uwagę, że postępowanie sądowe może trwać bardzo długo. Istnieje ryzyko, że postanowienie to nie będzie w ogóle stosowane, jeśli państwa członkowskie postanowią, że decyzję o tym, czy wykroczenie miało miejsce podejmować ma sąd lub organ administracji krajowej w terminie do dwóch lat. Jako że proces ten może być tak długotrwały, a także dlatego, że użyte zostaną wszelkie środki prawne w celu złożenia apelacji, postanowienie to może w ogóle nie zostać wprowadzone w życie.
- Przy wdrażaniu tego artykułu w państwach członkowskich konieczny jest jasny podział kompetencji między organami administracyjnymi, które nakładają sankcje, a poszczególnymi właściwymi sądami, tak by uniknąć ewentualnych sporów kompetencyjnych.

Wyniki głosowania

Za: 66 Przeciw: 100 Wstrzymało się: 10

Punkt 6.11

Zmienić

Artykuł 15

~~ten przepis, skuteczność proponowanego przepisu stanowiącego, stanowiący że państwa członkowskie zapewniają, by każdego roku co najmniej 10 % przedsiębiorstw było kontrolowanych, należy przyjąć z zadowoleniem, jednak skuteczność proponowanej dyrektywy zależeć będzie od rzeczywistego wdrożenia tego przepisu. Państwa członkowskie muszą wybrać, które przedsiębiorstwa będą kontrolować, na podstawie oceny ryzyka uwzględniającej — wraz z innymi odpowiednimi kryteriami — czynniki takie jak stopień narażenia sektora na zatrudnienie obywateli nielegalnie przebywających na terytorium UE lub dane o wcześniejszych doświadczeniach przedsiębiorstw w tej dziedzinie. Artykuł powinien odzwierciedlać powyższe jakościowe kryteria i stwierdzać, że byłoby pożądane, by państwa członkowskie zapewniły kontrolę co najmniej 3 % wybranych w ten sposób przedsiębiorstw rocznie. W większości państw członkowskich mogłyby być potrzebne byłyby w tym celu dodatkowe zasoby ludzkie i finansowe. W przeciwnym wypadku takie dodatkowe obowiązki doprowadziłyby niewątpliwie mogłyby doprowadzić do nierównego traktowania obywateli.~~

Wyniki głosowania

Za: 65 Przeciw: 105 Wstrzymało się: 8

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zielonej księgi w sprawie przyszłego wspólnego europejskiego systemu azylowego

COM(2007) 301 wersja ostateczna

(2008/C 204/17)

Dnia 6 czerwca 2007 r. Komisja, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

zielonej księgi w sprawie przyszłego wspólnego europejskiego systemu azylowego

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 21 lutego 2008 r. Sprawozdawcą była An LE NOUAIL-MARLIÈRE.

Na 443. sesji plenarnej w dniach 12-13 marca 2008 r. (posiedzenie z dnia 12 marca 2008 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 118 do 1 — 9 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię.

1. Wprowadzenie na temat konsultacji w sprawie komunikatu Komisji „Zielona księga w sprawie przyszłego wspólnego europejskiego systemu azylowego”

1.1 Przyszły europejski system azylowy czerpie swą podstawę prawną z Traktatu z Amsterdamu (1999 r.), TYTUŁ IV, „Wizy, azyl, imigracja i inne polityki związane ze swobodnym przepływem osób”, z decyzji podjętych w 1999 r. na szczycie w Tampere w Finlandii oraz z późniejszych postanowień szczytu w Hadze. Należy tu również wspomnieć o aktach będących podstawą funkcjonowania tego przyszłego systemu, a mianowicie o rozporządzeniu Dublin I z 1997 r., Dublin II z 2003 r., które weszło w życie w 2006 r.; oraz o pierwszym Układzie z Schengen z 1985 r., który w 2007 r. objął szereg nowych państw członkowskich. Nie należy zapominać, że głównym celem było wprowadzenie w życie i jednolita transpozycja na całej Unii Europejskiej Konwencji genewskiej z 1951 r. dotyczącej statusu uchodźców, ratyfikowanej przez większość państw członkowskich, tak aby zagwarantować, że osoby potrzebujące ochrony międzynarodowej rzeczywiście ją otrzymają. Motywem była wola ustanowienia w Unii Europejskiej jednolitego obszaru ochrony uchodźców na podstawie pełnego zastosowania Konwencji genewskiej oraz wspólnych dla wszystkich państw członkowskich wartości humanitarnych. W planie działania służącym realizacji programu haskiego zapowiedziano przyjęcie wniosku dotyczącego utworzenia wspólnego europejskiego systemu azylowego do końca 2010 r.

1.2 W celu rozpoczęcia drugiego etapu tworzenia systemu azylowego i przed uruchomieniem planu działania, który ma zostać opublikowany w lipcu 2008 r., Komisja rozpoczęła szeroko zakrojone konsultacje za pośrednictwem zielonej księgi będącej przedmiotem niniejszej opinii, z zamiarem określenia alternatyw możliwych w ramach obecnego systemu prawnego UE.

1.3 Program z Tampere, który został następnie potwierdzony w programie haskim, zakłada: ustanowienie wspólnej procedury, jednolitego statusu, jednorodnych ram, jednakowej ochrony na wysokim poziomie we wszystkich państwach członkowskich, z jednoczesnym zapewnieniem jednolitego wdrożenia Konwencji genewskiej.

1.4 Na pierwszym etapie obejmującym lata 1999-2006 przyjęto cztery główne akty prawne stanowiące obecnie dorobek

prawny w tej dziedzinie i będące podwalinami wspólnego europejskiego systemu azylowego. Komisja czuwa nad terminową transpozycją i wdrożeniem przyjętych już aktów prawnych.

1.5 Mimo że proces oceny aktów prawnych pierwszego etapu jeszcze się nie zakończył, to biorąc pod uwagę konieczność przedstawienia wniosków dotyczących drugiego etapu w terminie umożliwiającym ich przyjęcie w 2010 r., Komisja sądzi, że już obecnie konieczne jest dogłębne rozważenie przyszłej struktury wspólnego europejskiego systemu azylowego i podjęcie debaty na ten temat.

1.6 Celem Komisji jest ponadto osiągnięcie większej solidarności między państwami członkowskimi, zwiększenie zdolności wszystkich podmiotów zaangażowanych w proces azylowy i podniesienie ogólnej jakości tego procesu, wypełnienie istniejących luk oraz ujednolicenie praktycznych rozwiązań w tej dziedzinie poprzez wdrożenie szeregu środków uzupełniających w zakresie praktycznej współpracy pomiędzy państwami członkowskimi.

1.7 Komisja przedstawiła konsultacje w dokumencie podzielonym na cztery rozdziały i 35 pytań: instrumenty prawne, wdrażanie, solidarność i rozkład obciążeń, zewnętrzny wymiar azylu.

2. Streszczenie wniosków końcowych i zaleceń Komitetu

2.1 Komitet uwzględnił swe (liczne) opinie przyjęte wcześniej w tym zakresie, zalecenia organizacji pozarządowych zajmujących się pomocą uchodźcom oraz uwagi przekazane przez UNHCR⁽¹⁾ portugalskiej i słoweńskiej prezydencji Unii Europejskiej.

2.2 Przypomina, że decyzje w sprawie azylu już obecnie podejmowane są w Radzie kwalifikowaną większością głosów, podczas gdy kwestie imigracji nadal podlegają systemowi jednomyślności, choć na mocy traktatu lizbońskiego podlegać będą systemowi większości kwalifikowanej. Zaleca, by w procesie wdrażania wspólnej procedury Komisja i Rada zwracały uwagę na to, by wykluczać lub unikać krajowych klauzul zwolnień, z których bardzo często korzystają niektóre państwa członkowskie (opt-out).

⁽¹⁾ Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców

2.3 Komitet popiera ideę przyjęcia sprawiedliwego systemu azylowego, tzn. ludzkiego, takiego w którym traktuje się potrzebę ochrony osób starających się o azyl jako prawdziwy cel pośród celów budowy Europy — również Europy socjalnej. Przypomina, że owe cele socjalne nie stanowią konkurencji wobec interesów gospodarczych czy potrzeb w zakresie bezpieczeństwa zarówno ludności krajów przyjmujących, jak i państw członkowskich, ani ich nie wykluczają.

2.4 Komitet gorąco apeluje o stworzenie warunków sprzyjających przestrzeganiu międzynarodowych konwencji, dyrektyw europejskich zgodnych z prawem międzynarodowym i prawem humanitarnym oraz Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka Rady Europy; o lepszy rozkład obciążeń między państwami członkowskimi; szybkie przesiedlenia i integrację osób korzystających z ochrony należynej uchodźcom lub ochrony uzupełniającej; otwartą politykę współpracy i współrozwoju, która poprawia poziom sprawnej demokracji w niektórych państwach trzecich i przyczynia się do solidarności międzynarodowej w odpowiedzi na potrzeby w zakresie azylu.

2.5 W tym celu zaleca następujące środki, które należy uznać za nierozłączne i wzajemnie się dopełniające.

2.5.1 Osoby potrzebujące międzynarodowej ochrony powinny mieć zawsze możliwość wjazdu na terytorium Unii Europejskiej, niezależnie od stopnia wzmocnienia kontroli, tak aby poszanowane zostało przynajmniej prawo do złożenia wniosku o udzielenie azylu, bez względu na jego formę, oraz prawo do sprawiedliwej i rzetelnej procedury.

2.5.2 Wnioski o przyznanie statusu uchodźcy powinny być zawsze rozpatrywane, a decyzja przekazywana i motywowana na piśmie przez władze decyzyjne, zanim zostanie rozpatrzona sprawa ochrony uzupełniającej, również w ramach procedur granicznych.

2.5.3 Osoby starające się o azyl powinny mieć prawo wyboru kraju, do którego kierują wniosek.

2.5.4 Ze szczególnej faktycznej ochrony powinni korzystać małoletni bez opieki oraz kobiety, a także osoby w szczególnym stanie (²) fizycznym, psychicznym, umysłowym starające się o azyl, które wymagają konkretnej pomocy: kobiety w ciąży, dzieci, osoby starsze, chore, upośledzone itd.

2.5.5 Konkretnie akty prześladowania, których ofiarami bywają kobiety, należy uwzględnić i uznać za przyczynę powstania potrzeby ochrony osobistej niezależnie od osób, którym kobiety te towarzyszą, czy też które im towarzyszą (małoletnie dzieci, mężowie, rodzice itd.) (³).

2.5.6 Każda osoba starająca się o azyl powinna mieć możliwość skorzystania z pomocy tłumacza ustnego i bezpłatnej pomocy prawnej; jej wniosek powinien być rozpatrywany rzetelnie i indywidualnie; musi też ona dysponować odpowiednim czasem na jego złożenie.

2.5.7 Podstawowe zasady, którym musi zostać podporządkowana procedura azylu, należy stosować do wszystkich wniosków o azyl, również tych, które w sposób oczywisty są bezpodstawne.

2.5.8 Odwołanie od decyzji o nieprzyznaniu statusu uchodźcy czy ochrony uzupełniającej powinno mieć zawsze skutek zawieszający w stosunku do decyzji o deportacji, zwłaszcza wobec osób, których wydalenie do innego kraju mogłoby stanowić zagrożenie dla ich życia czy wolności.

2.5.9 Integracja i przesiedlanie powinny przebiegać z zagwarantowaniem normalnych i godnych warunków życia dzięki możliwości osiągnięcia niezależności w jak najkrótszym czasie od chwili przybycia i w porozumieniu z zainteresowanym poprzez takie środki jak: dostęp do opieki medycznej, poznanie i nauka języka, kontakty ze stowarzyszeniami zajmującymi się pomocą dla uchodźców oraz z ludnością miejscową, szkolenia, w tym ocena i uznawanie kwalifikacji, dostęp do legalnego rynku pracy itd.

2.6 Komitet zaleca, by organizacje pozarządowe i stowarzyszenia zajmujące się pomocą prawną, materialną i humanitarną dla uchodźców zawsze miały wstęp do ośrodków zatrzymania i aresztowania, zarówno otwartych, jak i zamkniętych. W perspektywie rozdziału obciążeń pomiędzy państwa członkowskie, w odniesieniu do rozwiązań dotyczących przesiedlania osób, którym przyznano status uchodźcy, Komitet odsyła do swej opinii CESE 1643-2004 z 15 grudnia 2004 r., a zwłaszcza do rozdziału 2.4, w którym wnosi się, by warunki obecności organizacji pozarządowych i stowarzyszeń pomocy uchodźcom w ośrodkach dla uchodźców poprawiły się dzięki zawieraniu umów partnerskich z władzami kraju przyjmującego, bądź też przynajmniej poprzez jasne określenie ich praw.

2.6.1 Standardy przyjmowania oparte na zasadach poszanowania godności powinny być stosowane w stosunku do wszystkich osób ubiegających się o azyl, bez względu na to, czy spełniają kryteria upoważniające do statusu uchodźcy, czy do ochrony uzupełniającej.

2.6.2 Należy wybierać raczej rozwiązania alternatywne (pobyt w ośrodkach otwartych), niż systematyczne zatrzymywanie osób starających się o azyl w ośrodkach całkowicie zamkniętych i niedostępnych dla organizacji pozarządowych, czasem nawet dla Czerwonego Krzyża.

2.7 Komitet odradza korzystanie z wykazu tzw. bezpiecznych państw (przestrzeganie procedury indywidualnego rozpatrywania wniosków, do czego na mocy Konwencji genewskiej mają prawo osoby ubiegające się o azyl) i zaleca, by raz jeszcze rozważono kwestię nadania państwom trzecim pochodzenia czy tranzytu miana „bezpiecznych państw trzecich”, co pozbawia ubiegających się o azyl możliwości indywidualnego rozpatrzenia ich sytuacji i praw im przysługujących z tego tytułu (⁴).

(²) W rozumieniu HCR (Master Glossary of Terms, czerwiec 2006 r.).

(³) Gwałty, gwałty w okresie wojen, prześladowania fizyczne, psychiczne czy społeczne wynikające z odmowy podporządkowania się ustanowionemu przez mężczyzn porządkowi, patrz punkt 2.5.1 opinii EKES-u w sprawie dyrektywy w sprawie przyznawania statusu uchodźcy, sprawozdawca An LE NOUAIL MARLIÈRE, (Dz.U. C 221 z 17.9.2002): „Choć nie wspomina się o tym otwarcie w Konwencji genewskiej z 1951 r., konkretne formy prześladowań ze względu na płeć (okaleczenia genitalne, przymusowe małżeństwa, ukamienowanie w wyniku posądzenia o zdradę, systematyczne gwałty na kobietach i młodych dziewczętach jako strategia wojenna to tylko kilka przykładów) powinny zostać uznane za zasadne powody ubiegania się o azyl i za prawomocne podstawy przyznania azylu w państwach członkowskich”.

(⁴) Opinia EKES-u z 15 grudnia 2004 r. w sprawie komunikatu Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego: „Jednolite procedury azylowe jako kolejny krok do stworzenia bardziej skutecznego Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego”, sprawozdawca An LE NOUAIL MARLIÈRE (Dz.U. C157, 28.6.2005), punkt 2.7

2.8 Niemniej, jeśli zostaną zachowane wykazy krajów uznanych za „bezpieczne”, zaleca, by były one wspólne dla państw członkowskich i zatwierdzone przez parlamenty krajowe i Parlament Europejski, z uwzględnieniem informacji uzyskanych od organizacji pozarządowych na drodze odpowiednich konsultacji, i by do tego czasu w żadnym wypadku nie korzystano z tych wykazów.

2.9 Zaleca, by straż przybrzeżna, urzędnicy władz publicznych, przedstawiciele służb publicznych bądź prywatnych, którzy stykają się z ubiegającymi się o azyl zarówno na początkowych, jak i na późniejszych etapach (policja, służby celne, medyczne, edukacyjne, rynku pracy) przeszli szkolenia w zakresie prawa azylowego i praw humanitarnych.

2.10 Powtarza po raz kolejny i podtrzymuje zalecenie, by uwzględnić konieczne działania podejmowane przez samorządy terytorialne, lokalne i regionalne w zakresie pomocy początkowej oraz pomocy na rzecz trwałej integracji w chwili przyznania statusu uchodźcy czy międzynarodowej ochrony ubiegającym się o to osobom, wobec czego organy te należy odpowiednio włączyć w opracowywanie wspólnej polityki azylowej. Zaleca także utrzymanie i uściślenie zasad korzystania z funduszy FER (Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców) i przydzielania ich w sposób określony poniżej.

2.11 Popiera utworzenie europejskiego urzędu wspierania państw członkowskich, o ile będzie on dopełniać prace biur regionalnych i lokalnych UNHCR i pod warunkiem jego adekwatności do celów — poprawy jakości i spójności decyzji, tak aby osobom potrzebującym międzynarodowej ochrony można było zapewnić jej uzyskanie bez względu na miejsce w Unii Europejskiej, w którym został złożony wniosek — oraz stałej oceny pełnej zgodności prawa europejskiego z prawem międzynarodowym dotyczącym uchodźców oraz z prawem humanitarnym. Urzędy wspierające mogłyby organizować szkolenia dla straży granicznej w zakresie odróżniania uchodźców od innych migrantów we współpracy z UNHCR, który oferuje takie szkolenia i uczestniczy w nich zwłaszcza — ale nie tylko — na wschodnich granicach UE od chwili poszerzenia strefy Schengen o Węgry, Polskę, Słowację i Słowenię.

2.12 Zaleca, by podjęcie środków kontroli imigracji nie stało się źródłem gwałcenia podstawowych praw, zwłaszcza prawa ubiegania się o azyl i korzystania z niego z powodu prześladowań.

2.13 Wnosi o to, by podkreślić absolutny obowiązek udzielania pomocy przez kapitanów statków osobom znajdującym się w niebezpieczeństwie w wypadku przechwycenia lub akcji ratowniczej na morzu — a także by znaleźć odpowiednie rozwiązanie problemu związanego z brakiem uznania ich odpowiedzialności co do zejścia na ląd osób uratowanych na morzu — zadbania o natychmiastowe rozpatrzenie wniosków, a w razie potrzeby — zapewnienia ochrony międzynarodowej.

2.14 W odniesieniu do debaty dotyczącej ustanowienia jednolitej wspólnej procedury europejskiej Komitet odsyła do swej opinii CESE 1644-2004 z 15 grudnia 2004 r., zwłaszcza

do zaleceń i ostrzeżeń przed obniżeniem norm ochrony w okresie pomiędzy konsultacją w sprawie jednolitej procedury a zieloną księgą w sprawie wspólnej polityki azylowej w latach 2004-2008.

2.15 Przypomina państwom członkowskim, że bez względu na formę procedury (administracyjna czy sądowa) na wszystkich jej etapach należy kierować się logiką ochrony, a nie oskarżeń.

2.16 Komitet zaleca Komisji i Radzie stosowanie czytelnych i przejrzystych zasad przyznawania i wykorzystywania Europejskiego Funduszu dla Uchodźców w okresie 2008-2013 w ramach programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi”, jak już to uczynił w swej wcześniejszej opinii ⁽⁵⁾, gdzie zalecał m.in., by „zawrzeć w decyzjach powołujących poszczególne fundusze konkretne rozwiązania zapewniające włączenie podmiotów pozarządowych na jak najwcześniejszym etapie w kształtowanie przez państwa członkowskie i samą Komisję wytycznych corocznych i wieloletnich”.

2.17 Zaleca, by środki finansowe przydzielane proporcjonalnie do znaczących wysiłków podejmowanych przez niektóre państwa członkowskie, takie jak np. Szwecja, lub stosownie do ograniczonych możliwości (wielkość geograficzna i odpowiednio do liczby ludności) takich państw jak Malta lub Cypr, nie skłoniły pozostałych państw do niewywiązywania się z niektórych obowiązków i zobowiązań, zarówno w zakresie dostępu do ich terytorium, jak i odnośnie do rozpatrywania wniosków, czy też przesiedlania grup uchodźców — zarówno wewnętrznego (solidarność i rozkład obciążeń) jak i zewnętrznego (udział w wysiłkach na szczeblu ponadregionalnym).

3. Uwagi ogólne

3.1 Komitet pozytywnie odnosi się do konsultacji publicznej w sprawie przyszłego wspólnego europejskiego systemu azylowego, prowadzonej dzięki zielonej księdze będącej przedmiotem niniejszej opinii. Wyraża zadowolenie, że Komisja skorzystała z tej okazji, by wskazać na sposób zaradzenia niedostatkom europejskiego systemu prawnego, różnicom pomiędzy przepisami europejskimi i rozwiązaniami stosowanymi przez państwa członkowskie.

3.2 Komitet wzywa Komisję i Radę do czuwania nad tym, by dyskusje na temat zarządzania granicami, w tym środki podejmowane na granicach lądowych, powietrznych i morskich, zwłaszcza zaś przechwytywanie i ratowanie na morzu, w obrębie wód terytorialnych państw członkowskich lub poza nimi, nie podważyły podstawowego prawa do ubiegania się o azyl lub ochronę międzynarodową.

3.3 Zwłaszcza zaś w kontekście walki z terroryzmem oraz walki z przestępczością i handlem ludźmi Komitet ponagla Komisję i Radę, by zagwarantowały, że niepewna sytuacja światowa nie odbije się negatywnie na stosunku społeczeństwa do uchodźców i osób ubiegających się o azyl, i nie zagrazi całości systemu i charakterowi azylu.

⁽⁵⁾ Opinia EKES-u z 14 lutego 2006 r. sprawozdawca An LE NOUAIL MARLIÈRE (Dz.U. C 88 z 11.4.2006), punkt 2.4 oraz Wnioski, czwarte tiret.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Instrumenty prawne, rozpatrywanie wniosków azylowych, krajowe klauzule zwolnienia

Komisja, kierując się licznymi raportami organizacji pozarządowych i Wysokiego Komisarza ONZ do spraw Uchodźców, uważa, że dyrektywa w sprawie procedur udzielania azylu ustanawia pewne normy proceduralne oparte na wspólnych kryteriach minimalnych, pozostawiając swobodę przystosowania ich w poszczególnych krajach, oraz przyznawania państwom członkowskim zwolnień ze stosowania tych norm. W takiej sytuacji osoby szukające ochrony w obrębie UE korzystają z różnych jej warunków w zależności od kraju, do którego się o nią zwróciły, a czasami nawet od miejsca złożenia wniosku o azyl w danym kraju. Swoboda ta spowodowała stopniowy spadek poszanowania praw osób ubiegających się o azyl, jak o tym świadczą niedawno przeprowadzone krajowe reformy ustawodawcze.

Komitet popiera ideę wprowadzenia wspólnego europejskiego systemu azylowego mającego za główny cel zagwarantowanie każdemu ubiegającemu się o azyl dostępu do sprawiedliwych i skutecznych procedur. Jednak **wdrożenie wspólnej procedury zdaje się trudne do pogodzenia z krajowymi klauzulami zwolnienia, z których bardzo często korzystają państwa członkowskie.** Wobec tego Komitet będzie zwracał uwagę na to, by szczególne procedury zaproponowane w planie działań przez Komisję miały charakter wspólny, a określanie zasad proceduralnych i wspólnych kryteriów nie ograniczało się do znalezienia najmniejszego wspólnego mianownika w zakresie ochrony uchodźców.

4.2 Bezpieczne kraje pochodzenia

Komitet jest zaniepokojony przeszkodami, które niektórym osobom ubiegającym się o azyl uniemożliwiają korzystanie ze sprawiedliwej procedury, co jest sprzeczne z zasadą niedyskryminacji zawartą w Konwencji genewskiej (art. 3).

Dzieje się tak w wypadku osób pochodzących z krajów uznanych za „pewne” bądź za kraje trzecie „pewne”, których wniosek można uznać za „bezpodstawny” w ramach szybkiego postępowania przygotowawczego bądź procedury „przyspieszonej” czy „priorytetowej”, co nie gwarantuje możliwości odwołania ze skutkiem zawieszającym. Fakt, że państwom członkowskim nie udało się osiągnąć porozumienia w sprawie wspólnego wykazu, stwarzającego faktyczne nierówności, zwłaszcza w stosowaniu rozporządzenia Dublin II: „państwo odpowiedzialne” za rozpatrzenie danego wniosku może go uznać za niemożliwy do przyjęcia w świetle swego krajowego wykazu krajów bezpiecznych, podczas gdy nie figuruje on w wykazie kraju wydającego.

Komitet zaleca państwom członkowskim szybkie opracowanie jednolitego wykazu.

Przypominając, że swobodny i nieograniczony wstęp na terytorium oraz dostęp do procedury azylowej stanowią podstawowe gwarancje, do których państwa członkowskie powinny starać się dążyć ⁽⁶⁾, Komitet uważa między innymi, że odniesienie do tzw.

⁽⁶⁾ Opinia EKES-u z 26 kwietnia 2001 r. w sprawie wniosku w sprawie dyrektywy Rady dotyczącej minimalnych norm w zakresie procedury przyznawania statusu uchodźcy i pozbawiania go w państwach członkowskich, sprawozdawca: Vitor MELICÍAS (Dz.Ú. C 192 z 10.7.2001), punkt 3.2.2

bezpiecznego kraju pochodzenia nie może w żadnym wypadku samo w sobie uzasadniać odrzucenia wniosku ⁽⁷⁾, lecz musi mu towarzyszyć analiza konkretnej sytuacji, zgodnie z Konwencją genewską. Istotnie obowiązek indywidualnego rozpatrywania wniosków o ochronę i azyl nie pozwala na uznanie, że dany kraj może być bezpieczny dla każdego czy też że dana osoba nie może być przedmiotem ewentualnych prześladowań ze względu na swój specyficzny status (przynależność do grupy społecznej, prześladowanie ze strony osób innych niż przedstawiciele władzy państwowej czy też z innych powodów).

Należy podkreślić, że tak pomyślany mechanizm nie gwarantuje, że kraj, do którego osoba ubiegająca się o azyl ma zostać wydalona, zapewni jej skuteczną i trwałą ochronę.

4.3 Procedury odwoławcze ze skutkiem zawieszającym

Zgodnie z zasadą rzetelności i sprawiedliwości wydawane orzeczenia nie powinny wykluczać możliwości złożenia odwołania do bezstronnej i niezawisłej władzy albo instancji sądowniczej. Stwierdzając, że w niektórych państwach członkowskich prawo to stosowane jest w wielu sytuacjach w sposób ograniczony albo sztuczny, Komitet nalega, żeby **procedura odwoławcza zawsze miała skutek zawieszający** i wzywa Komisję i Radę, by o to zadbały.

4.4 Informacje o krajach pochodzenia

Komitet uważa, iż rozpatrzeniu wniosku o azyl muszą towarzyszyć wiarygodne dane na temat rzeczywistego zagrożenia w kraju pochodzenia. W swej opinii z 26 kwietnia 2001 r. Komitet wyraził życzenie, by informacje na temat kraju pochodzenia osoby ubiegającej się o azyl i o krajach, przez które ona przejeżdżała, mogły również zostać przekazane przez właściwe reprezentacyjne organizacje społeczeństwa obywatelskiego działające w każdym z państw członkowskich rozpatrujących wniosek o azyl ⁽⁸⁾.

W perspektywie wspólnego systemu obejmującego wszystkie państwa członkowskie Komitet uważa, że jakość oraz jednolitość orzeczeń pierwszej instancji będzie w dużej mierze zależeć od jakości i jednolitości dostępnych informacji na temat kraju pochodzenia, z których korzystać będą instancje i sądy państw członkowskich.

4.5 Procedury graniczne dla osób ubiegających się o azyl

Komitet przyjmuje do wiadomości, że państwa członkowskie zachęca się do podniesienia jakości dostępu do procedur, jednak zaniepokojony jest niedostatkiem informacji przekazywanych osobom ubiegającym się o azyl na temat przysługujących im praw i gwarancji.

⁽⁷⁾ MELICÍAS, punkt 3.2.12.3

⁽⁸⁾ Opinia EKES-u z 26 kwietnia 2001 r. w sprawie wniosku w sprawie dyrektywy Rady w sprawie minimalnych norm w zakresie procedury przyznawania statusu uchodźcy i pozbawiania go w państwach członkowskich, sprawozdawca: Vitor MELICÍAS (Dz.Ú. C 192 z 10.7.2001), punkt 2.3

Wobec stałego spadku liczby wniosków o azyl składanych ⁽⁹⁾ w UE, wbrew informacjom nieustannie powtarzanym przez środki masowego przekazu, Komitet przypomina, iż każda osoba ubiegająca się o azyl, **bez względu na swoją sytuację i miejsce przebywania**, musi mieć możliwość ubiegania się o rzetelne rozpatrzenie swojego wniosku i związku z tym **skorzystania z usług tłumacza ustnego, bezpłatnej pomocy prawnej oraz wystarczającego czasu na złożenie takiego wniosku**. Przypomina, że wysunął już propozycję, by osoby ubiegające się o azyl miały prawo do kontaktowania się z uznanymi organizacjami pozarządowymi zajmującymi się obroną i promowaniem prawa do azylu ⁽¹⁰⁾.

W tym samym duchu Komitet przypomina o zastrzeżeniach, które zgłosił w sprawie nadmiernie częstego określania wniosków przez państwa członkowskie jako „w sposób oczywisty bezpodstawnych”. Stwierdza, że mnożenie sytuacji, w których następuje odwołanie się do takiego uzasadnienia, wynika ze zbyt ogólnikowego brzmienia artykułu 23-4 dyrektywy w sprawie procedury przyznawania statusu uchodźcy i uznaje, że konieczne jest uściślenie tego pojęcia. Zgadzając się co do tego punktu z UNHCR, Komitet **potwierdza swe pragnienie, by podstawowe zasady, którym musi zostać podporządkowana procedura azylu, stosowały się do wszystkich wniosków o azyl, również do tych, które w sposób oczywisty są bezpodstawne** ⁽¹¹⁾.

Wobec powyższego Komitet z zainteresowaniem przyjmuje wysuniętą przez Komisję propozycję wzmocnienia „zabezpieczeń prawnych na kluczowym, wstępnym etapie procedur granicznych, a w szczególności w procesie rejestracji i kontroli”.

4.6 Jednolita procedura

Komisja uważa, że „Znaczące postępy (...) można ponadto osiągnąć poprzez włączenie do wspólnego europejskiego systemu azylowego jako elementu obowiązkowego jednolitej procedury oceny wniosków o przyznanie statusu uchodźcy i ochrony uzupełniającej” ⁽¹²⁾. Okazuje się, że tam, gdzie jednolita procedura została już wprowadzona, rzeczywiście umożliwiła ona znaczne skrócenie okresu oczekiwania na decyzję, a zatem niepewności, w której żyje każda osoba ubiegająca się o azyl.

Taka jednolita procedura oznacza, że składający wniosek zgłasza się do jednej tylko instytucji (procedura „jednego okienka”), a kompetentne władze podejmują najpierw decyzję w sprawie przyznania statusu uchodźcy na mocy Konwencji genewskiej, a następnie dodatkowo wypowiadają się w sprawie ochrony uzupełniającej. **W tym celu procedura taka powinna być stosowana wszędzie, w tym także do wniosków składanych w ramach procedur granicznych** ⁽¹³⁾.

⁽⁹⁾ W roku 2006 w UE-27 złożono 192 300 wniosków o azyl, czyli o 50 % mniej niż w roku 2001 i o 70 % mniej niż w roku 1992 (UE-15), Eurostat, „Statystyki w skrócie” 110/2007.

⁽¹⁰⁾ MELICÍAS, punkt 3.2.4.4

⁽¹¹⁾ MELICÍAS, punkt 3.2.15.2 Konferencja prasowa UNHCR i zalecenia prezydencji portugalskiej Unii Europejskiej dla nowej prezydencji z 15 czerwca 2007 r. i z 11 grudnia 2007 r.

⁽¹²⁾ Zielona księga, s. 4

⁽¹³⁾ *Asylum in the European Union, A study of the implementation of the Qualification Directive*, UNHCR, listopad 2007 r.

Niemniej jednak Komitet podkreśla, jak to uczynił w opinii z 29 maja 2002 r., że „ochrona uzupełniająca nie może być środkiem osłabiającym ochronę zapewnioną statusem uchodźcy” ⁽¹⁴⁾ i stwierdza, podobnie jak UNHCR ⁽¹⁵⁾, że państwa członkowskie zdają się często odwoływać do ochrony uzupełniającej, choć tendencja taka nie jest zgodna z rozwojem sytuacji w kraju pochodzenia. Często decyzje takie nie są właściwie uzasadnione, jak mogliby tego oczekiwać składający wnioski o azyl.

4.7 Warunki przyjmowania osób ubiegających się o azyl; standardy

Komitet zauważa, że istnieją duże różnice pomiędzy państwami członkowskimi w zakresie warunków przyjmowania osób ubiegających się o azyl. Stwierdza, że niektóre z państw pragnęłyby raczej harmonizacji prowadzącej do bardziej ograniczających norm prawnych, takich jak wprowadzenie „ograniczeń geograficznych (...) dotyczących możliwości składania wniosków o azyl czy wyboru miejsca przebywania” ⁽¹⁶⁾, mając nadzieję zmniejszyć w ten sposób atrakcyjność niektórych krajów w stosunku do pozostałych.

Komitet jest świadom faktu, że istnienie asymetrycznych standardów krajowych jest źródłem napływu wtórnego, jednak nie może wyciągnąć wniosku, że w związku z tym należałoby zmniejszyć zakres praw osób ubiegających się o azyl. Dla zniesienia takiego zróżnicowania nie jest konieczne dążenie do poziomu ochrony wyższego niż niezbędny, o ile powstaną wspólne normy dla państw członkowskich stosowane w jednolity sposób.

4.8 Dostęp do kształcenia i rynku pracy

W niektórych państwach członkowskich wysuwane są dwa argumenty przeciwko dostępowi do rynku pracy osób ubiegających się o azyl: pragnienie zachowania pola manewru umożliwiającego dostosowanie się do potrzeb rynku pracy w kraju i wysoka proporcja odrzuconych wniosków o azyl oraz szybsze procedury ich rozpatrywania, powodujące, że dostęp do rynku pracy jest jedynie czasowy.

Komitet uważa, iż pomimo celu szybszego trybu rozpatrywania wniosków o azyl liczba i charakter wielu spraw przedłożonych przez ubiegających się mogą doprowadzić do poważnych opóźnień w rozpatrywaniu wniosków w niektórych krajach.

⁽¹⁴⁾ Opinia EKES-u z 29 maja 2002 r. w sprawie wniosku w sprawie dyrektywy Rady dotyczącej minimalnych norm uznawania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców za uchodźców lub osoby, które z innych względów wymagają ochrony międzynarodowej, statusu tych osób oraz zakresu przyznawanej pomocy; sprawozdawca: An LE NOUAIL-MARLIÈRE (Dz.U. C 221, 17.9.2002), punkt 2.3.5

⁽¹⁵⁾ To samo opracowanie. Ponadto Komitet odsyła do propozycji poprawek do dyrektywy w sprawie trybu nadawania statusu uchodźcy (art. 8.3; 8.1; motyw 26 art.15.c; art. 12 i 14 (zgodność z Konwencją genewską z 1951 r.); 17 i 19; oraz do następujących zaleceń: dla Komisji Europejskiej w sprawie zwrócenia się do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości o wykładnię i orzeczenie; zapewnienie i kontrola jakości orzeczeń na obszarze całej Unii Europejskiej; szkolenie; przyjęcie wytycznych; w stosunku do państw członkowskich UE: odwoływanie się do wytycznych UNHCR; pytania prejudycjalne trybunałów krajowych kierowane do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości; wydawanie orzeczeń pisemnych; kontrola jakości orzeczeń wydawanych na poziomie krajowym; analiza potencjału podmiotów zapewniających ochronę; ochrona na miejscu; dostęp i zasady kwalifikowania się do ochrony; poważne zagrożenia; motywy i wykluczenia, UNHCR listopad 2007 r.

⁽¹⁶⁾ Francja: Sprawozdanie informacyjne złożone przez delegację Zgromadzenia Narodowego przy UE (*Rapport d'information déposé par la délégation de l'Assemblée nationale pour l'UE*), złożone przez Pierra Lequillera, nr 105 z 25 lipca 2007 r.

Wobec powyższego Komitet zauważa, że choć dyrektywa w sprawie przyjmowania uchodźców przewiduje ustanowienie przez państwa członkowskie przepisów umożliwiających zapewnienie warunków życia odpowiednich dla zdrowia oraz utrzymanie wnioskodawców (art. 13), to **integracja uchodźców w państwach przyjmujących następuje poprzez ich usamodzielnienie się, a jest to tym skuteczniejsze, im wcześniej po ich przybyciu stworzy się do tego warunki.**

W opinii z 28 listopada 2001 r. Komitet stwierdził, że nie ma wątpliwości co do korzyści materialnych i moralnych płynących dla państwa przyjmującego oraz dla ubiegających się o azyl ze stworzenia uchodźcom warunków umożliwiających im wejście na rynek pracy⁽¹⁷⁾. Komitet potwierdza to spostrzeżenie, a zarazem podkreśla fakt, że ubiegający się o azyl powinni zwłaszcza mieć możliwość korzystania ze szkoleń, nauki języka oraz opieki lekarskiej.

Fakt, że niektórzy z nich nie będą mogli pozostać na terytorium kraju, który odmówił im azylu, nie stanowi ważkiego argumentu przeciwko stosowaniu środków umożliwiających zwiększenie samodzielności ubiegających się o azyl, które stanowią najlepsze gwarancje udanej integracji, a w przeciwnym wypadku godnego powrotu do kraju pochodzenia⁽¹⁸⁾. Z kolei wszystko wskazuje na to, że wykluczenie z rynku pracy stanowi zachętę do podejmowania pracy nielegalnej.

Komitet podziela stanowisko Komisji co do tego, że standardy przyjmowania na zasadach poszanowania godności osób powinny być stosowane w stosunku do wszystkich ubiegających się o azyl, bez względu na to, czy spełniają kryteria upoważniające do statusu uchodźcy lub do ochrony uzupełniającej.

4.9 Zatrzymanie

Komitet wyraża swe zaniepokojenie faktem, że wiele państw członkowskich skłania się do umieszczania ubiegających się o azyl w ośrodkach zamkniętych, co raczej przypomina zatrzymanie niż przyjmowanie osób.

Podzielając zalecenie Rady Europy, EKES już wcześniej wyrażał opinię, że **zatrzymywanie ubiegających się o azyl powinno być sytuacją wyjątkową i być ściśle ograniczone w czasie**⁽¹⁹⁾. **Należy w pierwszym rzędzie odwoływać się do rozwiązań alternatywnych**⁽²⁰⁾.

⁽¹⁷⁾ Opinia EKES-u z 28 listopada 2001 r. w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady ustanawiającej minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl w państwach członkowskich, sprawozdawcy: MENDOZZI i PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 48 z 21.2.2002), punkt 4.3

⁽¹⁸⁾ Idem, punkt 3.1

⁽¹⁹⁾ Opinia EKES-u z 26 kwietnia 2001 r. w sprawie wniosku w sprawie dyrektywy Rady w sprawie minimalnych norm w zakresie procedury przyznawania statusu uchodźcy i pozbawiania go w państwach członkowskich, sprawozdawca: Vitor MELICÍAS (Dz.U. C 192 z 10.7.2001), punkt 3.2.11

⁽²⁰⁾ Sprawozdanie międzynarodowej misji wyjaśniającej pt. „Zamykanie obcokrajowców, zniechęcanie uchodźców: kontrola przepływów migracyjnych na Malcie” (*Enfermer les étrangers, dissuader les réfugiés: le contrôle des flux migratoires à Malte*), Międzynarodowa Federacja Ligi Praw Człowieka, Catherine TEULE, punkt 4.1.1.

Zob. także — stwierdzona modernizacja kontrolowanych, choć otwartych ośrodków dla uchodźców w chwili przystąpienia Rumunii do UE podczas misji zorganizowanej w ramach opracowywania opinii EKES-u z 15.12.2004 r. w sprawie komunikatu Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego: Kontrolowany wjazd osób potrzebujących ochrony międzynarodowej na terytorium UE oraz zwiększenie zdolności ochrony w regionach pochodzenia: „Poprawa dostępu do trwałych rozwiązań” oraz w sprawie komunikatu Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego: „Jednolite procedury azylowe jako kolejny krok do stworzenia bardziej skutecznego Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego” — Sprawozdawca: An LE NOUAIL-MARLIERE (Dz.U. C 157 z 28.6.2005)

W każdym wypadku osoba składająca wniosek znajdująca się w takiej sytuacji nie powinna być traktowana jak przestępca, lecz na równi z innymi ubiegającymi się o azyl musi mieć możliwość korzystania z bezpłatnej, niezależnej i profesjonalnej pomocy prawnej, a organizacje pozarządowe powinny mieć możliwość służenia takim osobom radą i pomocą. Osoby „w szczególnej sytuacji”⁽²¹⁾ muszą być tam otoczone szczególną ochroną; dotyczy to między innymi małoletnich, a zwłaszcza małoletnich bez opieki.

Konkretne akty prześladowania, których ofiarami bywają kobiety, muszą zostać uwzględnione i uznane za przyczynę powstania potrzeby ochrony osobistej niezależnie od osób, którym kobiety te towarzyszą czy też które im towarzyszą (małoletnie dzieci, mężowie, rodzice itd.).

Komitet sądzi ponadto, że ośrodki zamknięte powinny podlegać regularnej ocenie Europejskiego Komitetu ds. Zapobiegania Torturom.

4.10 Udzielenie ochrony

Osoby, których się nie chroni, ani których nie można wydalić

Komisja przewiduje harmonizację statusu osób, które z pewnych powodów nie mogą zostać wydalone z terytorium kraju, choć ich wnioski o azyl zostały odrzucone. Chodzi o stosowanie zasad zawartych w aktach międzynarodowych dotyczących praw uchodźców i praw człowieka stale potwierdzających orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

W tym względzie rozwiązania stosowane w państwach członkowskich różnią się od siebie i Komitet uważa za konieczne, by **podstawy takiego statusu zostały jednolicie i rzetelnie określone w obrębie całego terytorium**. Szczególnie zasługuje na zakwestionowanie fakt, że w niektórych krajach pewne osoby nie mają żadnego statusu, nie posiadają one karty pobytu, ale nie można ich wydalić, stąd też ich sytuacja prawna, społeczna i gospodarcza jest niestabilna, co jest sprzeczne z godnością tych osób, które stają się przedmiotem polityki dążącej do wydalenia osób przebywających w danym kraju nielegalnie. Nie minimalizując powagi tego zagadnienia, Komitet uważa jednak, że **w takich sytuacjach należałoby wydawać tymczasowe karty pobytu z dokumentem upoważniającym do podejmowania pracy**.

4.11 Solidarność i rozkład obciążeń

Rozkład obciążeń — system dubliński

W opinii wydanej 12 lipca 2001 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania azylu i jednolitego statusu⁽²²⁾, Komitet wypowiedział się w sprawie wdrożenia Konwencji dublińskiej, stwierdzając, że mechanizm ten stwarza więcej problemów, niż

⁽²¹⁾ W rozumieniu HCR (*Master Glossary of Terms*, June 2006): osoby w gorszym stanie fizycznym, psychicznym, umysłowym, które wymagają szczególnej pomocy: kobiety, kobiety w ciąży, dzieci, osoby starsze, chore, upośledzone itd.

⁽²²⁾ Opinia EKES-u z 12 lipca 2001 r. w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego — Dążenie do wspólnej procedury przyznawania azylu i jednolitego statusu obowiązującego w całej Unii dla osób, które otrzymały prawo azylu, sprawozdawcy: pp. MENDOZZI i PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 260 z 17.9.2001)

ich rozwiązuje, oraz że pociąga za sobą koszty niewspółmierne do rezultatów, nie zapobiegając znikaniu osób ubiegających się o azyl, zanim zostały one odesłane do kraju, do którego najpierw przybyły.

Potwierdzając te uwagi, Komitet uważa, że zaletą systemu dublińskiego (rozporządzenie dublińskie oraz Eurodac) było poruszenie kwestii rozpatrywania wniosków o azyl na szczeblu europejskim. Stwierdza jednak także, iż system ten, którego „głównym celem było szybkie ustalenie państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku azylowego” nie doprowadził do realizacji celu pochodnego, tzn. nie zdołał „zapobiec wtórnemu przemieszczaniu się osób pomiędzy państwami członkowskimi”⁽²³⁾, a ponadto pociąga za sobą dodatkowe, a czasami bardzo poważne obciążenia dla niektórych państw członkowskich, zwłaszcza dla tych, które wyznaczają zewnętrzną granicę UE.

Ponadto, zgodnie z ocenami przeprowadzonymi przez Komisję⁽²⁴⁾, odsetek przeniesień pomiędzy niektórymi krajami jest mniej więcej zrównoważony, tak że realna wydają się „możliwość zezwolenia państwom członkowskim na zawieranie dwustronnych umów dotyczących” unieważnienia „wymiany jednakowej liczby osób ubiegających się o azyl w ściśle określonych okolicznościach”⁽²⁵⁾. Rejestrowanie w Eurodac odcisków palców osób ubiegających się o azyl powinno wystarczyć, by dalej ograniczyć praktykę składania wielu wniosków w różnych krajach (tzw. „asylum shopping”).

Komitet stwierdza, że koszty ludzkie wynikające ze stosowania systemu dublińskiego są niewspółmierne do jego celów technicznych. Uważa, że przyjęcie wspólnych standardów i jednocześnie marginalizacja różnic w rozpatrywaniu wniosków w państwach członkowskich powinny doprowadzić do ograniczenia znaczenia tego kryterium w wyborze przez ubiegającego się o azyl państwa, do którego kieruje wniosek. Z kolei czynniki kulturowe i społeczne nadal będą odgrywały niezaprzeczalną rolę dla integracji uchodźcy w kraju przyjmującym.

Wobec tego Komitet zaleca, podobnie jak to uczynił w poprzednich opiniach⁽²⁶⁾, by **starający się o azyl mieli prawo wolnego wyboru kraju, do którego składają wniosek, oraz by w tej perspektywie państwa członkowskie już obecnie były zachęcane do stosowania klauzuli humanitarnej przewidzianej art. 15-1 rozporządzenia.** Skoro uchodźcy statutowi mają prawo do swobodnego przemieszczania się do kraju innego niż ten, który przyznał im status uchodźcy, chodziliby tu faktycznie jedynie o wcześniejsze wdrożenia tego prawa.

W każdym wypadku **Komitet uważa, że rozporządzenie nie powinno być stosowane wobec małoletnich bez opieki,** chyba że okazałoby się to najwłaściwszym rozwiązaniem w najlepszym interesie dziecka.

⁽²³⁾ Zielona księga, punkt 12

⁽²⁴⁾ Komisja: Sprawozdanie Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady z oceny systemu dublińskiego (COM(2007) 299 wersja ostateczna) — 6 czerwca 2007 r.

⁽²⁵⁾ COM(2007) 299, s. 8

⁽²⁶⁾ Opinia EKES-u z 12 lipca 2001 r. w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego — Dążenie do wspólnej procedury przyznawania azylu i jednolitego statusu obowiązującego w całej Unii dla osób, które otrzymały prawo azylu, sprawozdawcy MENGÓZZI i PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 260 z 17.9.2001) i opinia EKES-u z 29 maja 2002 r. w sprawie wniosku sprawozdawcy Rady w sprawie minimalnych norm uznawania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców za uchodźców lub osoby, które z innych względów wymagają ochrony międzynarodowej, statusu tych osób oraz zakresu przyznawanej pomocy, sprawozdawca: An LE NOUAIL-MARLIÈRE (Dz.U. C 221 z 17.9.2002).

4.12 Solidarność finansowa

Reforma systemu dublińskiego pod tym względem powinna poważnie odciążyć te państwa członkowskie, które obecnie są pierwotnymi krajami napływu osób starających się o azyl. Niemniej jednak występują znaczne dysproporcje pomiędzy państwami członkowskimi, jeśli chodzi o względne obciążenie zarejestrowanymi wnioskami. Konieczny wydaje się więc skuteczny mechanizm rozkładania obciążeń, tak aby pomóc tym, którzy rejestrują największą liczbę wniosków.

Tzw. przesiedlenie „wewnętrzne” (w ramach Unii Europejskiej) także mogłoby stanowić częściowe rozwiązanie, nie może się ono jednak stać zasadą ani jedynym środkiem, tym bardziej, że **nie powinno się organizować żadnego przesiedlenia bez wyraźnej i świadomej zgody uchodźcy, którego ono dotyczy, ani bez zapewnienia przebiegu tego przesiedlenia w warunkach odpowiadających wysokiemu poziomowi integracji uchodźcy w nowym kraju przyjmującym.**

4.13 Zewnętrzny wymiar azylu

Wspieranie krajów trzecich w celu wzmocnienia ochrony — regionalne programy ochrony

Przypominając o doświadczeniach zgromadzonych w ramach regionalnych programów ochrony, mających za cel ochronę uchodźców w regionach pochodzenia lub krajach tranzytu, Komisja przewiduje ich konsolidację i kontynuację. Podejście to pokrywa się z głównymi kierunkami programu haskiego.

Komitet popiera inicjatywy, które mogłyby poprawić warunki przyjmowania osób starających się o azyl w krajach trzecich, zastanawia się jednak nad celowością organizowania ośrodków dla uchodźców w niektórych krajach, takich jak nowe Niepodległe Państwa (Ukraina, Mołdawia, Białoruś), które zdają się dalekie od zapewnienia wszelkich warunków przyjmowania osób starających się o azyl. Podkreśla, że programy te zdają się mieć na celu nie tyle polepszenie ochrony uchodźców, co ograniczenie chęci uchodźców do zgłaszania się na granicach Unii Europejskiej.

Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy⁽²⁷⁾ uściśla, że jeśli ośrodki takie miałyby nadal być tworzone, to powinny one w pierwszym rzędzie **być otwierane w Unii Europejskiej, zanim doświadczenie to poszerzy się o kraje spoza Unii czy też spoza Europy.** Komitet nalega, by kraje, które nie ratyfikowały międzynarodowej konwencji w sprawie ochrony uchodźców (Genewa, 1951 r.), były wyłączone z tych programów. Z drugiej strony Komitet popiera ideę solidarności, którą Unia Europejska mogłaby wykazać wobec pewnych krajów trzecich borykających się z masowym bądź nawet niemasowym napływem ludności.

⁽²⁷⁾ Rada Europy — Zgromadzenie parlamentarne: Ocena ośrodków tranzytu i rozpatrywania wniosków jako odpowiedzi na mieszane przepływy migracyjne i przepływy osób ubiegających się o azyl, Doc. 11304, 15 czerwca 2007 r.

4.14 Mieszane przepływy migracyjne na granicach zewnętrznych

Komitet przypomina, że w swej opinii w sprawie Fronteksu należał już, by skuteczność kontroli granicznych nie była przeciwstawiana prawu do azylu. „W poczet zadań Agencji należy także zaliczyć koordynację ze służbami ratowniczymi (zwłaszcza morskimi), tak by działać zapobiegawczo i ratować osoby znajdujące się w niebezpieczeństwie w wyniku podjęcia ryzykownych środków w celu imigracji nielegalnej”⁽²⁸⁾. Wezwał także, by **straże przybrzeżne były przeszkolone w zakresie prawa humanitarnego**.

W odniesieniu do operacji przechwytywania na wodach terytorialnych Komitet zauważa, że nie istnieje żadna procedura rozpatrywania wniosków o zezwolenie na wjazd na terytorium, a tym bardziej o udzielenie azylu. Wnosi o ustanowienie środków umożliwiających wdrożenie takich procedur, tak aby możliwe stało się zwłaszcza rejestrowanie takich wniosków o azyl jak najbliżej miejsca przechwycenia.

4.15 Światowa rola UE jako podmiotu działającego w kwestiach dotyczących uchodźców

Komitet uważa, iż w perspektywie wspólnego systemu azylowego UE powinna również tak opracować przyszły system azylowy, by mógł on się stać źródłem inspiracji w innych częściach świata dzięki godnemu naśladowaniu uczestniczeniu w międzynarodowym systemie ochrony uchodźców, zagwarantowaniu pełnej zgodności prawa europejskiego z międzynarodowym prawem dotyczącym uchodźców i z

prawem humanitarnym oraz wywiązywaniu się ze swych zobowiązań.

4.16 Instrumenty kontroli

Komitet zauważa, iż Komisja zwróciła się do niego o opinię na temat przyszłej struktury wspólnego systemu europejskiego, podczas gdy nie oceniono jeszcze wszystkich instrumentów i inicjatyw pierwszej fazy, a dyrektywy nie zostały jeszcze transponowane do prawa wszystkich państw członkowskich. W trosce o dotrzymanie terminu 2010 r. Komitet sugeruje, by przewidziano mechanizmy dostosowawcze do wyników przyszłych analiz, oraz proponuje, by wdrażaniu nowych instrumentów lub przeglądowi już istniejących towarzyszył system analizy i kontroli wpływu wspólnego systemu azylowego, w tym wpływu na sytuację uchodźców. Analizy takie można by powierzyć przewidzianemu w zielonej księdze przyszłemu europejskiemu urzędowi wspierania współpracy, z którym mogłyby współdziałać Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców, organizacje pozarządowe zajmujące się tymi zagadnieniami i Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Ich efektem mogłyby być roczne sprawozdania przeznaczone dla instytucji Unii Europejskiej i państw członkowskich.

Komitet wnosi, by Komisja następnie zajmowała się także corocznym sprawozdaniem w sprawie wdrażania wspólnego systemu, które byłoby przekazywane instytucjom doradczym (EKES-owi i KR-owi) oraz Parlamentowi Europejskiemu.

Bruksela, 12 marca 2008 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS

⁽²⁸⁾ Opinia EKES-u z 29 stycznia 2004 r. w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie utworzenia Europejskiej agencji zarządzania współpracą operacyjną na granicach zewnętrznych, sprawozdawca: PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 108 z 30.4.2004), punkt 3.2

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej program działań na rzecz poprawy jakości w szkolnictwie wyższym i wspierania międzykulturowego zrozumienia poprzez współpracę z krajami trzecimi (Erasmus Mundus) (2009–2013)

COM(2007) 395 wersja ostateczna

(2008/C 204/18)

Dnia 10 września 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 ustanawiającej program działań na rzecz poprawy jakości w szkolnictwie wyższym i wspierania międzykulturowego zrozumienia poprzez współpracę z krajami trzecimi (Erasmus Mundus) (2009–2013)

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 21 lutego 2008 r. Sprawozdawcą był Mário SOARES, a współsprawozdawcą José Isaías RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO.

Na 443. sesji plenarnej w dniach 12–13 marca 2008 r. (posiedzenie z 12 marca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 125 głosami — 2 osoby wstrzymały się od głosu — następującą opinię:

1. Streszczenie opinii i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny z zadowoleniem przyjmuje treść wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej program działań na rzecz poprawy jakości w szkolnictwie wyższym i wspierania międzykulturowego zrozumienia poprzez współpracę z krajami trzecimi (program Erasmus Mundus 2009–2013), który stanowi rozszerzenie i ulepszenie aktualnego programu Erasmus Mundus, do którego EKES już wcześniej ustosunkował się przychylnie.

1.2 Komitet uważa, że zasadniczym celem jest przekształcenie uniwersytetów europejskich w ośrodki przyciągające studentów z całego świata, co przyczyni się do wyeksponowania wysokiej jakości europejskiego szkolnictwa wyższego i badań. Komitet sądzi jednak, że program ten nie powinien doprowadzić do drenażu mózgów z krajów trzecich. Dlatego też wzywa Komisję do przeanalizowania, we współpracy z władzami i uniwersytetami z krajów trzecich, strategii motywujących studentów i nauczycieli do korzystania z możliwości oferowanych przez program Erasmus Mundus, a następnie do powrotu do swoich krajów pochodzenia w celu wniesienia wkładu w rozwój zrównoważony tych krajów. Komitet podkreśla, że do osiągnięcia tego celu niezbędne jest ustanowienie ścisłego związku między europejską polityką współpracy na rzecz rozwoju oraz programami takimi jak Erasmus Mundus.

1.3 Komitet przyjmuje do wiadomości wysiłki w ramach nowego programu działania mające na celu zwiększenie mobilności kadry nauczycielskiej poprzez przydzielenie nauczycielom 40 % wszystkich przewidzianych stypendiów w porównaniu 16,6 % w obowiązującym nadal programie. Wymiana ta powinna zostać uznana za możliwość wzbogacenia nie tylko pod względem naukowym, lecz także kulturowym i edukacyjnym. Komitet podkreśla w tym kontekście, że mobilność nauczycieli i studentów nie powinna być, tak jak ma to miejsce obecnie w wielu przypadkach, zadaniem dla poszczególnych osób, lecz w coraz większym stopniu powinna stać się zadaniem na szczeblu instytucjonalnym.

1.4 Komitet wzywa państwa członkowskie i Komisję do jak najszybszego i jak najskuteczniejszego usunięcia przeszkód dla mobilności nauczycieli i studentów w prawodawstwie krajowym, w odniesieniu do dostępu do różnych państw UE oraz uznawania i potwierdzania zdobytych kwalifikacji, by nie uniemożliwiać ani nie utrudniać wyjazdu osobom pragnącym uczestniczyć w tym programie.

1.5 Komitet uważa, że procedury selekcji powinny obejmować mechanizm korygujący na szczeblu europejskim, by uniknąć poważnych dysproporcji między kierunkami studiów, regionami pochodzenia studentów i nauczycieli akademickich oraz przyjmującymi państwami członkowskimi. Dlatego też Komitet popiera treść załącznika do decyzji nr 2317/2003 ustanawiającej program Erasmus Mundus i zaleca, by Parlament Europejski i Rada uwzględniły ten mechanizm także w omawianym wniosku.

2. Wniosek dotyczący decyzji

2.1 Ogólnym celem wniosku jest poprawa jakości europejskiego szkolnictwa wyższego i wspieranie dialogu i zrozumienia między społeczeństwami i kulturami, poprzez współpracę z krajami trzecimi, a także propagowanie celów polityki zewnętrznej UE oraz rozwoju zrównoważonego krajów trzecich w dziedzinie szkolnictwa wyższego. Program przewidziany jest na okres pięciu lat (2009–2013).

2.2 We wniosku przedstawiono następujące cele szczególne:

- wspieranie usystematyzowanej współpracy między instytucjami szkolnictwa wyższego i pracownikami uczelni w Europie i krajach trzecich;
- przyczynianie się do wzajemnego wzbogacania społeczeństw poprzez promowanie z jednej strony mobilności, która umożliwi najlepszym studentom i pracownikom akademickim z krajów trzecich uzyskiwanie kwalifikacji lub doświadczenia w Unii Europejskiej, a z drugiej strony zapewni najlepszym europejskim studentom i nauczycielom możliwość wyjazdu do krajów trzecich;

- c) wspieranie rozwoju zasobów ludzkich oraz możliwości współpracy międzynarodowej uczelni w krajach trzecich;
- d) poprawa dostępności oraz doskonalenie profilu i widoczności europejskiego szkolnictwa wyższego w świecie oraz jego atrakcyjności dla obywateli krajów trzecich.

2.3 Środki służące realizacji inicjatywy:

- wspólne programy magisterskie oraz wspólne programy doktoranckie Erasmus Mundus;
- partnerstwa między uczelniami europejskimi a uczelniami z krajów trzecich;
- środki mające na celu podnoszenie atrakcyjności Europy jako miejsca kształcenia;
- wsparcie na rzecz opracowywania wspólnych programów kształcenia oraz tworzenia sieci współpracy ułatwiających wymianę doświadczeń i najlepszych rozwiązań;
- zwiększone wsparcie na rzecz mobilności osób zaangażowanych w działania w ramach szkolnictwa wyższego między Wspólnotą a krajami trzecimi;
- promowanie umiejętności językowych, najlepiej poprzez zapewnianie studentom możliwości uczenia się co najmniej dwóch z języków używanych w krajach, w których znajdują się uczelnie;
- wspieranie projektów pilotażowych realizowanych w oparciu o programy partnerstwa z wymiarem zewnętrznym mające na celu rozwój innowacyjności i poprawę jakości szkolnictwa wyższego;
- wspieranie analizy i śledzenia trendów w szkolnictwie wyższym oraz rozwoju szkolnictwa wyższego w perspektywie międzynarodowej.

2.4 Program ten zakłada kontynuację działań z pierwszego etapu (2004–2008), lecz stara się być bardziej ambitny poprzez bardziej bezpośrednie włączenie „Okna Współpracy Zewnętrznej”, rozszerzenie swojego zakresu na wszystkie poziomy szkolnictwa wyższego, poprawę możliwości finansowania dla studentów europejskich oraz wspieranie możliwości współpracy z uczelniami w krajach trzecich.

3. Uwagi ogólne

3.1 Podobnie jak w swojej opinii w sprawie programu Erasmus World (2004–2008) ⁽¹⁾, Komitet przyjmuje z zadowoleniem wnioski dotyczące decyzji Parlamentu i Rady, a także inicjatywy przyjęte lub przyjmowane, by zgodnie z art. 149 traktatu WE poprawić jakość kształcenia w Unii Europejskiej i sprzyjać współpracy z krajami trzecimi.

3.2 Komitet zaznaczył wtedy, że cieszy się „z inicjatyw pozwalających na wspieranie szkolnictwa wyższego wysokiej jakości, opartego na współpracy z krajami trzecimi poprzez partnerstwa z najlepszymi ośrodkami uniwersyteckimi, poważanymi nauczycielami akademickimi i najlepiej wykształconymi

studentami w tych krajach. Ta synergia, korzystna dla obu stron, pozwoli na pogłębienie więzi oraz położenie podwalin pod przyszłe stosunki oparte na większym zrozumieniu i współpracy między Unią Europejską a krajami trzecimi” ⁽²⁾.

3.3 Uwzględniając fakt, że chodzi o ten sam typ programu, z drobnymi, lecz ważnymi zmianami, EKES podkreśla raz jeszcze swoje wcześniejsze uwagi i dodaje następujące spostrzeżenia:

3.3.1 Program Erasmus Mundus zbiega się w czasie z realizacją głównego celu procesu bolońskiego, którym jest utworzenie europejskiego obszaru szkolnictwa wyższego i badań do 2010 r. poprzez reformy dostosowujące krajowe systemy szkolnictwa wyższego.

3.3.2 Zbiega się on również z innym celem zewnętrznym — promowania Europy na świecie jako obszaru szkolnictwa wyższego i badań wysokiej jakości. Dlatego też powodzenie procesu bolońskiego jest niezbędne, by więcej uniwersytetów europejskich niż obecnie zaczęło przyciągać młodych studentów z krajów trzecich.

3.3.3 Uznała to również Komisja przyjmując proces boloński jako integralną część swojej polityki edukacji i szkolenia, o takim samym znaczeniu jak dziedzina badań w Unii Europejskiej.

3.3.4 Cel dotyczący utworzenia europejskiego obszaru szkolnictwa wyższego pociąga za sobą inny cel — przyciąganie studentów i nauczycieli z krajów trzecich. Jako że jest to ważny, a nawet niezbędny cel służący wzmocnieniu pozycji Europy na świecie, EKES zwraca uwagę, tak jak to już wielokrotnie czynił w przeszłości, na potrzebę uniknięcia drenażu mózgów z krajów rozwijających się ⁽³⁾.

3.3.5 W tym kontekście dobrym przykładem jest działanie 2 „Partnerstwa Erasmus Mundus”, gdyż oprócz uwzględnienia szczególnych potrzeb rozwojowych krajów trzecich przewiduje ono pobyty ograniczone w czasie i krótkoterminowe. Zdaniem EKES-u wszystkie zaproponowane działania powinny pozwolić nauczycielom i studentom z krajów trzecich na odbycie owocnego okresu nauczania lub kształcenia na uniwersytetach europejskich. Należy jednak zdecydowanie zachęcać ich do powrotu do krajów pochodzenia, aby przyczyniali się oni do zrównoważonego rozwoju i spójności społecznej tych krajów, a jednocześnie do promowania naszych uniwersytetów na zewnątrz.

3.3.6 Ryzyko wzrostu drenażu mózgów właśnie z tych krajów, gdzie są one najbardziej potrzebne, w szczególności ze względu na brak szans na rynku lub po prostu brak warunków do kontynuowania pracy naukowej, może zostać zmniejszone poprzez programy magisterskie i doktoranckie w krajach trzecich, oferujące zajęcia lub staże w krajach europejskich na okres pozwalający uczestnikom zachować bliskie związki ze swoim krajem pochodzenia.

⁽¹⁾ Zob. opinia z inicjatywy własnej EKES-u z 26.2.2003 w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej program działań na rzecz poprawy jakości w szkolnictwie wyższym i wspierania międzykulturowego zrozumienia poprzez współpracę z krajami trzecimi (Erasmus World) (2004–2008), sprawozdawca José Isaiás RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO (Dz.U. C 95 z 23.4.2003).

⁽²⁾ Tamże.

⁽³⁾ Zob. opinia EKES-u z 12.12.2007 w sprawie „Migracja a rozwój: szanse i wyzwania”, sprawozdawca Sukhdev SHARMA (CESE 1713/2007 — REX/236).

3.3.7 Ryzyko to może także zostać ograniczone za pomocą środków, w których uczestniczyć będą same uniwersytety, poprzez uwzględnianie w umowach strategii powrotu, obejmujących w odpowiednich przypadkach środki kompensacyjne.

3.3.8 Program Erasmus Mundus, który wpisuje się w globalne podejście w ramach polityki Unii Europejskiej i strategię lizbońską mającą na celu przekształcenie Europy w najbardziej dynamiczną i konkurencyjną na świecie gospodarkę opartą na wiedzy, czy to we współpracy z krajami, z którymi ma już podpisane umowy, czy też w ramach szerszej wizji współpracy strategicznej z krajami trzecimi, powinien także uwzględniać kwestię drenażu mózgów jako poważny problem dla harmonijnego rozwoju krajów, z którymi współpracuje UE ⁽⁴⁾.

3.3.9 Ponadto warto podkreślić, że program ten ma inny cel, którym jest propagowanie wymiany międzykulturowej poprzez wyższą jakość kształcenia i rygor naukowy ⁽⁵⁾. Dlatego też program ten nie powinien stanowić pretekstu do wprowadzenia komercyjnego podejścia do kształcenia wyższego, lecz powinien raczej służyć podnoszeniu jakości kształcenia, niezależnym badaniom, poszanowaniu wolności akademickiej i, jak to stwierdzono we wniosku, przyspieszeniu walki z wszelkimi formami wykluczenia społecznego.

3.4 Wreszcie, podobnie jak w przypadku procesu bolońskiego, konieczny jest system oceny wewnętrznej i zewnętrznej uniwersytetów, oparty na kryteriach uwzględniających realia akademickie i zachęcających uniwersytety do osiągania wysokiego poziomu doskonałości, co jest warunkiem *sine qua non*, by mogły one przyciągać studentów i nauczycieli z krajów trzecich, zachowując jednocześnie swoją tożsamość.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Jeden z głównych aspektów programu Erasmus Mundus dotyczy mobilności studentów i nauczycieli. Doświadczenia procesu bolońskiego pokazują, że więcej uwagi poświęcono mobilności studentów niż nauczycieli, pomimo deklaracji podkreślających znaczenie mobilności nauczycieli w celu zagwarantowania sukcesu strategii bolońskiej. To samo podkreśliła Rada Europy w 2006 r. stwierdzając, że strategia jest niekompletna i niespójna.

4.1.1 Uwzględniając ten przykład, ważne jest by Erasmus Mundus był czynnikiem sprzyjającym mobilności nauczycieli i, jak to określono w sześciu głównych celach procesu bolońskiego dotyczących badaczy i nauczycieli, ważne jest także przezwyciężenie przeszkód, które utrudniają skuteczną mobilność nauczycieli, zwracając szczególną uwagę na uznawanie i potwierdzanie wiedzy i umiejętności uzyskanych w zakresie badań, nauczania i kształcenia podczas okresów nieobecności w miejscu pracy.

4.1.2 Zasadniczą kwestią jest uwzględnienie różnych czynników, których roli nie należy umniejszać:

- różnice występujące między systemami edukacyjnymi krajów przyjmujących i krajów wysyłających;

⁽⁴⁾ Zob. opinia EKES-u z 25.10.2007 w sprawie polityki w zakresie imigracji i współpracy ukierunkowanej na wspieranie rozwoju, sprawozdawca Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS (CESE 1461/2007 — SOC/268) (Dz.U. C 44 z 16.2.2008).

⁽⁵⁾ Zob. opinia EKES-u z 20.04.2006 w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Roku Dialogu Międzykulturowego 2008, sprawozdawca: Ágnes CSÉR (Dz.U. C 185 z 8.8.2006).

- potrzeba potwierdzenia i uznania otrzymanego wykształcenia, lat nauczania oraz zrealizowanych badań;

- uznanie nie tylko wkładu naukowego, lecz także wartości społeczno-kulturalnych;

- wymiana nauczycieli i badaczy, postrzegana jako wzbogacenie kultury i edukacji, a nie tylko jako sposób wyboru najlepiej wykwalifikowanych nauczycieli, studentów i badaczy, tak jakby chodziło o najlepiej wykwalifikowanych imigrantów.

4.1.3 W tym szczególnym kontekście należy czynić wysiłki, aby wymiana nauczycieli była czynnikiem przynoszącym korzyść krajom przyjmującym i wysyłającym, studentom, a także samym uniwersytetom. Umożliwienie obywatelom krajów trzecich uzyskania kwalifikacji i wiedzy dzięki pobytom edukacyjnym w Europie może być formą propagowania wymiany intelektualnej, która przynosi korzyść krajom wysyłającym i przyjmującym. Wśród różnych form wymiany najbardziej znane są krótkie wizyty i staże, urlopy naukowe oraz specjalne programy badawcze, lecz nie wyczerpują one wachlarza możliwości w tym zakresie.

4.2 W komunikacie wymieniono niektóre aspekty, z którymi EKES zgadza się w pełni oraz które ze względu na swoje znaczenie zasługują na podkreślenie:

4.2.1 Wyzwanie różnorodności językowej w Europie, które wiąże się z tą kwestią, powinno być postrzegane jako dodatkowa szansa dla osób pragnących wybrać Europę jako miejsce docelowe. Uznanie, że dany język staje się „językiem roboczym nauki” nie oznacza, że należy ignorować znaczenie uczenia się innych języków dla edukacji i badań w zglobalizowanym świecie. Nauka innych języków gwarantuje większe bogactwo językowe i szanse dla wszystkich, w tym obywateli i osób mieszkających w Unii Europejskiej, które mówią tylko swoim językiem ojczystym.

4.2.2 Skomplikowane i stale zmieniające się (a także coraz mniej elastyczne) przepisy migracyjne są kolejnym problemem, który należy uwzględnić w odniesieniu do nauczycieli akademickich i studentów z krajów trzecich. W żadnym razie nie może to stanowić powodu do utrudniania mobilności nauczycieli, badaczy i studentów. W szczególności należy podjąć konkretne środki w sprawie rezolucji Rady Europejskiej dotyczącej przyznawania wiz studentom i nauczycielom uczestniczącym w programach tego rodzaju.

4.2.3 Erasmus Mundus powinien w pełni realizować jeszcze jeden cel: musi być narzędziem walki ze wszelkimi formami wykluczenia, w tym z rasizmem i ksenofobią oraz przyczyniać się do usuwania nierówności między mężczyznami a kobietami.

4.3 Wyniki badania przeprowadzonego między 2004 a 2005 r. na wniosek Komisji przez Academic Cooperation Association, wykazały potrzebę określenia strategii europejskiej ustanawiającej europejski obszar szkolnictwa wyższego, by

przeciwdziałać przekonaniu, że jakość kształcenia wyższego w Europie jest wysoka tylko w krajach bardziej rozwiniętych lub o większej tradycji uniwersyteckiej.

4.3.1 Strategia ta była oparta na wymogu (istniejącym już w obecnym programie Erasmus Mundus) ustanawiania partnerstw między co najmniej trzema uniwersytetami z co najmniej trzech krajów, by móc ubiegać się o uczestnictwo w programie. Program na lata 2009–2013 utrzymuje ten wymóg, co EKES w pełni popiera ⁽⁶⁾.

4.3.2 Jednakże poprawa atrakcyjności uniwersytetów europejskich wymaga także innych elementów, związanych z ich prestiżem międzynarodowym, jakością kadry nauczycielskiej, kosztem studiów, wartością przyznawanych stypendiów, prestiżem dyplomów, możliwościami otrzymania pracy, wiedzą w krajach trzecich na temat różnych uniwersytetów w krajach UE, a także kosztami życia i możliwościami otrzymania wizy. Uwzględnienie wszystkich tych czynników, w szczególności kosztów życia i wysokości opłat za studia, powinno być decydujące przy przyznawaniu stypendiów.

4.3.3 Dlatego też nowy etap programu Erasmus Mundus powinien być okazją do dyskusji z przedstawicielami uniwersytetów, nauczycieli i studentów na temat środków, które mogą przyczynić się do poprawy informowania o wartości innych uniwersytetów z innych krajów Unii Europejskiej, by zachęcać studentów i nauczycieli z krajów trzecich do poszerzenia swojego wyboru.

4.3.4 Jedną z form realizacji tego celu, biorąc za przykład proces boloński, jest większe wyeksponowanie europejskiego obszaru szkolnictwa wyższego jako całości w istniejących źródłach informacji dla osób zainteresowanych studiowaniem za granicą (strony internetowe, przedstawicielstwa UE).

4.3.5 Dlatego też dzięki bliskiej współpracy instytucjonalnej między państwami członkowskimi, Komisją i władzami uniwersyteckimi, można by stworzyć europejski portal uniwersytecki, starannie przygotowany i stale aktualizowany, łatwo dostępny, atrakcyjny pod względem treści oraz szeroko rozpropagowany, który umożliwi dostęp do portali różnych uniwersytetów europejskich; a także ustanowić działy w przedstawicielstwach UE odpowiedzialne za rozpowszechnianie informacji o europejskim obszarze szkolnictwa wyższego.

4.4 Niezbędnym elementem atrakcyjności europejskiego obszaru szkolnictwa wyższego jest wysoko wykwalifikowana

kadra nauczycielska, dobrze wynagradzana i uznawana w świecie zawodowym.

4.5 EKES podkreśla swoje przekonanie, że program Erasmus Mundus jest doskonałą okazją do odkrywania najbardziej obiecujących młodych studentów, nauczycieli i badaczy z krajów trzecich, którzy z pewnością przyczynią się w znacznym stopniu do rozwoju samej Europy. Komitet wskazuje jednak na fakt, że wielu młodych absolwentów europejskich ma poważne trudności ze znalezieniem godziwej i odpowiedniej pracy w swoich własnych krajach. Uwagi tej nie należy traktować jako zastrzeżenia wobec programu Erasmus Mundus, lecz jako wezwanie do refleksji nad tym problemem.

4.6 Należy podkreślić, że w wielu krajach rozwijających się tylko uniwersytety publiczne mają możliwość demokratyzacji szkolnictwa wyższego, poprzez eliminowanie dyskryminacji i nierówności (jeden z deklarowanych celów Erasmus Mundus). W tym kontekście, niezależnie od faktu, że program ten nie powinien czynić rozróżnienia na sektor publiczny i prywatny, program ten powinien w tych przypadkach przyczyniać się do wzmacniania uniwersytetów publicznych w krajach trzecich, wspierając je w realizacji celów nauczania oraz badań wysokiej jakości, z zachowaniem wolności akademickiej.

4.7 W art. 5 lit. f) wniosku należałoby wspomnieć o partnerach społecznych (przedstawicielach pracowników i przedsiębiorców), którzy znają realia i rzeczywiste potrzeby rynku pracy w zakresie kwalifikacji. Podczas opracowywania programów studiów magisterskich i doktoranckich powinno się uwzględniać potrzeby rozwoju społeczno-gospodarczego krajów trzecich.

4.8 W załączniku do decyzji nr 2317/2003 (Dz.U. L 345 z 31.12.2003, s. 1) ustanawiającej obecnie obowiązujący program Erasmus Mundus, stwierdzono (procedury selekcji, lit. b): „W procedurach selekcji należy przewidzieć mechanizm korygujący wyniki na szczeblu europejskim, aby zapobiec znacznym dysproporcjom, jeśli chodzi o reprezentowane kierunki studiów oraz regiony, z których pochodzą, i państwa członkowskie, do których wyjeżdżają studenci i nauczyciele akademicy”. Stwierdzenie to zostało skreślone w załączniku do wniosku dotyczącego nowego programu Erasmus Mundus. Jeżeli jednym z celów programu jest propagowanie uniwersytetów europejskich i zapewnienie ich udziału w programie, zastosowanie tej zasady podczas selekcji uczestniczących ośrodków jest priorytetem, aby uniknąć sytuacji, w której zawsze te same państwa i te same uniwersytety będą korzystały ze wsparcia w ramach tego programu.

Bruksela, 12 marca 2008 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁶⁾ Dane opublikowane przez Komisję wskazują, że ponad 350 uniwersytetów ze wszystkich krajów UE uczestniczyło dotąd w programie Erasmus Mundus, zaś uniwersytet z 12 spośród 27 państw członkowskich podjęły się koordynacji projektów, z których większość obejmowała partnerstwa ponad czterech uniwersytetów z różnych krajów.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „Plan działań na rzecz kształcenia dorosłych — Na naukę zawsze jest odpowiednia pora”

COM(2007) 558 wersja ostateczna

(2008/C 204/19)

Dnia 27 września 2007 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Plan działań na rzecz kształcenia dorosłych — Na naukę zawsze jest odpowiednia pora”

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 21 lutego 2008 r. Sprawozdawcą była Renate HEINISCH, współsprawozdawcami byli: An LE NOUAIL MARLIÈRE i José Isaias RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO.

Na 443. sesji plenarnej w dniach 12–13 marca 2008 r. (posiedzenie z 13 marca 2008 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 117 do 0 — 1 osoba wstrzymała się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja UE przyjmując swój pierwszy plan działań na rzecz kształcenia dorosłych w latach 2007–2010 „Na naukę zawsze jest odpowiednia pora” podejmuje nowy aspekt w programie prac w zakresie edukacji i wyraża poparcie dla tego planu z zastrzeżeniem uwag zawartych w niniejszej opinii.

1.2 Komitet przyjmuje z zadowoleniem fakt, że europejskie programy wsparcia na rzecz kształcenia dorosłych 13 lat po ich wprowadzeniu mają po raz pierwszy otrzymać oddzielną polityczną podstawę do działania. Poprzedzający plan działań komunikat Komisji na temat kształcenia dorosłych ⁽¹⁾ zgodnie z zawartymi w nim zapisami służył podwójnemu celowi: z jednej strony przygotowaniu programu wsparcia Grundtvig ⁽²⁾, z drugiej przygotowaniu odpowiedniego politycznego planu działań na rzecz kształcenia dorosłych.

1.3 Komitet ubolewa, że wśród najistotniejszych kwestii w tym pierwszym planie działań nie znalazła się rozbudowa niezawodowego kształcenia dorosłych, kształcenia pozaformalnego i nieformalnego służącego ogólnemu rozwojowi osobistemu oraz zwiększaniu obywatelskiego zaangażowania, potrzebnemu w równym stopniu osobom pracującym zawodowo jak i pozostałym obywatelom. Stwierdza, że w planie działania bardzo dużo miejsca poświęcono znanym i popieranym także przez EKES celom poprawy europejskiej współpracy w zakresie kształcenia zawodowego.

1.4 Komitet domaga się, by stworzono atrakcyjne warunki ramowe także dla szczególnych edukacyjnych zainteresowań niepracujących zawodowo kobiet i mężczyzn, które umożliwiłyby im aktywny udział w uczeniu się przez całe życie.

⁽¹⁾ „Kształcenie dorosłych: Nigdy nie jest za późno na naukę”, COM(2006) 614 wersja ostateczna.

⁽²⁾ Demokratyczne i społeczne idee Mikołaja Grundtviga, duńskiego pedagoga zajmującego się kształceniem dorosłych, w XIX wieku zainspirowały ruch uniwersytetów ludowych. W 2001 r. Komisja Europejska nadała jego imię drugiej edycji programu na rzecz wspierania kształcenia dorosłych — działaniu Grundtvig — w ramach nowego programu Sokrates 2001–2006.

1.5 Uważa, że z uwagi na zmiany demograficzne konieczne są także złożone zmiany organizacji i zakresu tematycznego kształcenia dorosłych.

1.6 Jednocześnie Komitet wzywa do podjęcia obejmującej wszystkie dziedziny kształcenia refleksji nad kwestią, dlaczego różne szczeble zajmujące się polityką edukacyjną stale koncentrują się na ludziach młodych, dzieląc się zadaniami, a czasem dublując podejmowane działania. Proponuje, by tworzyć we wszystkich państwach członkowskich oraz na szczeblu europejskim oddzielne wyspecjalizowane struktury na potrzeby kształcenia dorosłych.

1.7 Komitet domaga się, aby nic nie mogło prowadzić do jeszcze większej marginalizacji lub nawet wypierania mniejszych inicjatyw czy placówek w sektorze kształcenia dorosłych. Powinno się je raczej wzmacniać.

1.8 Stwierdza, że kształceniu dorosłych nie można jako głównego zadania przypisać kompensowania niedoborów niewystarczająco efektywnego formalnego systemu edukacji. Jest niezadowolony tym, że odsetek osób, które zbyt wcześnie kończą naukę szkolną, wzrósł do ponad 15 %. Apeluje do państw członkowskich i Komisji, by bazując na licznych przykładach wzorcowych rozwiązań z Europy i państw OECD, posunęły naprzód reformy systemu edukacyjnego ukierunkowane na kwestie społeczno-pedagogiczne.

1.9 Komitet prosi Komisję UE o opracowanie uzupełniającego planu uwzględnienia kwestii płci.

1.10 Zdaniem Komitetu brakuje jasnych wypowiedzi co do koniecznych inwestycji.

1.11 Komitet zaleca silniejsze uwzględnianie terytorialnego wymiaru kształcenia dorosłych i jego wkładu w spójność społeczną zwłaszcza w słabo zaludnionych regionach.

1.12 Komitet ubolewa nad tym, że nie zwrócono uwagi na specjalne formy nauczania i uczenia się dorosłych w działających w skali ponadregionalnej czy europejskiej uniwersytetach ludowych oferujących kursy z zakwaterowaniem na miejscu (niem.: *Heimvolkshochschulen*).

1.13 Zaleca wspieranie wielofunkcyjnych lokalnych ośrodków kształcenia dorosłych opartych na nowej koncepcji integrującej nowe technologie oraz e-learning.

1.14 Komitet opowiada się za godziwymi warunkami pracy nauczycieli oraz pracowników administracyjnych w kształceniu dorosłych, jak również za godziwymi i sprzyjającymi warunkami nauki dla wszystkich dorosłych.

1.15 Wzywa do przeprowadzenia w ramach planu działań analizy wykonalności utworzenia własnej specjalistycznej europejskiej infrastruktury badawczej i edukacyjnej dla kształcenia dorosłych w Europie i podkreśla, że potrzebna byłaby przy tym także praca nad konkretnymi metodami kształcenia dorosłych oraz nad ich upowszechnieniem.

1.16 Komitet wzywa do wspierania europejskich festiwali nauki w ramach międzynarodowego ruchu festiwali nauki oraz zaleca prowadzenie europejskich kampanii informacyjnych i motywujących, aby uczynić uczenie się atrakcyjniejszym dla dorosłych.

1.17 Proponuje Komisji UE, by w przyszłości zwracała większą uwagę na międzynarodowy wymiar kształcenia dorosłych i zapewniała uczestnictwo Komitetu w tych pracach. Domaga się, by włączyć go do europejskich przygotowań do następnej międzynarodowej konferencji ONZ na temat kształcenia dorosłych (CONFINTEA VI), która odbędzie się w 2009 r. w Brazylii.

1.18 Komitet z zadowoleniem przyjmuje starania Komisji UE o utworzenie europejskiego zbioru podstawowych danych oraz o większą spójność językową, jego zdaniem jednak w odniesieniu do planowanych wskaźników brakuje wskazania jasnych priorytetów specyficznych dla dorosłych.

2. Wstęp

2.1 Kształcenie dorosłych cieszy się w wielu krajach Europy długą tradycją. Ze względu na ścisłe powiązania z ruchami społecznymi, takimi jak ruch robotniczy, ruch obrony praw kobiet oraz ruchy narodowe i na rzecz praw wyborczych, przez długi czas przyświecały mu także cele społeczne i emancypacyjne. W wielu krajach Europy rozwinęły się ludowe ośrodki kształcenia oraz uniwersytety ludowe oferujące kursy z zakwaterowaniem na miejscu. Ich działalność ma wymiar zarówno kulturalny, jak i pedagogiczny i promuje rozwój osobisty i zaangażowanie obywatelskie dla wszystkich. Z czasem doszły do tego także ośrodki edukacyjne „drugiej szansy”, oferta kształcenia zawodowego oraz te szkoły wyższe, które chciały świadomie otworzyć się na grupy ludności znajdujące się dotąd w gorszym położeniu.

2.2 Na szczeblu europejskim kształcenie zawodowe przez długi czas znajdowało się w centrum zainteresowania, co znajdowało wyraz w rozbudowie komisji, fachowych wyspecjalizowanych instytucji, jak np. CEDEFOP i Europejska Fundacja Kształcenia. Już od początku lat 70. opracowywano i realizowano europejskie programy wspierania kształcenia osób niepełnosprawnych, migrantów, młodych ludzi bez dyplomu ukończenia szkoły czy uzyskania zawodu, jak też wspierania równości szans kobiet na rynku pracy. W ramach CEDEFOP wymieniano i wykorzystywano przykłady wzorcowych rozwiązań w tym zakresie.

2.3 Dopiero przyjmując politykę dotyczącą uczenia się przez całe życie Komisja UE otworzyła drogę dla rozwoju dziedzin zaniedbywanych dotychczas w polityce edukacyjnej, takich jak traktowane po macoszemu kształcenie dorosłych. Wprowadzenie specjalnych programów wsparcia na rzecz poprawy jakości i innowacyjności także w kształceniu dorosłych (1995 r. i nast.), Europejski Rok Uczenia się przez Całe Życie 1996 oraz zasady strategii uczenia się przez całe życie zawarte w konkluzjach Rady z 20 grudnia 1996 r. rozpoczęły nowy etap różnorodnej aktywności politycznej. 30 października 2000 r. Komisja Europejska opublikowała Memorandum w sprawie uczenia się przez całe życie, w którym nakreśliła strategię rozwoju systemu uczenia się przez całe życie i poddała pod dyskusję sześć kluczowych przesłań określających cele tego systemu⁽³⁾.

2.4 W ramach strategii lizbońskiej powstały decyzje Rady dotyczące uczenia się przez całe życie⁽⁴⁾ oraz program prac „Edukacja i szkolenia 2010”⁽⁵⁾, w którego pierwszej fazie nie poświęcono jeszcze szczególnej uwagi kształceniu dorosłych. Aby wzmocnić wspólną europejską politykę kształcenia zawodowego w ramach programu prac „Edukacja i szkolenia 2010” zainicjowano jeszcze także „proces kopenhaski”, którego pierwszy etap zakończył się pod koniec 2006 r. wydaniem komunikatu z Helsinek⁽⁶⁾.

2.5 Polityka dotycząca szkolnictwa wyższego należała wprowadzić także do programu prac, jednocześnie jednak od 1999 r. koncentrowała się w ramach procesu bolońskiego na zasadniczej restrukturyzacji w kierunku „europejskiego obszaru szkolnictwa wyższego”, która początkowo zepchnęła na bok kwestię otwarcia szkół wyższych dla grup znajdujących się w gorszym położeniu oraz zadania w zakresie kształcenia ustawicznego na uniwersytetach.

2.6 Oprócz działań zawartych w programie „Edukacja i szkolenie 2010” w ostatnich latach opracowano na szczeblu europejskim zintegrowane „Działania na rzecz pełnego udziału młodych ludzi w edukacji, zatrudnieniu i społeczeństwie”⁽⁷⁾. Działania takich brakuje jak dotąd w odniesieniu do osób dorosłych z różnych grup wiekowych.

2.7 „Nowa strategia ramowa w sprawie wielojęzyczności” Komisji UE⁽⁸⁾ i jej komunikat dotyczący europejskiej agendy kultury w dobie globalizacji świata⁽⁹⁾ pośrednio otwierają nowe horyzonty także dla kształcenia dorosłych.

⁽³⁾ SEC(2000) 1832 z 30.10.2000.

⁽⁴⁾ Rezolucja Rady z 27.6.2002 r. w sprawie uczenia się przez całe życie (Dz.U. C 163 z 9.7.2002).

⁽⁵⁾ Szczegółowy program prac Rady dotyczący dalszych działań związanych z celami systemów edukacji i szkolenia w Europie (Dz.U. C 142 z 14.6.2002).

⁽⁶⁾ Komunikat w sprawie przeglądu priorytetów i strategii procesu kopenhaskiego (*The Helsinki Communiqué*), Helsinki, 05.12.2006 r., http://www.minedu.fi/export/sites/default/vet2006/pdf/Helsinki_Communique_en.pdf.

⁽⁷⁾ COM(2007) 498 wersja ostateczna.

⁽⁸⁾ COM(2005) 596 wersja ostateczna. Zob. opinia EKES-u w Dz.U. C 324 z 30.12.2006, sprawozdawca: An LE NOUAIL-MARLIÈRE

⁽⁹⁾ SEC(2007) 570 wersja ostateczna

2.8 Komitet zasadniczo z zadowoleniem przyjął działania Komisji Europejskiej w dziedzinie uczenia się przez całe życie, poparł je i wydał w ich sprawie własne opinie.

3. Streszczenie planu działań

3.1 Plan działań na rzecz kształcenia dorosłych „Na naukę zawsze jest odpowiednia pora” został opublikowany po komunikacji Komisji na temat kształcenia dorosłych: „Nigdy nie jest za późno na naukę”⁽¹⁰⁾. Za pośrednictwem planu działań ma zostać wyznaczonych na szczeblu europejskim pięć priorytetów: poprawa struktur administracji z uwzględnieniem jakości, skuteczności i rozliczalności wdrażania systemu kształcenia dorosłych, wsparcie dla uczących się oraz uznawanie wyników nauczania.

3.2 Plan działań ma przyczynić się do realizacji celów zapisanych w poprzednim komunikacie Komisji⁽¹¹⁾: „znoszenie barier dla uczestnictwa, zwiększenie jakości i skuteczności w całym sektorze, przyspieszenie procedur uznawania i potwierdzania wyników nauczania, zapewnienie wystarczających nakładów oraz śledzenie postępów w sektorze”.

3.3 Plan koncentruje się na tych osobach, które mają małe szanse na udaną integrację społeczną ze względu na niższy poziom wykształcenia, niewystarczające kwalifikacje zawodowe albo też brak umiejętności.

4. Uwagi ogólne

4.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja Europejska stworzyła pierwszy plan działań na rzecz kształcenia dorosłych w latach 2007-2010. Plan ten cieszy się pełnym poparciem Komitetu z zastrzeżeniem uwag zawartych w niniejszej opinii. W planie po raz kolejny jasno stwierdza się, że wśród celów politycznego programu prac „Edukacja i szkolenie 2010” znajduje się także uczenie się dorosłych jako środek wspierania spójności społecznej, aktywnego obywatelstwa, spełnienia życia prywatnego i zawodowego oraz zdolności dostosowawczych i szans na rynku pracy.

4.2 Komitet ostrzega przed mało efektywnym pokrywaniem się celów i zamierzeń w zakresie kształcenia zawodowego w ramach procesu kopenhaskiego, europejskich wytycznych w sprawie zatrudnienia na lata 2005-2008, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz programu wsparcia na rzecz kształcenia zawodowego Leonardo. W tym kontekście poświęca się już szczególną uwagę rozbudowie usług informacyjnych i doradczych, potwierdzaniu kompetencji nabytych na drodze nieformalnej, poszerzeniu i wdrażaniu europejskiej struktury kwalifikacji oraz zarządzaniu w instytucjach kształcenia zawodowego.

4.3 Komitet nadal jest zdania, że wszyscy obywatele Europy potrzebują przez całe życie dostępu do nowoczesnego kształcenia dorosłych. Każdy powinien w trakcie swojego życia móc zdobywać nowe kompetencje lub też odświeżać i aktualizować te już posiadane. Także przemiany demograficzne, zmiany klimatyczne, nowe technologie informacyjne i komunikacyjne

oraz wyzwania i szanse związane z globalizacją zmieniają naszą pracę zawodową i nasze życie. Zmiany te wymagają też całkiem nowej wiedzy i nowych kompetencji, których dorośli z różnych grup wiekowych nie mogli jeszcze zdobyć w czasie nauki w szkole lub na studiach.

4.4 Brakuje zatem zdaniem Komitetu zintegrowanego, wizjonerskiego podejścia ramowego, w którym znalazłoby się miejsce dla możliwości i potrzeb edukacyjnych wszystkich dorosłych. Komitet zawsze opowiadał się także za sprzyjającymi warunkami nauki dla wszystkich, także dla osób niepełnosprawnych. Powstają w ten sposób wielorakie synergie dla wszystkich zainteresowanych. Łatwiejsza staje się również nauka w kontekście międzypokoleniowym, międzykulturowym oraz wielojęzycznym.

4.5 Komitet wzywa Komisję, by w uzupełnieniu do swojego planu działań zleciła grupie ekspertów w dziedzinie kształcenia dorosłych opracowanie planu uwzględnienia kwestii płci, obejmującego także działania pozytywne, w perspektywie uczenia się przez całe życie.

4.6 Zwraca uwagę na europejskie ramy referencyjne kluczowych kompetencji⁽¹²⁾, które powinien móc nabyć także każdy dorosły. W tym kontekście wciąż wskazuje się na szereg kluczowych pojęć, które mogą stać się inspiracją w zakresie nowych sposobów organizacji oraz innowacyjnych metod nauczania także w kształceniu dorosłych: krytyczna refleksja, kreatywność, inicjatywa, rozwiązywanie problemów, ocena ryzyka, podejmowanie decyzji i konstruktywne kierowanie emocjami.

4.7 Komitet zaleca Komisji sprawdzenie, czy możliwe byłoby wzbogacenie planu działań na rzecz kształcenia dorosłych atrakcyjnym dorocznym europejskim festiwalem nauki oraz kampaniami informacyjnymi i motywującymi do uczenia się przez całe życie realizowanymi w prasie, radiu i telewizji. Ponadto wzywa Komisję, by uwzględniła potrzebę prowadzenia aktywnej pracy socjalnej, aby dotrzeć do osób mających utrudniony dostęp do kształcenia i zachęcić je do udziału w kształceniu dorosłych. Komitet uznaje taki osobisty kontakt z osobami w gorszej sytuacji społecznej za ważny element realizacji celu podniesienia poziomu wykształcenia, wzmocnienia umiejętności dostosowywania się do zmieniających się warunków oraz wspierania równego dostępu do uczenia się przez całe życie.

5. Uwagi szczegółowe

5.1 Komitet przyjmuje z zadowoleniem fakt, że plan działań na wstępie (punkt 1 planu) nie tylko podkreśla cel rzeczywistnienia konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy, ale także bazuje na wizji społeczeństwa opartego na wiedzy dla wszystkich, w którym zwraca się uwagę na integrację i spójność społeczną. Jest zatem zdania, że w analizie zapotrzebowania na szkolenia i w rozważaniu nad integracją poprzez uczenie się przez całe życie należy włączyć także aktywnych w danym regionie partnerów społecznych, przedsiębiorstwa, organizacje społeczeństwa obywatelskiego, a także osoby dorosłe w gorszym położeniu pod względem kształcenia oraz ich rodziny.

⁽¹⁰⁾ COM(2006) 614 wersja ostateczna

⁽¹¹⁾ Tamże.

⁽¹²⁾ COM (2005) 548 wersja ostateczna. Zob. także opinię EKES-u w sprawie kluczowych kompetencji w Dz.U C 195 z 18.8.2006, sprawozdawca: Marie HERCZOG. Na równi z kompetencjami w zakresie porozumiewania się w języku ojczystym i w językach obcych, z kompetencjami matematycznymi, naukowo-technicznymi i informacyjnymi oraz zdolnością uczenia się stawia się także kompetencje społeczne i obywatelskie, przedsiębiorczość oraz świadomość i ekspresję kulturalną.

5.1.1 Komitet podkreśla, że wspieranie grup określonych przez Komisję jako „osoby o niskich kwalifikacjach” wymaga nie tylko zmian dotyczących samych tych osób, ale także zniesienia wciąż istniejących barier w nauce. Uważa, że plan działań w zbyt małym stopniu uwzględnia przy wyborze grup docelowych bariery w nauce dla osób znajdujących się w gorszym położeniu z wielu powodów, dla osób żyjących w biedzie, w podupadających regionach i miejscowościach, w ośrodkach, zakładach i zamkniętych instytucjach.

5.1.2 Komitet ostrzega przed niebezpieczeństwem dalszej segregacji wynikającej z lokalnego i ponadregionalnego handlu usługami dla tych grup osób dorosłych, np. w ramach przetargów na oddzielne rozwiązania edukacyjne ogłaszanych przez ośrodki pracy i spraw socjalnych. Komitet uważa, że dorośli byłiby jeszcze bardziej zainteresowani możliwościami, jakie stwarza szkolenie, gdyby poza nauką na kursie byli oni informowani w sposób odpowiedzialny o sytuacji na lokalnym i ponadregionalnym rynku pracy i gdyby ich dostęp do miejsc pracy nie utrudniały bariery wiekowe o charakterze prawnym lub faktycznym.

5.1.3 Komitet podkreśla, że bogactwo językowe i kulturowe, jakie wnoszą migranci z krajów europejskich i pozaeuropejskich, jest dla Europy skarbem. Należy dalej pracować nad uznawaniem dyplomów i świadectw wydawanych w krajach europejskich i pozaeuropejskich. Zwraca uwagę, że bardzo zróżnicowana sytuacja prawna migrantów (np. osób ubiegających się o azyl, osób posiadających status uchodźcy, osób migrujących w poszukiwaniu pracy w ramach UE, osób z państw trzecich itd.) często ogranicza ich dostęp do kształcenia ustawicznego, jednak z drugiej strony prowadzi także do pojawienia się obowiązkowych szkoleń np. kursów językowych.

5.1.4 Zdaniem Komitetu brakuje jaśniejszego wskazania konsekwencji przemian demograficznych dla szans na uczenie się przez całe życie starszego pokolenia, które nie jest już aktywne zawodowo. Odsyła do różnorodnych zaleceń, które zawarł w swojej opinii z inicjatywy własnej dotyczącej zmian demograficznych⁽¹³⁾. Pokazano w niej wyraźnie, że ludzie w każdym wieku muszą douczać się zarówno w życiu prywatnym, jak i zawodowym, aby móc zmiana te współkształtować, przyjmować odpowiedzialność za innych i móc możliwie długo prowadzić samodzielne życie. W wielu zawodach potrzebne są dodatkowe kwalifikacje, w innych pojawiają się całkiem nowe profile usług, w odniesieniu do których trzeba odpowiednio wcześniej zapewnić szkolenia.

5.1.5 Komitet zaleca także w związku z omawianym planem działań działanie na rzecz uczących się osób o specjalnych potrzebach oraz aktywne uwzględnianie szczególnych potrzeb osób niepełnosprawnych, w szczególności poprzez wspieranie

ich integracji w ramach głównego nurtu kształcenia i szkolenia⁽¹⁴⁾ oraz zwiększanie ich dostępu do kształcenia na odległość (e-learning).

5.1.6 Komitet krytycznie odnosi się do faktu, że zbyt małą uwagę poświęca się osobistym potrzebom edukacyjnym osób dorosłych, które nie są aktywne pod względem gospodarczym, ale angażują się w życie społeczności i społeczeństwa. Często nie dysponują one wystarczającymi środkami, by uzyskać dostęp do kształcenia dorosłych.

5.1.7 Komitet zaleca, by cały formalny system edukacji był w większym stopniu otwarty na potrzeby osób dorosłych. Podkreśla zatem, że „nadszedł czas zniesienia granic wiekowych związanych z kształceniem, którymi dotychczas obciążone były europejskie systemy edukacji”⁽¹⁵⁾. Zdobyte wcześniej wystarczające umiejętności powinny być uznawane w ramach otwartych i elastyczniejszych struktur formalnego systemu edukacji. Zapewnienie wszystkim dostępu do sprzętu informatycznego w placówkach edukacyjnych mogłoby sprzyjać uczeniu się przez całe życie oraz kształceniu przez internet.

5.1.8 W polityce dotyczącej szkół wyższych nie uwzględniono tego, że szkoły wyższe mają także do wypełnienia zadania w zakresie kształcenia ustawicznego. Także szkolnictwo wyższe musi przyjąć odpowiedzialność za uczenie się przez całe życie. Komitet podkreśla, że kształcenie dorosłych zapewniane przez szkoły wyższe oraz kształcenie ustawiczne osób posiadających wykształcenie wyższe należy ściśle powiązać z rozwojem kształcenia dorosłych oraz że muszą one stanowić część systemu uczenia się przez całe życie.

5.2 Komitet stwierdza, że ogólnym celem planu działań w zakresie kształcenia dorosłych powinna być realizacja pięciu kluczowych przesłań komunikatu Komisji „Nigdy nie jest za późno na naukę”. Krytycznie ocenia fakt, że nie proponuje się żadnego działania dotyczącego czwartego kluczowego przesłania (żądanie zapewnienia wystarczających nakładów). Jest zdania, że takie czwarte działanie należy koniecznie włączyć do planu.

5.2.1 Komitet zachęca, by gospodarka i państwo stworzyły ponadto także atrakcyjne zachęty do dalszego uczenia się. Oczekiwania co do zwrotu z inwestycji (pkt 2.2 planu działań) wysuwane przez instytucje kształcenia ustawicznego nie mogą być jedyną motywacją do osiągnięcia większej równości szans przy dostępie do uczenia się przez całe życie.

5.2.2 Komitet jest zdania, że nie ma jeszcze wiarygodnych szacunków kosztów w odniesieniu do potwierdzenia kompetencji nabytych na drodze nieformalnej. Przezornie zwraca uwagę na fakt, że w żadnym wypadku nie można z tego powodu rezygnować z dalszego rozwoju kształcenia dorosłych. W latach 2007-2010, które obejmuje plan działań, europejskie ramy kwalifikacji (EQF)⁽¹⁶⁾ i krajowe ramy kwalifikacji jako punkt odniesienia przy potwierdzaniu kwalifikacji będą w wielu państwach członkowskich znajdować się jeszcze w początkowym stadium rozwoju.

⁽¹³⁾ Zob. opinia z inicjatywy własnej EKES-u z 15.09.2004 r. w sprawie: „Siódmy Ramowy Program Badań: Zapotrzebowanie na badania nad zmianami demograficznymi — jakość życia osób starszych oraz potrzeby technologiczne”, sprawozdawca Renate HEINISCH (Dz.U. C 74 z 23.3.2005).

⁽¹⁴⁾ Zob. opinia EKES-u z 10.02.2005 r. w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej zintegrowany program działań w zakresie kształcenia ustawicznego, sprawozdawca: Christoforos KORYFIDIS (Dz. U. C 221 z 8.9.2005).

⁽¹⁵⁾ Tamże.

⁽¹⁶⁾ COM(2006) 479 wersja ostateczna. Zob. opinia EKES-u z 30.05.2007 r. w sprawie uczenia się przez całe życie, sprawozdawca: José Isaias RODRIGUEZ GARCÍA CARO (Dz.U. C 175 z 27.7.2007).

5.2.3 Ponadto Komitet z naciskiem wskazuje na koszty społeczne i gospodarcze powstające w dłuższej perspektywie czasowej w związku z istnieniem dużych grup społecznych o niskim poziomie wykształcenia ogólnego i zawodowego.

5.2.4 Komitet zwraca uwagę, że wspomniane pożądane możliwe otwarcie EFS i program „Uczenie się przez całe życie” wymagają znacznych przesunięć kosztem dotychczasowych priorytetów i państwowych środków własnych w dziedzinie kształcenia dorosłych. Wskazuje, że tylko nieliczne państwa i regiony Europy mogą w większym zakresie wykorzystywać EFS na rzecz innowacji, ale nie w celu regularnego wspierania kształcenia dorosłych. Odbywająca się redystrybucja środków EFS w nowych państwach członkowskich doprowadzi także do ograniczeń w innych regionach.

5.3 Komitet z zadowoleniem przyjmuje fakt, że europejscy partnerzy społeczni i europejskie organizacje pozarządowe, które brały udział w procesie konsultacji (punkt 1.1 planu działań) w fazie przygotowawczej, mogą także brać udział we wdrażaniu planu działań i zaoferować swoją szczególną specjalistyczną wiedzę. Godziwe warunki pracy usługodawców, godziwe i sprzyjające warunki nauki dla dorosłych uczniów, a także ochrona ich praw konsumenckich, niezależnie od tego, czy sami opłacają oni te usługi, to zdaniem Komitetu czynniki, które wymagają szczególnej uwagi.

5.4 W odniesieniu do dalszych prac nad planem działań Komitet zaleca włączenie w nie kilku dyrekcji generalnych Komisji Europejskiej oraz odpowiednich europejskich instytucji. Taka współpraca wspierałaby polityczną spójność celów i działań poszczególnych dyrekcji generalnych.

5.5 Komitet z zadowoleniem przyjmuje fakt, że w konsultacje włączono także organizacje międzynarodowe (pkt 1.1 planu działań). Zaleca, by Komisja Europejska w następnej kolejności opracowała, wspólnie z odpowiednimi dyrekcjami generalnymi, uzupełniający międzynarodowy plan działań na rzecz kształcenia dorosłych.

5.6 Komitet żąda, by przy tworzeniu reguł dobrego zarządzania („Prawidłowe zarządzanie”, pkt 2.2 planu działań) w placówkach kształcenia dorosłych pozostawić wystarczającą przestrzeń dla różnorodności i odmienności, tak by także mniejsze placówki nienastawione na zysk, które wnoszą wysoką „wartość dodaną” pod względem kulturowym oraz stosują innowacyjne metody pracy, otrzymały możliwość uzyskania wsparcia.

5.7 Komitet postrzega nowocześnie wyposażone wielofunkcyjne lokalne ośrodki edukacyjne jako podstawowy warunek prawidłowego zarządzania (pkt 2.2 planu działań).

5.7.1 Z zadowoleniem przyjmuje wprowadzające odniesienie do użytecznych partnerstw (pkt 2) w miastach i regionach, brakuje jednak jego zdaniem konkretnych zaleceń dotyczących potrzeby koordynacji przy systematycznym terytorialnym rozwoju kształcenia dorosłych. Wskazuje przy tym m.in. na wzorcowy ruch „uczących się miast” i „uczących się regionów” ⁽¹⁷⁾ w Europie.

⁽¹⁷⁾ Na przykład: Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Edukacji i Kultury (wyd.): „European Networks to promote the local and regional dimension of lifelong learning” (inicjatywa R3L), marzec 2003 r.

5.7.2 Komitet zaleca, by w ramach planu działań zwrócić większą uwagę także na tworzenie nowych wizjonerskich atrakcyjnych lokalnych ośrodków edukacyjnych dla wszystkich dorosłych we wszystkich regionach Europy. Kształcenie dorosłych jest nadal w znacznej części zdane na korzystanie z pomieszczeń, które właściwie zostały wybudowane w innym celu i których dostępność jest ograniczona czasowo.

5.7.3 Zdaniem Komitetu brakuje także wyraźnego włączenia do planu działań uniwersytetów ludowych oferujących kursy z zakwaterowaniem na miejscu (niem.: *Heimvolkshochschulen*), jako że są one dydaktyczno-metodycznym „światłem przewodnim” w europejskim sektorze kształcenia dorosłych. Dzięki możliwości zakwaterowania stanowią one ważne punkty spotkań dla przemieszczających się uczniów i nauczycieli z całej Europy. Od 10 lat uskarżają się one na znaczący spadek dotacji i niektóre z nich — także o profilu europejskim — zakończyły w ostatnich latach działalność.

5.8 Komitet stwierdza, że w trakcie wdrażania planu działań trzeba dokładniej rozważyć szanse i problemy wiążące się z nowymi technologiami komunikacyjnymi oraz w większym stopniu je w nim uwzględnić. Brak dostępu do technologii informacyjnych to kolejny wymiar wykluczenia społecznego o rosnącym znaczeniu. 46 % gospodarstw domowych w Europie nie dysponuje dostępem do internetu z domu ⁽¹⁸⁾, a 40 % Europejczyków nie posiada — według własnej oceny — żadnych umiejętności korzystania z internetu ⁽¹⁹⁾. Dalsze otwarcie oferty bezpłatnych możliwości nauki za pośrednictwem internetu dla wszystkich dorosłych nie posunęło się jeszcze zbyt do przodu, a jednocześnie już dyskutuje się o opatentowywaniu pomysłów edukacyjnych i składa odpowiednie wnioski ⁽²⁰⁾.

5.9 Komitet dostrzega, że pracodawcy także należą do dostawców znacznej części oferty w dziedzinie kształcenia dorosłych (pkt 2.2 planu działań). Ponadto także związki zawodowe w ramach swych własnych struktur oraz w przedsiębiorstwach wspierają kształcenie dorosłych, na przykład organizując lokalne i międzynarodowe kursy w swych własnych organizacjach oraz zapewniając w przedsiębiorstwach motywujące doradztwo i pomoc w zakresie nauki. Ważne jest, by plan działań uwzględniał stwarzanie równowagi między ofertami nauki oraz sprawnymi warunkami dostępu dla wszystkich uczących się.

5.10 Komitet przykłada dużą wagę do zasady, że także w przypadku wsparcia podstawowego i dotyczącego poszczególnych projektów ze strony państwa dla instytucji nie można naruszyć wolności podmiotów oferujących kształcenie ustawiczne w zakresie niezależnego kształtowania planów i programów nauczania, jak też w zakresie swobodnego wyboru pracowników, przy założeniu poszanowania określonych norm jakości i wydajności..

⁽¹⁸⁾ Gospodarstwa domowe z przynajmniej 1 osobą w wieku od 16 do 74 lat, UE-27 (Eurostat, stan: 8.2.2008).

⁽¹⁹⁾ Osoby w wieku od 16 do 74 lat, UE-27 (Eurostat, stan: 8.2.2008).

⁽²⁰⁾ Podstawą polityczną jest m.in. rezolucja Rady dotycząca wykorzystania możliwości społeczeństwa informacyjnego na rzecz integracji społecznej (Dz.U. C 292 z 18.10.2001, s. 6), ale wyniki późniejszych działań nie zostały wykorzystane przy opracowywaniu planu działań.

5.11 Komitet za ważną uznaje wzmiankę, że prawidłowe zarządzanie powinno koncentrować się wokół uczących się, oraz zalecenie utrzymywania „ściślych związków z [...] organizacjami uczących się”. Uznaje to jednak za niewystarczające w kształceniu dorosłych.

5.11.1 Zdaniem Komitetu brakuje jasnych wypowiedzi dotyczących udziału dorosłych uczących się oraz organizacji reprezentujących ich interesy w sektorze kształcenia dorosłych. Jak dotąd demokratyczne prawa młodych uczniów i studentów w formalnym systemie edukacji są w większości krajów Europy znacznie lepiej chronione prawnie niż prawa uczących się w sektorze kształcenia dorosłych.

5.11.2 Komitet proponuje, by głównym punktem ocen była niezależna ocena uczących się. Zwłaszcza ukierunkowane na popyt i na ucznia modele oceny jakości powinny być przedmiotem wymiany i mieć pierwszeństwo przed wprowadzeniem nowych państwowych środków „nadzoru” jakości usług ⁽²¹⁾.

5.11.3 Proponuje przeprowadzenie także oddzielnych rozważań nad gwarantowaniem praw dorosłych użytkowników („konsumentów”) usług edukacyjnych oferowanych za opłatą. Ich prawa, np. do przerywania zajęć, gdy zajdzie taka konieczność lub wycofania się z kursu, który im nie odpowiada czy też w przypadku zmiany terminu zajęć albo ich anulowania, wymagają dalszego opracowania. Jako wzór mogłyby posłużyć zalecenia dotyczące praw pasażerów w Europie.

5.12 Komitet zgadza się, że państwa członkowskie i Komisja powinny przykładąć większą wagę do szkoleń (wstępnych i ustawicznych), statusu i wynagrodzenia personelu prowadzącego kształcenie dorosłych (pkt 3.2 planu działań).

5.12.1 Komitet dostrzega fakt, że kształcenie dorosłych wymaga dużej elastyczności personelu ze względu na postawienie w centrum uwagi uczącego się, domaga się jednak, by

wysokie wymagania co do elastyczności szły w parze z wysokim stopniem zabezpieczenia społecznego. Partnerzy społeczni mogą podjąć inicjatywy towarzyszące, aby zmniejszyć w tym sektorze niepewność sytuacji uczących oraz poprawić ich prawa uczestnictwa.

5.12.2 Komitet zaleca, by w ramach zwiększenia profesjonalizmu szczególną uwagę zwrócić nie tylko na kompetencje do nauczania dorosłych, ale także na kompetencje z danej dziedziny tematycznej, ponieważ mają one znaczny wpływ na powodzenie nauczania.

5.12.3 Komitet zaleca także przygotowanie analiz i zaleceń dotyczących statusu społecznie zaangażowanych wolontariuszy działających w sektorze kształcenia dorosłych.

5.13 Komitet przyjmuje do wiadomości priorytetowy cel, by możliwie wielu dorosłych „przekroczyło kolejny szczebel edukacji” (pkt 3.3). Podział ludzi i ich celów edukacyjnych według szczebli edukacji ma w ogólnym kształceniu dorosłych jedynie ograniczoną wartość, choć oczywiście w ramach poszczególnych kursów należy szczególnie dbać o spójność pod względem nabytej wcześniej wiedzy. Ponadto nie można zagwarantować, że po osiągnięciu nowego formalnego szczebla edukacji dane osoby będą cieszyły się większym uznaniem społecznym czy też znajdą zatrudnienie. Zetknięcie się ze sobą bardzo różnorodnych uczestników jest raczej szczególnie interesującym aspektem wielu kursów dla dorosłych czy też, by posłużyć się terminologią ekonomiczną, stanowi ich „kapitał społeczny”.

5.14 Należałoby wskazać, jakie planuje się wskaźniki, które uwzględniałyby też (bez wprowadzania granic wiekowych) niezawodowe kształcenie dorosłych, dostępność kształcenia w wymiarze terytorialnym oraz w większym stopniu niż dotychczas także kształcenie osób niepracujących zawodowo.

Bruksela, 13 marca 2008 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS

⁽²¹⁾ W Niemczech wspiera się niezależną fundację *Bildungstest*.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie roli partnerów społecznych w poprawie sytuacji młodzieży na rynku pracy (opinia rozpoznawcza)

(2008/C 204/20)

Pismem z dnia 19 września 2007 r. przyszła słoweńska prezydencja UE zwróciła się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii w

roli partnerów społecznych w poprawie sytuacji młodzieży na rynku pracy

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 21 lutego 2008 r. Sprawozdawcą był Mario SOARES, a współsprawozdawcą była Eve PÅRENDSON.

Na 443. sesji plenarnej w dniach 12-13 marca 2008 r. (posiedzenie z 12 marca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 199 do 1 — 2 osoby wstrzymały się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Streszczenie propozycji EKES-u

1.1 EKES wyraża zadowolenie z faktu, że sprawujący przewodnictwo w Radzie UE w pierwszym półroczu 2008 r. rząd Słowenii postanowił priorytetowo potraktować kwestię integracji młodych ludzi na rynku pracy, jest to bowiem jedno z większych wyzwań stojących obecnie przed Unią Europejską.

1.2 Priorytet ten jest całkowicie zgodny z celami odnowionej strategii lisbońskiej na rzecz wzrostu i zatrudnienia. Wraz z aktualizacją wytycznych dotyczących zatrudnienia rozpoczął się drugi etap realizacji tej strategii. Stawiając sobie za cel strategiczny pełne zatrudnienie, ukazała ona, że konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorstw nie stoi w sprzeczności z dobrobytem obywateli i ich zadowoleniem z pracy ani też z zagwarantowaniem wysokiej jakości miejsc pracy i godziwych warunków pracy. Dlatego też państwa członkowskie powinny bardziej systematycznie i szerzej zajmować się przyczynami bezrobocia wśród młodzieży w swoich krajowych programach reform (KPR), uwzględniając przy tym Europejski Pakt na rzecz Młodzieży.

1.3 EKES podziela zdanie Komisji, że utrzymanie wzrostu i dobrobytu w Europie, a jednocześnie wspieranie spójności społecznej i rozwoju zrównoważonego, zależy od pełnego wkładu i udziału wszystkich młodych ludzi. Młodym ludziom trzeba zapewnić odpowiednie warunki do aktywnego obywatelstwa. Jest to tym ważniejsze, że ich liczba zmniejsza się w skali całego społeczeństwa.

1.4 Młodzi ludzie znajdują się obecnie w sytuacji krytycznej pod wieloma względami, szczególnie jeżeli chodzi o integrację na rynku pracy. Bezrobocie wśród młodzieży w przedziale wiekowym 15–24 (¹) lat jest według statystyk europejskich 2,4 razy wyższe niż w przedziale wiekowym 25–54 lat, chociaż wskaźniki te nieco się poprawiły w 2007 r.

1.5 EKES uważa, że praca jest dziś nie tylko zasadniczym czynnikiem produkcji służącym rozwojowi społeczno-gospodarczemu społeczeństw, lecz także jednym ze źródeł poczucia wartości i godności ludzkiej, oferuje również możliwość socjalizacji.

(¹) Należy zauważyć, iż w niektórych państwach członkowskich dolna granica wieku, w którym młodzież może być zatrudniona, jest wyższa niż 15 lat.

1.6 Kluczem do zatrudnienia w XXI w. jest zdolność do uczenia się i adaptacji podczas całego życia zawodowego. EKES wskazuje na dwa główne sposoby poprawy sytuacji młodzieży na rynku pracy, a mianowicie zagwarantowanie młodym ludziom większych i lepszych możliwości kształcenia oraz zapewnienie łagodniejszego przejścia od życia szkolnego do ostatecznego rozpoczęcia życia zawodowego.

1.7 EKES jest w pełni świadomy trudności tego zadania, dlatego też zaleca poczynienie wspólnych wysiłków przez całe społeczeństwo, tym bardziej że to nowe pokolenie może szczególnie mocno ucierpieć z powodu skutków negatywnych tendencji na rynku.

1.8 W istocie młodzi ludzie w przedziale wiekowym 15–24 lat stoją nie tylko w obliczu dwukrotnie wyższego bezrobocia niż pracownicy dorośli, lecz także większej niepewności miejsc pracy, która w niektórych krajach dotyczy ponad 60 % z nich. Ma to głębokie konsekwencje dla ich samodzielności, warunków założenia rodziny oraz decyzji o posiadaniu dzieci, jak również dla rozwoju i finansowania systemów zabezpieczeń społecznych.

1.9 Rola partnerów społecznych jako głównych podmiotów na rynku pracy, znających jego funkcjonowanie i potrzeby, jest decydująca dla znalezienia sposobów sprzyjających integracji młodych osób w świecie pracy. EKES uważa, że warto jeszcze raz podkreślić zasadniczą rolę przypadającą także systemom edukacji i szkolenia zawodowego w zakresie zapewnienia młodym ludziom — z uwzględnieniem różnic między nimi — umiejętności i kompetencji koniecznych do sprostania wymogom stale zmieniającego się świata.

1.10 Z drugiej strony działania partnerów społecznych mające na celu integrację młodzieży na rynku pracy wymagają współpracy z władzami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi, różnymi podmiotami społeczeństwa obywatelskiego, zwłaszcza organizacjami młodzieżowymi i uniwersytetami jako ośrodkami badań i nauki, a także aktywnego wsparcia rodzin i szerszych sieci społecznych młodych ludzi.

1.11 Uwzględniając wspólny dokument europejskich partnerów społecznych „Ramy działania w dziedzinie podnoszenia umiejętności i kwalifikacji przez całe życie” ⁽²⁾, a także niedawne analizy ważnych wyzwań na rynkach pracy, wspierających wysiłki Komisji na rzecz elastyczniejszych rynków pracy umożliwiających integrację, EKES wskazuje na niektóre cele szczególne oraz niektóre obszary działania, w których rola ta musi być bardziej stanowcza.

1.12 Działania partnerów społecznych powinny opierać się na następujących kluczowych celach:

- wywieranie wpływu na rządy krajowe w celu przeprowadzenia odpowiednich reform i opracowania krajowych strategii sprzyjających poprawie sytuacji młodzieży na rynku pracy;
- wykorzystanie wszystkich dostępnych środków, w szczególności programów Europejskiego Funduszu Społecznego ⁽³⁾, w celu zapewnienia wszystkim młodym ludziom możliwości samorealizacji poprzez stabilne zatrudnienie o wysokiej jakości i odpowiednim wynagrodzeniu, dzięki nowym i przyszłościowym formom pracy oraz możliwości regulowania czasu pracy, w powiązaniu z nowymi formami gwarantowania bezpieczeństwa zatrudnienia, by zapewnić łagodniejsze przejście, większą mobilność oraz lepszą równowagę między życiem zawodowym i prywatnym;
- skrócenie okresu przejściowego między ukończeniem nauki szkolnej a ostatecznym wejściem na rynek pracy, a także stworzenie młodym ludziom pierwszej możliwości podjęcia pracy, z perspektywą bezpieczeństwa miejsca pracy podczas tego okresu przejściowego;
- konstruktywne wypełnienie okresu braku aktywności zawodowej młodzieży bezrobotnej lub poszukującej pierwszego miejsca pracy;
- ułatwienie integracji grup młodzieży wymagających szczególnego traktowania (młodzieży z problemami społecznymi, osób niepełnosprawnych, młodzieży przedwcześnie porzucającej naukę szkolną, młodych imigrantów itd.);
- zagwarantowanie pogodzenia życia zawodowego, osobistego i rodzinnego;
- zagwarantowanie odpowiedniej równowagi między elastycznością a bezpieczeństwem, z rozróżnieniem na pracowników, którzy mogą wybrać elastyczność, ponieważ mają zapewnione bezpieczeństwo, oraz pracowników będących ofiarami elastyczności, gdyż brakuje im bezpieczeństwa;
- zapewnienie lepszej współpracy między przedsiębiorstwami, szkołami średnimi i uniwersytetami;
- zachęcanie do przedsiębiorczości, kreatywności i innowacji oraz wspieranie młodych w zrozumieniu odpowiedzialności, jaka na nich spoczywa w zakresie dalszej nauki; przy czym władze publiczne muszą wziąć na siebie swoją część odpo-

wiedzialności za zapewnienie efektywnych powiązań między systemem kształcenia a rynkiem pracy.

- podwyższenie jakości i atrakcyjności nauki w środowisku pracy (praktyki);
- propagowanie środków przeciwdziałających długotrwałemu bezrobociu młodszych grup wiekowych;
- informowanie młodych ludzi o ich prawach gospodarczych i społecznych oraz poszanowanie i zapewnienie przestrzegania zasady równości i niedyskryminacji.

1.13 Istnieje wiele różnych obszarów działań, lecz można je podzielić na siedem większych grup:

- **Edukacja i nauczanie:** działania na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym mające zachęcić szkoły i nauczycieli do nawiązywania bliższych stosunków ze światem pracy poprzez kontakty z przedsiębiorstwami i związkami zawodowymi w celu promowania inicjatyw szkolnych w tej dziedzinie i pozyskiwania ich uczestników, a także mające ustanowić partnerstwa ze szkołami zapewniające młodym ludziom możliwość zdobywania doświadczenia w przedsiębiorstwach.
- **Szkolenie zawodowe:** udział w opracowywaniu i organizowaniu systemów szkoleń zawodowych, zachęcanie do rozwoju osobistego oraz nabywania umiejętności społecznych, tworzenie programów propagujących ducha przedsiębiorczości, wspieranie działań z zakresu szkolenia, pozwalających na przewidywanie potrzeb rynkowych w zakresie wymaganych umiejętności i kwalifikacji, jak również informowanie młodzieży o zawodach technicznych i ich potencjale na rynku pracy.
- **Praktyki zawodowe:** oferowanie praktyk zawodowych w ramach cyklu szkolnego młodych ludzi, opracowywanie kodeksów postępowania w zakresie warunków pracy i wynagrodzeń, które zapobiegałyby konkurencji między przedsiębiorstwami, oraz zdefiniowanie pojęcia opieki nad młodzieżą podczas praktyk i jej najlepszych wzorców.
- **Negocjacje zbiorowe:** włączenie praw młodych ludzi jako pełnoprawnych obywateli do procesu konsultacji i dialogu społecznego, negocjowanie form organizacji pracy, które dają perspektywę bezpieczeństwa w okresie wchodzenia w życie zawodowe, umożliwianie młodym pracownikom kontynuację lub ukończenie studiów.
- **Stowarzyszenia:** współpraca z organizacjami młodzieżowymi, propagowanie i rozpowszechnianie sieci kontaktów między młodzieżą a światem pracy, zachęcanie do stowarzyszania się zarówno wśród młodych przedsiębiorców, jak i pracowników określonych organizacji przedstawicielskich, uznawanie kompetencji i umiejętności nabytych przez nich w trakcie edukacji nieformalnej.

⁽²⁾ Zob. http://www.etuc.org/IMG/pdf/Fram_of_actions_LLL_evaluation_report_FINAL_2006.pdf (dostępna jest tylko wersja ang.).

Zob. w odniesieniu do europejskiego dialogu społecznego w tej dziedzinie: http://ec.europa.eu/employment_social/dsw/dspMain.do?lang=en

⁽³⁾ Zob. http://ec.europa.eu/employment_social/social_dialogue/docs/lf_070227_donnelly.ppt http://ec.europa.eu/employment_social/esf/fields/education_en.htm. Wkrótce zostanie opublikowany obszerny dokument informacyjny na stronie: http://ec.europa.eu/employment_social/esf/fields/partnership_en.htm.

- **Najlepsze rozwiązania:** wspieranie wymiany najlepszych rozwiązań, w szczególności poprzez tworzenie platform służących wymianie doświadczeń, sprawdzonych wzorców i informacji dotyczących projektów realizowanych przez przedsiębiorstwa, uniwersytety, stowarzyszenia przedsiębiorców oraz związki zawodowe.
- **Mobilność** (w Unii Europejskiej i w przedsiębiorstwach): propagowanie nauki języków obcych⁽⁴⁾, umożliwianie wymiany doświadczeń zawodowych i zagwarantowanie praw pracowniczych. Partnerzy społeczni powinni zwrócić szczególną uwagę na współpracę transgraniczną, w której mobilność młodzieży jest najważniejsza.

1.14 Jako instytucja europejska reprezentująca zorganizowane społeczeństwo obywatelskie oraz zgodnie z zakresem swoich kompetencji, EKES proponuje zorganizowanie konferencji z udziałem przedstawicieli przedsiębiorstw, związków zawodowych, szkół oraz organizacji pozarządowych reprezentujących młodzież, by umożliwić wymianę najlepszych rozwiązań ukierunkowanych na poprawę integracji młodych ludzi na rynku pracy.

2. Sytuacja obecna

2.1 Uwzględniając obecną sytuację młodych ludzi na rynku pracy, EKES z zadowoleniem przyjmuje skierowany doń wniosek sprawującego przewodnictwo w Radzie UE rządu Słowenii o sporządzenie opinii rozpoznawczej w sprawie roli partnerów społecznych w poprawie sytuacji młodzieży na rynku pracy.

2.2 Kwestia bezrobocia młodzieży oraz, w szerszym kontekście, integracji społecznej młodzieży to problemy występujące na skalę światową⁽⁵⁾.

2.3 Inną światową tendencją występującą w społeczeństwach krajów uprzemysłowionych jest starzenie się społeczeństwa, które zwykle w negatywny sposób odbija się na stabilności i konkurencyjności gospodarki oraz na wzroście gospodarczym. Zjawisko to prowadzi do większych kosztów systemów opieki zdrowotnej i systemów emerytalnych⁽⁶⁾ przy zmniejszającej się liczbie osób ponoszących te koszty⁽⁷⁾. Konieczne okazuje się

zatem nie tylko odnalezienie sposobów propagowania „aktywnego starzenia się” ludności, ale przede wszystkim wspieranie dostępu młodych ludzi do rynku pracy oraz utworzenie środków wsparcia odnowy pokoleniowej, w której młodzież nie uczestniczy z obawy przed niepewnością miejsc pracy. Wymaga to podjęcia wspólnych działań na szczeblu europejskim, krajowym, regionalnym i lokalnym, z zaangażowaniem sektora publicznego oraz partnerów społecznych, tak aby kwestia młodzieży stała się centralnym zagadnieniem polityki gospodarczej, społecznej, edukacyjnej i demograficznej.

2.4 Pomimo że w latach 2005–2007 w UE stworzono 7 milionów miejsc pracy, w ramach „cyklu lizbońskiego” nie udało się jeszcze zmniejszyć bezrobocia wśród młodzieży. Według danych Komisji Europejskiej, średnia stopa bezrobocia wśród młodzieży w wieku 15–24 lat wynosiła 17,4 % w 2006 r., co oznacza, że blisko 4,7 mln młodych ludzi znajdowało się w niestabilnej sytuacji społeczno-zawodowej. W niektórych krajach poziom bezrobocia wśród młodzieży przekroczył 25 %⁽⁸⁾. Według ostatniego kwartalnego przeglądu rynku pracy UE (*Quarterly EU Labour Market Review*) z jesieni 2007 r., w trzecim kwartale 2007 r. stopa bezrobocia wśród młodzieży spadła do poziomu 15,2 %, ale w dalszym ciągu jest dwa razy wyższa od ogólnej stopy bezrobocia.

2.5 Ponadto, owe 4,7 mln młodych bezrobotnych w UE nie ma z reguły szansy na ponowne podjęcie pracy w ciągu pierwszych sześciu miesięcy bezrobocia, co wyraźnie świadczy o tym, że pomimo przyjęcia w 2005 r. Europejskiego Paktu na rzecz Młodzieży, strategia lizbońska nie zdołała jeszcze poprawić sytuacji młodych ludzi na rynku pracy. Dlatego też jeszcze bardziej zyskuje na znaczeniu skuteczniejsze zastosowanie Europejskiego Paktu na rzecz Młodzieży w terenie.

2.6 Jednakże tendencje dotyczące zatrudnienia i bezrobocia młodzieży nie są takie same we wszystkich państwach członkowskich⁽⁹⁾. Holandia, Irlandia i Dania osiągnęły powodzenie w ograniczaniu bezrobocia wśród młodzieży, które jest w tych krajach niższe niż 10 %. Sytuacja jest jednak odmienna w takich krajach jak Francja, Włochy, Hiszpania, Grecja, Belgia, Polska, Słowacja czy nawet Szwecja, w których stopa bezrobocia przekracza 20 %⁽¹⁰⁾.

2.7 Niebezpieczeństwo przekształcenia się bezrobocia młodzieży w długotrwałe bezrobocie czy nawet brak aktywności zawodowej jest bardzo wysokie (około 1/3 w przypadku długotrwałego bezrobocia⁽¹¹⁾), szczególnie w przypadku kobiet, a sytuacja ta pogarsza się wraz z wiekiem.

2.7.1 Nie jest rzeczą zaskakującą, że młodzi ludzie, którzy przedwcześnie porzucili naukę (jeden na sześciu) lub nie ukończyli edukacji na poziomie szkoły średniej (jeden na czterech

⁽⁴⁾ Zob. na ten temat opinia EKES-u z 26.10.2006 w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów: „Nowa strategia ramowa w sprawie wielojęzyczności”. Sprawozdawca: An LE NOUAIL (Dz.U. C 324 z 30.12.2006), (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:324:0068:0073:PL:PDF>).

⁽⁵⁾ Z porównania Europy z innymi państwami uprzemysłowionymi — Stanami Zjednoczonymi, Kanadą lub Japonią — wynika, że zatrudnienie osób w przedziale wiekowym 15–24 lat w roku 2006 wynosiło 35,9 % wobec 54,2 % w USA, 58,7 % w Kanadzie i 41,4 % w Japonii.

⁽⁶⁾ Finansowanie systemów zabezpieczeń społecznych stanie się szczególnie istotnym wyzwaniem w ciągu najbliższych 25 lat, kiedy 20 mln osób wycofa się z rynku pracy w UE.

⁽⁷⁾ W Europie stosunek liczby osób w wieku produkcyjnym do liczby osób w wieku podeszłym zmieni się z 4:1 w 2004 r. do 2:1. Od 2015 r. zmniejszenie się liczby ludności w wieku produkcyjnym stanie się przeszkodą dla potencjalnego wzrostu gospodarczego Unii, który spadnie z obecnego poziomu 2,6 % (w strefie euro) i 2,9 % (w UE-27) do zaledwie 1,25 % w 2040 r. W jeszcze większym stopniu będzie to odczuwalne w nowych państwach członkowskich.

⁽⁸⁾ Badania Eurostatu dot. siły roboczej w Europie, *Employment in Europe 2007*, Komisja Europejska.

⁽⁹⁾ EKES ma świadomość, że powoływanie się jedynie na stopę bezrobocia wśród młodzieży nie pozwala na kompleksową ocenę sytuacji młodzieży na rynku pracy. Taka analiza musiałaby objąć także wskaźnik bezrobocia wśród młodzieży oraz porównanie stopy bezrobocia wśród młodzieży z ogólną stopą bezrobocia w danym kraju. Dane przedstawione w pk. 2.6 należy traktować przykładowo, natomiast szersze omówienie problemu znajduje się m. in. w raporcie „Employment In Europe 2007”.

⁽¹⁰⁾ *Economic Outlook*, jesień 2007, *BusinessEurope*, s. 14.

⁽¹¹⁾ Badania Eurostatu dot. siły roboczej w Europie, w: „*Employment in Europe 2007*”, Komisja Europejska.

młodych dorosłych w wieku 25–29 lat ⁽¹²⁾), mają większe trudności ze znalezieniem zatrudnienia niż młodzi ludzie posiadający wyższe kwalifikacje.

2.7.2 Zaskakujące jest jednak, że młodzież o wysokich kwalifikacjach i umiejętnościach także ma trudności ze znalezieniem zatrudnienia. W niektórych państwach członkowskich poziom bezrobocia jest wyższy wśród młodzieży posiadającej wykształcenie na najwyższym poziomie niż wśród młodzieży posiadającej niższe lub średnie wykształcenie ⁽¹³⁾. W rzeczywistości wyższemu niż w poprzednich pokoleniach poziomowi wykształcenia odpowiadają obecnie większe trudności w wejściu na rynek pracy. Należy podkreślić, że o ile posiadanie dyplomu to wartościowa pomoc w walce z bezrobociem, to jednak nie stanowi on w obecnych czasach żadnej gwarancji.

2.7.3 Sporej liczby młodych ludzi dotyczy problem niezgodności posiadanych przez nich kwalifikacji z zajmowanym stanowiskiem pracy (w różnych państwach członkowskich odsetek młodych ludzi w wieku do 35 lat pracujących poza dziedziną, w której mają wykształcenie, wynosi między 29 % a 47 %), a sytuacja ta jest tym bardziej niepokojąca, im niższy jest osiągnięty poziom wykształcenia.

2.8 Sytuacja ta dodatkowo motywuje młodych ludzi do wyjazdu do krajów, które oferują im lepsze warunki pracy, cztero- czy pięciokrotnie wyższe wynagrodzenie, atrakcyjniejszą karierę i szersze możliwości samorealizacji ⁽¹⁴⁾.

2.9 Sytuacja wielu młodych ludzi, którzy znaleźli pracę, odznacza się dużą niepewnością ze względu na niestabilność zatrudnienia. 41 % młodych ludzi w wieku 15–24 ⁽¹⁵⁾ lat jest zatrudnionych na umowę na czas określony, a w niektórych krajach odsetek ten przekracza 60 % ⁽¹⁶⁾. Często wynika to ze świadomego wyboru młodych ludzi, poszukujących zatrudnienia na krótki okres, ale znaczna jest też liczba młodych ludzi znajdujących się w tej sytuacji nie z własnej woli (jedna osoba na cztery) ⁽¹⁷⁾.

2.10 Ponadto właśnie w grupie młodych pracowników zdarza się najwięcej wypadków i urazów w miejscu pracy ⁽¹⁸⁾, w związku z czym podczas analizowania sytuacji zawodowej młodzieży należy także brać pod uwagę warunki bezpieczeństwa i higieny pracy.

2.11 Najbardziej dotknięte bezrobociem są młode kobiety ⁽¹⁹⁾, które częściej zajmują stanowiska o niskiej jakości, niestałe i słabo płatne, pomimo że z reguły mają wyższy stopień wykształcenia niż młodzi mężczyźni. Dotyczy ich ponadto

dyskryminacja ze względu na płeć, szczególnie w wieku rozrodczym. Młode kobiety zarabiają w UE średnio o 6 % mniej niż młodzi mężczyźni (poniżej 30. roku życia) ⁽²⁰⁾.

2.12 Zbyt powszechne są nadal sytuacje wykluczenia lub ubóstwa młodych ludzi z powodu otrzymywanych przez nich niskich pensji (40 % młodych ludzi otrzymuje niskie zarobki ⁽²¹⁾).

2.13 Wiele młodych ludzi żyje w obecnie w sytuacjach, które opóźniają ich integrację społeczną, a przede wszystkim uzyskanie samodzielności osobistej i społecznej. Sytuacje te można scharakteryzować następująco:

- coraz większa zależność finansowa od rodziny lub państwa;
- coraz dłuższy okres zamieszkania z rodzicami lub sytuacje pośrednie (podwójne miejsce zamieszkania, powrót do domu rodzinnego po pierwszym opuszczeniu go bądź też mieszkanie poza nim, ale w ścisłych związkach z rodzicami);
- coraz późniejszy moment zakładania własnej rodziny (ślub lub zamieszkanie z partnerem, decyzja o posiadaniu potomstwa itp.);
- wyraźna frustracja i wzrost stresu wynikającego z poczucia bezsilności (przejawiające się we wzroście liczby samobójstw i użycia narkotyków).

3. Praca jako czynnik nobilitacji osobistej i zbiorowej

3.1 Praca, oprócz tego, że jest jednym z podstawowych czynników rozwoju gospodarczego społeczeństwa jako całości, zawiera w sobie aspekty wynikające z Powszechnej deklaracji praw człowieka. W związku z tym prawo młodych ludzi do pracy i do pewności zatrudnienia powinno być analizowane jako prawo powszechne i środek zapewnienia sobie przyszłości przez jednostki.

3.2 Należy zatem potwierdzić zasadnicze znaczenie pracy dla społeczeństwa, analizując niektóre z jej aktualnych aspektów, takie jak:

- godna praca jako źródło dochodów obecnie i na przyszłość oraz jako element solidarności międzypokoleniowej;
- praca jako prawo powszechne, czynnik zwiększania godności i wartości człowieka;

⁽¹²⁾ Zob. Działania na rzecz pełnego udziału młodych ludzi w edukacji, zatrudnieniu i społeczeństwie (COM(2007) 498 wersja ostateczna).

⁽¹³⁾ Dokument roboczy Komisji dołączony do komunikatu w sprawie działań na rzecz pełnego udziału młodych ludzi w edukacji, zatrudnieniu i społeczeństwie (SEC(2007) 1093).

⁽¹⁴⁾ Mowa tu, przykładowo o ok. 400 tys. Europejczyków z wykształceniem naukowo-technicznym, mieszkających w USA; prawie 10 % z blisko 1,45 mln osób z tytułem doktora w USA to studenci pochodzący z UE.

⁽¹⁵⁾ Należy zauważyć, iż w niektórych państwach członkowskich dolna granica wieku, w którym młodzież może być zatrudniona, jest wyższa niż 15 lat.

⁽¹⁶⁾ Badania Eurostatu dot. siły roboczej w Europie.

⁽¹⁷⁾ Tamże.

⁽¹⁸⁾ Zob. projekt opinii EKES-u w sprawie zdrowia i bezpieczeństwa w miejscu pracy, SOC/258 (sprawozdawca: Agnes Cser).

⁽¹⁹⁾ Wskaźnik zatrudnienia kobiet jest o 15 % niższy niż w wypadku mężczyzn.

⁽²⁰⁾ Zob. opinia EKES-u (w przygotowaniu) w sprawie różnic w wynagrodzaniu kobiet i mężczyzn (SOC/284).

⁽²¹⁾ Dokument roboczy Komisji dołączony do komunikatu w sprawie działań na rzecz pełnego udziału młodych ludzi w edukacji, zatrudnieniu i społeczeństwie (SEC(2007) 1093).

- praca jako czynnik produkcji;
- praca jako wyraz aktywnego obywatelstwa i czynność społecznie użyteczna;
- praca jako podstawowy czynnik socjalizacji;
- praca jako wyraz kwalifikacji i kreatywności;
- praca jako warunek dostępu do różnych wzorów konsumpcji i stylów życia;
- praca jako działalność ludzka prowadząca do adaptacji i mająca coraz większą wartość w społeczeństwie, które coraz bardziej musi dbać o ochronę środowiska i wartości ekologiczne;
- praca jako źródło samopoznania i rozwoju oraz samorealizacji.

3.3 Obecnie spotykamy się z nowymi formami zatrudnienia, które są wynikiem głębokich przemian w świecie pracy i które mogą nie uwzględniać ważnych aspektów społecznych i nie przyznawać koniecznych zabezpieczeń prawnych.

3.4 Niestabilność stosunków pracy dotycząca młodych ludzi, a także nieregularne okresy i godziny pracy to czynniki utrudniające pogodzenie życia zawodowego z życiem osobistym i rodzinnym. W tym kontekście szczególnie poszkodowane są młode kobiety, które często doprowadza to do rezygnacji z satysfakcjonującej kariery zawodowej. Młodym rodzicom należy szczególnie umożliwić wypowiedzanie się w sprawie tworzenia infrastruktury opieki nad małymi dziećmi.

3.5 Młodzież może w dużym stopniu przyczynić się do budowania bardziej spójnego i demokratycznego społeczeństwa opartego na wiedzy. Oczekuje ona jednak perspektyw życiowych wykraczających poza chwilę obecną i opartych na poczuciu bezpieczeństwa osobistego, rodzinnego i zbiorowego.

4. Edukacja i szkolenie: czynniki niezbędne dla integracji młodzieży na rynku pracy oraz jej skutecznej integracji społecznej i udziału w społeczeństwie

4.1 W swej opinii w sprawie zatrudnienia grup priorytetowych⁽²³⁾ EKES potwierdził znaczenie edukacji i szkoleń, podkreślając w szczególności potrzebę podjęcia następujących środków:

- „zapewnienie wysokiej jakości edukacji, od szkół podstawowych po szkolenie zawodowe i szkolenie w miejscu pracy, w

celu ułatwienia młodym ludziom możliwie bezproblemowego wejścia na rynek pracy i utrzymania się na nim, przy czym obowiązki w tej dziedzinie ciąży nie tylko na sektorze publicznym, ale również na sektorze prywatnym;

- wczesna aktywna opieka nad młodzieżą poszukującą miejsca praktyk zawodowych lub pracy (w razie konieczności już po 4 miesiącach), intensyfikacja programów priorytetowych oraz indywidualne wspieranie i doradztwo w celu integracji grup przeżywających problemy, takich jak np. młodzież długotrwale bezrobotna oraz osoby, które przerwały kształcenie lub szkolenie, m.in. za pomocą nienastawionych na zysk programów zatrudnienia i wspierania edukacji;
- rozbudowa powszechnych, łatwo dostępnych opcji doradztwa zawodowego i punktów informacyjnych dla młodych mężczyzn i kobiet na wszystkich poziomach edukacji; odpowiednie podnoszenie kwalifikacji i zapewnienie zasobów ludzkich w instytucjach zarządzających rynkiem pracy;

- likwidacja istniejących rozbieżności między kwalifikacjami oferowanymi a poszukiwanymi na rynku pracy; podniesienie wydajności podstawowych systemów kształcenia (m.in. zmniejszenie liczby osób przerywających edukację szkolną⁽²³⁾, walka z analfabetyzmem) oraz zwiększenie możliwości przechodzenia z edukacji szkolnej do kolejnych etapów szkolenia zawodowego; zlikwidowanie segregacji ze względu na płeć w doradztwie zawodowym”.

4.2 Chociaż główną misją szkół powinno być nadal kształcenie wolnych, myślących krytycznie i samodzielnych obywateli, to muszą one jednak odnaleźć nowe sposoby działania, zwłaszcza w zakresie ich powiązania ze światem pracy i przedsiębiorstw, od którego są z zasady oddalone. Powiązanie to jest obecnie warunkiem niemalże koniecznym, by przejście ze szkoły do pracy odbywało się w sposób bardziej skuteczny.

4.3 Z drugiej strony posiadanie umiejętności pozwalających sprostać zmianom oznacza, że duch przedsiębiorczości i inicjatywy powinien być wyraźnie włączony do zadań szkół w ramach rozwijania odpowiedzialności, także na poziomie osobistym, zapewniając młodym ludziom umiejętność znajdowania rozwiązań problemów, z którymi z pewnością spotkają się po ukończeniu szkoły. Oczywiście do osiągnięcia tego celu przyczynia się także system edukacji nieformalnej.

⁽²³⁾ Opinia EKES-u z 12.7.2007 r w sprawie „Zatrudnienie grup priorytetowych (strategia lizbońska)”, sprawozdawca: Wolfgang GREIF (Dz. U. C 256, z 27.10.2007), (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:256:0093:0101:PL:PDF>)

⁽²³⁾ W UE niemal 16 % młodzieży przedwcześnie przerywa edukację szkolną, co stanowi znaczną rozbieżność w stosunku do 10 % w roku 2000. Liczby te są różne w różnych państwach członkowskich, przy czym wskaźnik ten jest szczególnie wysoki w krajach śródziemnomorskich, a najniższy w krajach skandynawskich i niektórych krajach Europy Środkowo-Wschodniej.

4.4 Uczenie się przez całe życie zyskuje, także dla młodych ludzi, coraz większe znaczenie, gdyż może dostarczyć im odpowiednich narzędzi dostosowania się do nowych sytuacji oraz uzyskania nowych umiejętności i kwalifikacji.

4.5 Można by także uaktualnić modele kształcenia zawodowego. Niektóre kraje mają doświadczenie w zakresie integracji na rynku pracy poprzez praktyki w przedsiębiorstwach. Także w tej dziedzinie ważne jest ustanowienie modeli atrakcyjnych dla młodych ludzi i uważanych przez nich i ich rodziny za wartościowe ⁽²⁴⁾.

4.6 W konkretnym kontekście indywidualnego wspierania kandydatów do pracy (*job coaching*) dla młodych osób długotrwale bezrobotnych można wymienić projekt austriacki, który pozwolił na ograniczenie stopy bezrobocia wśród długotrwale bezrobotnej młodzieży o 43,5 % w określonej grupie docelowej ⁽²⁵⁾. Spośród 2000 młodych osób, które wzięły udział w tym projekcie, 820 znalazło zatrudnienie, 293 znalazło praktykę w przedsiębiorstwie, co oznacza, że dla 60 % osób projekt zakończył się powodzeniem ⁽²⁶⁾.

4.7 Z drugiej strony, w ramach europejskich strategii i programów badawczych należy koordynować wysiłki na szczeblu krajowym i europejskim w dziedzinie kształcenia, zarówno podstawowego, jak i zawodowego oraz specjalistycznego.

5. Rola partnerów społecznych

5.1 Strategie polityki na rzecz młodzieży powinny być tworzone z zastosowaniem podejścia całościowego. W tym kontekście Komisja Europejska wydała komunikat w sprawie działań na rzecz pełnego udziału młodych ludzi w edukacji, zatrudnieniu i społeczeństwie, pozytywnie oceniony przez Komitet ⁽²⁷⁾. Komisja wyraźnie podkreśliła w nim konieczność wykorzystania środków Europejskiego Funduszu Społecznego, w którego regulaminie wyraźnie założono finansowanie działań na rzecz poprawy integracji młodzieży na rynku pracy ⁽²⁸⁾.

5.2 Cel dotyczący poprawy integracji młodzieży na rynku pracy powinien być traktowany jako obowiązek zbiorowy, wymagający zaangażowania całego społeczeństwa, zarówno partnerów społecznych, jak i innych podmiotów, tj. władz publicznych, rządów krajowych, samorządów regionalnych i lokalnych, rodzin i organizacji młodzieżowych.

⁽²⁴⁾ Można wyróżnić na przykład francuskie projekty propagowania nauki i techniki wśród młodzieży (zob. <http://halde-prod.gaya.fr/repertoire-bonnes-pratiques-initiatives-86/consulter-90/bonne-pratique-91/scientifiques-techniques-9109.html>), „Paszport do zatrudnienia” (zob. http://halde-prod.gaya.fr/repertoire-bonnes-pratiques-initiatives-86/consulter-90/initiatives-92/autres-95/emploi-pour-9154.html?var_recherche=d+%E9favoris+%E9s), „Nauczanie poprzez działanie” Wyższej Szkoły Handlowej w Dijon (zob. <http://halde-prod.gaya.fr/repertoire-bonnes-pratiques-initiatives-86/consulter-90/bonne-pratique-91/action-ecole-9207.html>), nakładanie odpowiedzialności za praktykantów na instytucje edukacyjne (zob. <http://halde-prod.gaya.fr/repertoire-bonnes-pratiques-initiatives-86/consulter-90/bonne-pratique-91/sous-responsabilite-9225.html>), fora na rzecz zatrudnienia ułatwiające nawiązywanie kontaktów między przedsiębiorstwami a młodymi absolwentami ze słabiej rozwiniętych obszarów (zob. <http://halde-prod.gaya.fr/repertoire-bonnes-pratiques-initiatives-86/consulter-90/initiatives-92/autres-95/emploi-pour-9192.html>).

⁽²⁵⁾ Zob. http://portal.wko.at/wk/format_detail.wk?AngID=1&StID=314163&DstID=0

⁽²⁶⁾ Zob. http://portal.wko.at/wk/format_detail.wk?AngID=1&StID=314163&DstID=0

⁽²⁷⁾ Opinia EKES-u z 17.1.2008 w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Działania na rzecz pełnego udziału młodych ludzi w edukacji, zatrudnieniu i społeczeństwie”. Sprawozdawca: Pavel TRANTINA.

⁽²⁸⁾ Zob. przypis 3.

5.3 W konkretnym przypadku integracji młodzieży na rynku pracy, rola partnerów społecznych jest zasadnicza, gdyż to oni właśnie znają zasady funkcjonowania tego rynku i jego potrzeby, znają problemy związane z niedopasowaniem tych potrzeb do istniejącej siły roboczej, znają i doświadczają problemów wynikających ze zmian na tym rynku i z nowych sposobów organizacji pracy.

5.4 Partnerzy społeczni powinni podejmować jeszcze większe wysiłki służące wspieraniu zatrudnienia młodzieży. Powinni wzmacniać i dalej rozwijać współpracę z organizacjami reprezentującymi młodzież i z placówkami oświatowymi, na bieżąco wyszczególniać kwalifikacje konieczne na rynku pracy, określać odpowiednie umiejętności wymagane w różnych zawodach, podejmować wysiłki na rzecz tworzenia miejsc pracy dla młodzieży, mieć odwagę stawiania na ich umiejętności bez wymagania od nich uprzedniego doświadczenia itp.

5.5 Konkretnie cele działalności partnerów społecznych na tym polu to:

- wywieranie wpływu na rządy krajowe w celu przeprowadzenia odpowiednich reform i opracowania krajowych polityk sprzyjających poprawie sytuacji młodzieży na rynku pracy;
- zapewnienie wszystkim młodym ludziom możliwości samo-realizacji poprzez stabilne zatrudnienie o wysokiej jakości;
- skrócenie okresu przejściowego między zakończeniem nauki szkolnej a ostatecznym włączeniem się do życia zawodowego;
- stworzenie w trakcie takiego okresu przejściowego perspektywy zabezpieczenia w przyszłości;
- konstruktywne wypełnienie okresu braku aktywności zawodowej młodzieży bezrobotnej lub poszukującej pierwszego miejsca pracy;
- ułatwienie integracji grup młodzieży wymagających szczególnej opieki, zwłaszcza młodzieży przedwcześnie porzucającej naukę szkolną;
- zagwarantowanie pogodzenia życia zawodowego, osobistego i rodzinnego;
- ustanowienie odpowiedniej równowagi między elastycznością a bezpieczeństwem.

Cele te powinny obejmować następujące dziedziny:

5.5.1 Edukacja i nauczanie

- uwrażliwianie władz oświatowych, szkół i nauczycieli na potrzebę większego powiązania ze światem pracy;

- wspieranie na szczeblu lokalnym różnych inicjatyw organizowanych przez szkoły lub przedsiębiorstwa i związki zawodowe, które mają umożliwić młodzieży kontakt z realiami świata pracy;
- nawiązanie partnerstw ze szkołami w celu organizacji praktyk szkoleniowych w przedsiębiorstwach;
- wspieranie kreatywności i przedsiębiorczości we współpracy ze wszystkimi zainteresowanymi stronami (w tym przedsiębiorcami i związkami zawodowymi) ⁽²⁹⁾;
- informowanie ośrodków szkolnictwa wyższego o potrzebach lokalnego rynku zatrudnienia oraz o odpowiadających im potrzebach w zakresie kształcenia i kwalifikacji;
- włączenie odpowiednich organizacji młodzieżowych na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym do dialogu na temat integracji młodzieży na rynku pracy.

5.5.2 Szkolenie zawodowe:

- aktywne uczestnictwo w fazie koncepcyjnej i organizacyjnej tworzenia systemów szkolenia zawodowego w celu sprostania zapotrzebowaniu na nowe kompetencje i nową wiedzę, oraz przewidywanie w ten sposób potrzeb w zakresie kształcenia przez całe życie;
- rozpatrzenie, w ramach negocjacji zbiorowych, porozumień ogólnych, regionalnych lub lokalnych na rzecz szkolenia zawodowego i uczenia się przez całe życie; w związku z tym należy zagwarantować, by systemy podatkowe państw członkowskich wspierały inwestycje w kapitał ludzki;
- informowanie młodzieży o zawodach technicznych i ich potencjale na rynku pracy;
- wkład w zastosowanie europejskich ram kwalifikacji ⁽³⁰⁾ i ich ocenę w celu ułatwienia uznawania kwalifikacji młodych ludzi i ich mobilności w Europie.

5.5.3 Praktyki zawodowe:

- oferowanie praktyk włączonych w przebieg nauki szkolnej, umożliwiających młodzieży wczesny kontakt z przedsiębiorstwami i pracownikami;
- opracowanie kodeksów postępowania dotyczących jakości pracy, warunków pracy i wynagrodzenia praktykantów oraz zawarcie umów zbiorowych w tym celu;

⁽²⁹⁾ Zob. opinia EKES-u z 25.10.2007 w sprawie: „Postawy przedsiębiorcze a strategia lizbońska” (opinia z inicjatywy własnej), sprawozdawca: Madi SHARMA, współsprawozdawca: Jan OLSSON (Dz.U. C 44 z 16.2.2008, s. 84-90), (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:044:0084:0090:PL:PDF>).

⁽³⁰⁾ Zob. wniosek dotyczący zalecenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia europejskich ram kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie [COM(2006) 479 wersja ostateczna].

- wprowadzenie roli „pracownika-mentora” odpowiedzialnego za opiekę nad młodym praktykantem — tak aby praktyki mogły być autentycznymi projektami edukacyjnymi — oraz pomoc w opracowaniu branżowych kodeksów dobrych wzorców dla mentorów.

5.5.4 Negocjacje zbiorowe i prawa młodzieży:

- uwzględnienie w europejskich, krajowych, regionalnych, lokalnych lub zakładowych negocjacjach zbiorowych potrzeby ustanowienia konkretnych działań na rzecz wspierania integracji młodych ludzi na rynku pracy i informowania ich o przysługujących im prawach;
- podczas ustalania zasad organizacji pracy i jej warunków, które mogą być przedmiotem negocjacji i umów, traktowanie ze szczególną uwagą młodych pracowników, tak aby elastyczność została ujęta w wynegocjowane reguły, gwarantujące im niezbędne zabezpieczenie; perspektywa bezpieczeństwa podczas przechodzenia młodych ludzi do życia zawodowego może i powinna być uwzględniana podczas negocjacji zbiorowych;
- przyczynianie się w ramach negocjacji zbiorowych do negocjowania takich warunków pracy dla studentów, które przewidywałyby elastyczne godziny pracy, odpowiednie wynagrodzenie, zwłaszcza za staże, oraz czas na szkolenie;
- w tym samym kontekście zapewnienie możliwości pogodzenia życia zawodowego z życiem osobistym, w szczególności jeśli chodzi o warunki i godziny pracy.

5.5.5 Stowarzyszenia:

- odgrywanie istotnej roli w propagowaniu stowarzyszeń wśród młodzieży, czy to poprzez wspieranie tworzenia stowarzyszeń młodych przedsiębiorców, czy też włączanie pracowników do odpowiednich organizacji zawodowych;
- propagowanie, rozpowszechnianie i wspieranie sieci umożliwiających komunikację między młodzieżą a różnymi partnerami społecznymi ⁽³¹⁾;
- współpraca z organizacjami młodzieżowymi mająca na celu zrozumienie obaw i aspiracji młodych ludzi oraz zaangażowanie ich w poszukiwanie rozwiązań, w szczególności dotyczących rynku pracy;

⁽³¹⁾ Na przykład Europejska Konfederacja Młodych Przedsiębiorców (<http://www.jadenet.org>), JA-YE Europe (Junior Achievement Young Enterprise, <http://www.ja-ye.org/Main/Default.aspx?Template=TTtitle.ascx>) oraz inicjatywa Eurocadres dla studentów i młodych absolwentów StarPro (http://www.eurocadres.org/en/p_ms_in_europe/students_and_young_graduates).

- uznawanie kompetencji i umiejętności nabytych w trakcie edukacji nieformalnej w organizacjach młodzieżowych jako istotnej części kwalifikacji potrzebnych do wejścia na rynek pracy.

5.5.6 Sprawdzone rozwiązania:

- wymiana informacji dotyczących sprawdzonych rozwiązań ⁽³²⁾ poprzez tworzenie krajowych i europejskich platform obejmujących projekty realizowane przez

przedsiębiorstwa, uniwersytety, szkoły, władze lokalne i regionalne, stowarzyszenia przedsiębiorców oraz związki zawodowe.

5.5.7 Mobilność:

- wspieranie mobilności w Unii Europejskiej i w przedsiębiorstwach obecnych w różnych krajach europejskich, informowanie młodych o ich prawach związanych z mobilnością wewnątrzeuropejską i wspieranie w ten sposób nauki innych języków, umożliwianie wymiany doświadczeń zawodowych, z poszanowaniem praw pracowniczych ⁽³³⁾.

Bruksela, 12 marca 2008 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

⁽³²⁾ Przykładem sprawdzonych rozwiązań było utworzenie przez BusinessEurope, we współpracy z partnerami, laboratorium „Stymulowanie ducha przedsiębiorczości i promowanie szkoleń z zakresu przedsiębiorczości”. Laboratorium to nie tylko dostarcza przykładów sprawdzonych rozwiązań europejskich w tej dziedzinie, lecz także przyczynia się do realizacji celów ustanowionych w ramach strategii na rzecz wzrostu i zatrudnienia oraz w komunikacie Komisji Europejskiej „Rozbudzanie ducha przedsiębiorczości poprzez edukację i kształcenie”, jak również w jej zaleceniach z Oslo.

⁽³³⁾ Partnerzy społeczni wypowiadają się zawsze przychylnie na temat zasad programów Erasmus i Erasmus Mundus, a także na temat inicjatywy Komisji Europejskiej „Program Erasmus dla młodych przedsiębiorców”.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie gwarantowania powszechnego dostępu do opieki długoterminowej oraz stabilności finansowej systemów opieki długoterminowej dla osób starszych

(2008/C 204/21)

Pismem z dnia 19 września 2007 r. przyszła prezydencja słoweńska, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zwróciła się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii w sprawie

gwarantowania powszechnego dostępu do opieki długoterminowej oraz stabilności finansowej systemów opieki długoterminowej dla osób starszych

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 21 lutego 2008 r. Sprawozdawcą była Waltraud KLASNIC.

Na 443. sesji plenarnej w dniach 12–13 marca 2008 r. (posiedzenie z 13 marca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 99 głosami — 1 osoba wstrzymała się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

podjęcie trudnych kwestii sprawiedliwości i solidarności międzypokoleniowej i wymaga odpowiedniego nakładu pracy uświadamiającej, edukacyjnej i informacyjnej, a także działań politycznych ⁽²⁾.

1.1 Wnioski

1.1.1 Konieczność korzystania z długoterminowej opieki stanowi ryzyko życiowe, z którego następstwami jednostce trudno jest radzić sobie samodzielnie, dlatego też wymaga ona solidarnej współodpowiedzialności międzypokoleniowej ⁽¹⁾.

1.1.5 Celem musi być umożliwienie osobom w wieku starszym i sędziwym w Europie godnego oraz bezpiecznego życia i starzenia się, nawet w sytuacji wymagającej długoterminowej opieki. Jednocześnie należy w duchu solidarności międzypokoleniowej dbać o to, by nie powstały w związku z tym obciążenia dla następnych pokoleń, których nie byłyby one w stanie udźwignąć.

1.1.2 Forma tej współodpowiedzialności musi być uregulowana przede wszystkim na szczeblu krajowym lub regionalnym, z uwzględnieniem danych struktur rodzinnych i systemów podatkowych, sytuacji w zakresie zatrudnienia, mobilności, warunków mieszkaniowych, gęstości zaludnienia, a także zakonieczonych tradycji i postaw.

1.2 Zalecenia

1.2.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wzywa Radę i Komisję Europejską, aby wspólnie z państwami członkowskimi pilnie zajęły się problemami starzejącego się społeczeństwa w celu zapewnienia wszystkim starszym osobom takiego wsparcia i jakości opieki, jakich potrzebują.

1.1.3 Ponieważ jednak problemy w tej dziedzinie nie tylko są podobne we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej, ale także istnieją kwestie o zasięgu ponadkrajowym, celowe i konieczne jest podjęcie tego zagadnienia przez instytucje UE. Szczególne znaczenie ma przy tym wymiana doświadczeń w ramach otwartej metody koordynacji (OMK), a w niektórych przypadkach potrzebne są środki legislacyjne.

1.2.2 Aby sprostać wyzwaniom i problemom związanym z opieką długoterminową konieczne jest podjęcie szeregu środków. Ważnymi aspektami są przy tym:

Finansowanie i dostępność

- należy zapewnić w praktyce powszechny dostęp do wysokiej jakości opieki, także dla osób ze szczególnymi trudnościami lub o niskich dochodach;
- należy tworzyć zrównoważone systemy finansowania, które nie pozwolą jednostkom na samotne borykanie się ze skutkami ryzyka życiowego, ale jednocześnie takie, których koszt społeczeństwo będzie w stanie ponieść i które nie obciążą nadmiernie następnych pokoleń;

1.1.4 Podobnie jak w systemie ochrony zdrowia, także i w przypadku długoterminowej opieki większa część kosztów przypada na ostatnie lata życia. Od chwili opracowania obecnych systemów zabezpieczenia społecznego (ochrony zdrowia i emerytalnych) średnia długość życia znacznie wzrosła. Sprostanie nowym potrzebom, które z tego wynikają, oznacza

⁽¹⁾ Por. wspólne sprawozdanie Komisji i Rady „Wspieranie krajowych strategii na rzecz przyszłości opieki zdrowotnej i opieki nad osobami starszymi”, CS 7166/03, marzec 2003 r.

⁽²⁾ Por. opinia EKES-u z 13.12.2007 r. w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Promowanie solidarności między pokoleniami”, sprawozdawca: Luca JAHIER (CESE 1711/2007 — SOC/277).

- wspieranie działań zapobiegawczych i prewencyjnych, co ma pomóc w jak największym stopniu zahamować wzrost zapotrzebowania na opiekę w przyszłości; punktem wyjścia powinna być przy tym szeroko zakrojona strategia zapobiegania, łącząca aspekty prewencji zdrowotnej i zabezpieczenia finansowego z aspektami zabezpieczenia społecznego i wzmacnianiem umiejętności radzenia sobie w życiu codziennym;
- należy rozważyć stworzenie zachęt do zabezpieczania się przez osoby prywatne — na przykład zachęty podatkowe do zabezpieczenia finansowego — w przypadku uznania, że byłoby to potrzebne do osiągnięcia leżącego w interesie ogólnym celu, jakim jest zdrowie publiczne.

Opieka i oferta usług

- należy zapewnić rozszerzenie zróżnicowanej i dostosowanej do popytu oferty w zakresie opieki także w regionach, które obecnie znajdują się w niekorzystnej sytuacji pod tym względem;
- należy wspierać i wzmacniać istniejące sieci rodzinne i sąsiedzkie, które obecnie wykonują większą część zadań związanych z opieką (poprzez np. edukację i pomoc dla członków rodziny);
- należy aktywniej angażować w zadania związane z opieką organizacje pozarządowe, inicjatywy społeczno-gospodarcze oraz struktury spółdzielcze;
- w szczególności należy wspierać wolontariat w zakresie opieki niemedycznej i pomocy, zwłaszcza poprzez szkolenie wolontariuszy;
- zdrowa konkurencja między różnymi podmiotami oferującymi usługi w zakresie opieki powinna zapewniać zainteresowanym osobom większą swobodę wyboru, a także sprzyjać rozwojowi oferty przy zachowaniu ustalonych standardów jakości, celów, zadań, warunków przetargu oraz istniejących systemów zabezpieczenia społecznego, za które odpowiedzialność ponosiłby organ prawodawczy każdego państwa członkowskiego z uwagi na fakt, że świadczenia te należą do usług socjalnych użyteczności publicznej ⁽³⁾;
- osoby starsze i wymagające opieki należy bardziej włączać w sieci społeczne, mając przy tym także na względzie zapobieganie wykorzystywaniu i znęcaniu się;
- należy opracowywać modele wzorcowych rozwiązań w zakresie opieki paliatywnej świadczonej w placówkach opieki oraz w domu;
- należy rozwijać pracę w hospicjach.

Personel świadczący pielęgnację i opiekę

⁽³⁾ Zob. opinia EKES-u z 14.2.2008 w sprawie niezależnej oceny usług świadczonych w interesie ogólnym (sprawozdawca Raymond HENCKS) (TEN/289).

- należy zadbać o zapewnienie zasobów ludzkich w zakresie pielęgnacji i opieki, w szczególności przez dobre kształcenie pracowników, poprawę warunków pracy oraz podniesienie rangi zawodów związanych z opieką;
- należy ułatwiać uznawanie zdobytych kwalifikacji w UE;
- wzywa się Komisję do zbadania uregulowań transgranicznych kwestii związanych z opieką, np. takich jak korzystanie z opieki za granicą czy migracja pracowników;
- w trosce o zlikwidowanie pracy na czarno trzeba podjąć działania służące włączeniu do systemu prawnego regulującego stosunki pracy opieki świadczonej dotychczas nielegalnie, z uwzględnieniem szczególnych przypadków czynności wykonywanych w gospodarstwach domowych.

Opieka i pielęgnacja świadczona przez członków rodziny

- należy wzmacniać zachęty do świadczenia opieki niemedycznej i pomocy, czy to w stosunku do członków rodziny, czy na zasadach wolontariatu ⁽⁴⁾;
- należy rozwijać strategie i oferty dotyczące zagadnień demencji oraz depresji w wieku podeszłym, które obecnie stanowią jedno z największych wyzwań dla rodzin i systemu opieki;
- należy poprawiać możliwości godzenia życia rodzinnego i zawodowego poprzez działania wspierające i odciążające członków rodzin, którzy sprawują opiekę, jednocześnie pracując zawodowo (np. punkty opieki nad osobami starszymi w dużych przedsiębiorstwach, oferta świadczeń odciążających osoby opiekujące się członkami rodziny, opieka dochodząca).

Regulacje, standardy i jakość

- należy opracowywać standardy jakości we wszystkich dziedzinach związanych z opieką nad osobami starszymi, a także zapewniać efektywną kontrolę ich dotrzymywania przez niezależne organizacje i organy nadzoru oraz przez uznane instytucje stojące na straży praw człowieka;
- w ten sposób należy także zapewnić, aby w placówkach opieki, tak prywatnych, jak publicznych, szanowane były prawa i godność człowieka, a także aby ograniczona zdolność działania oraz zależność osób wymagających opieki od podmiotów ją świadczących nie była wykorzystywana na ich niekorzyść.

Wykorzystywanie technologii informacyjnych i komunikacyjnych

- należy wspierać wykorzystywanie technologii informacyjnych i komunikacyjnych, telematyki oraz pomocy technicznych do celów opieki i nadzoru, uwzględniając przy tym aspekty etyczne.

⁽⁴⁾ Na temat wspierania wolontariatu zob. także opinię EKES-u z 13.12.2006 r. w sprawie: „Działalność wolontariacka: jej rola w społeczeństwie europejskim i jej oddziaływanie”, sprawozdawca: Erika KOLLER (Dz.U. C 325 z 30.12.2006).

2. Kontekst

2.1 Prezydencja słoweńska chciałaby kontynuować ogólnoeuropejską debatę nad sposobami reagowania na zmiany demograficzne i zwróci szczególną uwagę na solidarność międzypokoleniową. Zmienia się stosunek procentowy między pokoleniem osób młodych, w średnim wieku i starszych. Stale rośnie odsetek osób starszych. W niektórych okolicach liczebność obecnego młodego pokolenia jest o połowę mniejsza niż pokolenia urodzonego po II wojnie światowej. Wszystko to powoduje, że rodzi się szereg pytań dotyczących solidarności międzypokoleniowej i współistnienia pokoleń. Dzisiejszy tryb życia i podział pracy (zwłaszcza w miastach) niekorzystnie wpływa na relacje między pokoleniami oraz osłabia i znacznie zmienia powiązania między nimi. Poszczególne pokolenia traktuje się w coraz większym stopniu odrębnie oraz z punktu widzenia uzyskanych przez nie praw. Niewłaściwa reakcja może w tym kontekście prowadzić nawet do konfliktu między pokoleniami.

2.2 Słoweńska prezydencja Rady planuje zorganizowanie konferencji poświęconej solidarności międzypokoleniowej i współistnieniu pokoleń (28-29 kwietnia 2008 r.), która skupiaby się na następujących zagadnieniach:

- 1) solidarność międzypokoleniowa w odniesieniu do opieki zdrowotnej, życia rodzinnego i budownictwa mieszkaniowego;
- 2) opieka długoterminowa dla osób starszych.

2.3 W związku z tym prezydencja słoweńska zwróciła się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie „Gwarantowanie powszechnego dostępu do opieki długoterminowej oraz stabilność finansowa systemów opieki długoterminowej dla osób starszych Dz.U. C 74 z 23.3.2005”.

3. Opieka długoterminowa jako wyzwanie europejskie

3.1 Zagadnienie opieki długoterminowej należy do głównych wyzwań społeczno-politycznych, przed którymi stoją wszystkie państwa Unii Europejskiej. Dlatego też musi ona zostać odpowiednio uwzględniona także w planach działań instytucji europejskich.

3.2 Instytucje europejskie poruszały to zagadnienie — niezależnie od kompetencji krajowych w tym zakresie — w wielu inicjatywach ⁽⁵⁾, a w szczególności wspierały wzajemną wymianę doświadczeń w ramach otwartej metody koordynacji ⁽⁶⁾. Należy kontynuować i zwiększać te wysiłki, przy czym

⁽⁵⁾ Np. Rada Unii Europejskiej, *Wspólne sprawozdanie 2007 w sprawie ochrony socjalnej i integracji społecznej*, konferencja dotycząca transatlantycznej wymiany poglądów i doświadczeń w zakresie opieki długoterminowej, Bruksela 2006, konferencja na temat: „Opieka długoterminowa dla osób starszych”, 2005, i in.

⁽⁶⁾ Por. Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów „Modernizacja ochrony socjalnej w celu ukształtowania efektywnej, dostępnej i stabilnej opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej: wsparcie strategii krajowych przy użyciu otwartej metody koordynacji” z 20.04.2004 r., COM(2004) 304, a także opinia EKES-u w tej sprawie z 28.10.2004 r., sprawozdawca: p. Paolo BRAGHIN (Dz.U. C 120 z 20.5.2005).

w ramach tej metody EKES kładzie największy nacisk na zaangażowanie partnerów społecznych i podmiotów społeczeństwa obywatelskiego.

3.3 Sprawozdania opracowane na ten temat przez poszczególne kraje wskazują, że wiele wyzwań — mimo różnych uwarunkowań i sytuacji wyjściowych — w większości krajów przedstawia się tak samo. Dlatego też sensowna byłaby tutaj współpraca przy poszukiwaniu rozwiązań.

3.4 W sprawozdaniach tych potwierdzono także uzgodnione wspólnie w UE cele dotyczące powszechnego dostępu do usług, wysokiej jakości usług oraz stabilności finansowej systemów. Cele te stanowią także podstawę niniejszej opinii.

4. Kontekst demograficzny i społeczny

4.1 Rosnące wyzwania w dziedzinie opieki długoterminowej są wynikiem zjawisk, które powodują zaostrzenie tego problemu w wielu aspektach.

4.2 Następstwem stale rosnącej średniej długości życia w naszych społeczeństwach jest znaczny wzrost liczby osób bardzo starych (w wieku powyżej 80 lat): prognozowany przyrost wynosi 17,1 % w latach 2005-2010 i 57 % w latach 2010-2030. Tym samym w roku 2030 w Europie będzie żyło prawie 34,7 mln osób w wieku powyżej 80 lat, w porównaniu z ok. 18,8 mln obecnie. W 1975 r. odsetek osób powyżej 80. roku życia w całkowitej liczbie ludności w krajach UE wynosił jedynie 2,0 %, natomiast w 2050 r. wyniesie on 11,8 % ⁽⁷⁾.

4.3 Pomimo wspólnych tendencji występują wyraźne różnice w obrębie poszczególnych państw członkowskich i pomiędzy nimi. I tak, średnia długość życia w państwach członkowskich UE wynosi od 65,4 do 77,9 lat dla mężczyzn oraz od 75,4 do 83,8 lat dla kobiet.

4.4 Jednocześnie coraz więcej osób starszych mieszka samotnie, ponieważ członkowie ich rodzin wyprowadzili się lub ponieważ one same owdowiały. Mobilność — także międzynarodowa — wspierana w innych obszarach polityki europejskiej i polityk krajowych, w dziedzinie opieki jest źródłem dodatkowych wyzwań.

4.5 Ze względu na niskie wskaźniki urodzeń (w 1960 r. wskaźnik płodności w prawie wszystkich krajach UE wynosił więcej niż niezbędne 2,1 %, natomiast w roku 2003 wszystkie kraje UE bez wyjątku miały wskaźnik niższy) nie tylko zmniejszy się potencjał wsparcia międzypokoleniowego (relacja

⁽⁷⁾ Komunikat Komisji dotyczący zielonej księgi „Wobec zmian demograficznych: nowa solidarność pomiędzy pokoleniami” z 16.03.2005 r., COM(2005) 94

między osobami wymagającymi opieki a potencjalnymi opiekunami), a tym samym potencjał świadczenia opieki w rodzinie, lecz będzie też coraz trudniej pokryć zapotrzebowanie na zawodowych opiekunów na rynku pracy. Dodatkowo zjawisko to zaostrza problem finansowania opieki długoterminowej.

4.6 Kolejny aspekt zmian demograficznych i społecznych, jakim jest zmiana struktury rodziny oraz wzrost liczby kobiet pracujących zawodowo, prowadzi do tego, że wiele usług związanych z opieką, które kiedyś świadczone były przez rodzinę — zwłaszcza przez kobiety — w przyszłości nie będzie mogło być świadczonych wcale lub nie w takim stopniu jak dotychczas. ⁽⁸⁾

4.7 Większe możliwości medycyny w znacznym stopniu przyczyniają się do wzrostu średniej długości życia oraz do poprawy jego jakości. Terapia często jest w stanie znacznie wydłużyć życie, nie gwarantując jednak wyleczenia. Wskutek tego wzrasta liczba przypadków chorób przewlekłych lub długotrwałych, wymagających dużego nakładu opieki.

4.8 Szczególnym problemem jest w związku z tym rosnąca liczba zachorowań na choroby demencyjne, wymagające dużych nakładów czasu i kosztów na opiekę nad osobami nimi dotkniętymi, a także depresje wieku podeszłego, które często idą w parze z objawami demencyjnymi lub innymi i które stwarzają podobne trudności w zakresie opieki. Potrzebne są wyspecjalizowane oferty oraz placówki, w których osoby takie będą mogły otrzymywać opiekę z poszanowaniem ich godności. Jest to tym ważniejsze, że ryzyko zachorowania na demencję starczą rośnie proporcjonalnie do wzrostu średniej długości życia. W tym kontekście niepokojący jest także problem wzrostu liczby samobójstw wśród osób starszych.

4.9 Wraz z wkraczaniem coraz to nowych roczników w wiek, w którym może wystąpić potrzeba opieki, zmieniają się zarówno warunki społeczne, jak i postawy, wymagania oraz możliwości osób z tej opieki korzystających. Opracowując koncepcje na przyszłość, należy wziąć pod uwagę dynamikę tych zmian.

5. Zapewnienie dostępu do zróżnicowanej oferty w zakresie opieki

5.1 Opieka długoterminowa polega na wspieraniu osób, które nie są w stanie żyć samodzielnie i dlatego w życiu codziennym są zależne od pomocy innych. Potrzebują one pomocy począwszy od przemieszczania się i opieki społecznej, przez zakupy, gotowanie i inne prace domowe, aż po mycie i przyjmowanie pożywienia. Do tego rodzaju opieki długoterminowej niekoniecznie potrzebne są kwalifikacje medyczne. Dlatego też w wielu państwach członkowskich często jest ona pozostawiana członkom rodziny, zazwyczaj małżonkom lub potomstwu, na których nadal spoczywa większość zadań w zakresie opieki długoterminowej.

5.2 Z przytoczonych wyżej powodów w przyszłości nie będzie już można oczekiwać od członków rodziny przejmowania opieki w tym samym stopniu co wcześniej. W związku z tym rosnąca liczba niedołączonych osób starszych jest zdana na

zawodowych opiekunów, którzy świadczą opiekę w specjalnych ośrodkach lub w domu osoby wymagającej pielęgnacji. Opiekunowie ci powinni zostać odpowiednio przeszkoleni.

5.3 Opieka długoterminowa może być sprawowana na różne sposoby. Oprócz opieki w rodzinie, opieka profesjonalna może być świadczona w domu, w ośrodkach pobytu dziennego, we wspólnotach mieszkaniowych, specjalnych placówkach opieki lub w szpitalach. Osoby wymagające pielęgnacji potrzebują zazwyczaj wielu form opieki medycznej i niemedycznej, co rodzi potrzebę dobrej współpracy między rodzinami, zawodowymi opiekunami oraz personelem medycznym. Tym samym koordynacja tych usług ma duże znaczenie (zarządzanie punktami kontaktowymi, zarządzanie poszczególnymi przypadkami chorobowymi).

5.4 W przypadku opieki długoterminowej nie istnieje użyteczna strategia oferująca tylko jedną opcję. Różne potrzeby osób zainteresowanych wymagają zróżnicowanej oferty usług związanych z opieką. Tym ważniejsze jest wykorzystanie doświadczeń z różnych krajów w zakresie rodzaju, organizacji i funkcjonowania tej oferty.

5.5 Należy dążyć do zapewnienia każdemu jak największej swobody wyboru formy opieki oraz podmiotu ją świadczącego. Wymaga to nie tylko udostępnienia różnorodnej oferty, lecz także stworzenia odpowiednich warunków ramowych dla działalności dużej liczby usługodawców prywatnych, niekomercyjnych i publicznych oraz wspieranie konkurencji między nimi służącej stałemu doskonaleniu oferty. Aby konkurencja ta nie obciążała osób korzystających z opieki, musi ona toczyć się w ramach ustalonych standardów jakości, które trzeba także odpowiednio kontrolować. Ponadto, ponieważ chodzi tu o usługi społeczne użyteczności publicznej, za konkurencję tę powinien odpowiadać organ ustawodawczy, który określałby zadania do wykonania, cele, jakie należałoby zrealizować oraz oceniałby osiągnięte rezultaty.

5.6 Mechanizmy ochrony socjalnej w poszczególnych krajach wpływają na sposób, w jaki organizowana jest opieka. Gdy na przykład przeznaczają się większe środki na ośrodki opieki niż na opiekę domową, więcej osób będzie mieszkało wtedy w tego rodzaju placówkach.

5.7 Zasadniczo wiele przemawia za tym, aby dawać pierwszeństwo opiece domowej. Odpowiada to pragnieniu wielu osób, które chciałyby mieszkać w domu również w starszym wieku lub w przypadku choroby. Koszty opieki domowej świadczonej przez członków rodziny są niższe niż w przypadku opieki stacjonarnej. Nie może to jednak prowadzić do sytuacji, że na członków rodziny — a zwłaszcza na kobiety — wywierany jest nacisk, by sami ponosili te obciążenia.

5.8 Celem powinno być znalezienie w każdej indywidualnej sytuacji najlepszej formy opieki uwzględniającej interesy wszystkich zainteresowanych stron. W wielu przypadkach nie ma jednak innej możliwości niż umieszczenie danej osoby w ośrodku stacjonarnym.

⁽⁸⁾ Por. opinia EKES-u z 14.03.2007 r. w sprawie: „Rodzina a zmiany demograficzne”, sprawozdawca Stéphane BUFFETAUT (C 161 13.7.2007)

6. Finansowanie systemów opieki

6.1 Obecnie sposób finansowania systemów opieki znacznie się różni w poszczególnych państwach członkowskich, a niekiedy także w ramach tego samego państwa. Powodem tego jest fakt, że opieka długoterminowa często jest podzielona między różne struktury i budżety organów publicznych, świadczona na szczeblu lokalnym, a także istnieją różne systemy ubezpieczeń społecznych, ubezpieczeń prywatnych oraz podatkowe.

6.2 Systemy finansowania opieki długoterminowej nadal będą się różnić w najbliższej przyszłości ze względu na ich zależność od krajowych i regionalnych uwarunkowań oraz strategii politycznych. Jako że w wielu krajach są one obecnie przedmiotem dyskusji, potrzebna i ważna jest wymiana doświadczeń w zakresie kształtowania i sposobu działania poszczególnych instrumentów finansowych (np. systemy ubezpieczeń, zachęty podatkowe), a także systemów świadczenia opieki (np. osobisty budżet na opiekę, świadczenia pieniężne, świadczenia rzeczowe).

6.3 Kluczową kwestią w przypadku długoterminowego finansowania opieki powinno być stwierdzenie, w jaki sposób można ograniczyć dodatkowy wzrost kosztów w tej dziedzinie. Jako środki i strategie w tym zakresie można rozważyć:

- utrzymanie i wzmocnienie rodzinnych możliwości opieki, w szczególności poprzez mechanizmy motywacyjne oraz ofertę świadczeń odciążających osoby opiekujące się członkami rodziny (np. opieka krótkoterminowa, na czas urlopu, placówki pobytu dziennego);
- stały rozwój i ulepszanie oferty w zakresie opieki i pielęgnacji, także pod względem proponowanych świadczeń, kosztów, jakości i jej efektywności;
- ustanowienie struktur konkurencyjnych (tam, gdzie jest to możliwe i celowe), aby poprzez konkurencję stymulować świadomość w zakresie kosztów i rozwój;
- wdrażanie kompleksowej strategii zapobiegania w dziedzinie opieki; powinna ona uwzględniać szeroki zakres zagadnień — od środków zapobiegawczych związanych z ochroną zdrowia, zapobiegania potencjalnym urazom (zapobieganie upadkom w domu), przez prywatne zabezpieczenie finansowe, tworzenie dla osób w wieku starszym nowych sieci społecznych, które mogą świadczyć pomoc, aż do wzmocnienia umiejętności radzenia sobie w życiu codziennym (np. umiejętności związanych z prowadzeniem gospodarstwa domowego);
- zwiększenie zaangażowania wolontariuszy w świadczenie usług opieki (np. pomoc sąsiedzka, usługi takie jak odwiedziny i zapewnianie towarzystwa, pomoc w pielęgnacji, opieka w hospicjach), włączając w nie także — w duchu podejmowania zagadnienia relacji międzypokoleniowych — uczniów i młodzież;

- większe wykorzystanie w opiece technicznych środków pomocniczych oraz technologii informacyjnych i komunikacyjnych (np. *smart housing* — „inteligentny dom”, nadzór na odległość, nauczanie osób w podeszłym wieku, jak komunikować się przy pomocy technologii informatycznych).

7. Jakość opieki długoterminowej

7.1 Osoby potrzebujące pomocy również zasługują na usługi wysokiej jakości. W tym kontekście Unia Europejska postawiła sobie za cel zapewnienie dostępu do zrównoważonej opieki wysokiej jakości. ⁽⁹⁾

7.2 Według sprawozdań poszczególnych państw członkowskich występują obecnie znaczne różnice w zakresie formułowania standardów jakości w dziedzinie opieki, ich mocy prawnej oraz kwestii obowiązywania poszczególnych norm na szczeblu krajowym bądź regionalnym. Ogólnie większość krajów przyznała, że w tej dziedzinie istnieje zbyt mało norm, a regulacje są niewystarczające.

7.3 Podobnie jak w przypadku finansowania, także tutaj będą nadal obowiązywały przepisy krajowe i regionalne. Jednak to właśnie w tym zakresie wymiana doświadczeń między wszystkimi państwami UE mogłaby dostarczyć cennych impulsów i punktów odniesienia dla przepisów krajowych i regionalnych. Dlatego też EKES zachęca, aby w ramach wspólnego projektu obejmującego całą UE opracować kryteria jakości dla opieki długoterminowej, które mogłyby służyć poszczególnym krajom jako wskazówki przy ustanawianiu ich własnych norm, a także uwzględniały rosnącą mobilność osób korzystających z opieki oraz personelu ją świadczącego.

8. Sektor opieki długoterminowej na rynku pracy

8.1 Sektor opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej ma znaczący udział procentowy w całkowitym zatrudnieniu w Unii Europejskiej (9,7 % całkowitego zatrudnienia w UE w 2001 r.) i przyczynił się do powstania w latach 1997-2002 1,7 mln nowych miejsc pracy w UE-15. W dziedzinie opieki i pielęgnacji w Europie istnieje znaczący rynek pracy — częściowo legalny, a częściowo także wiążący się z pracą „na czarno”.

8.2 Sektor opieki oferuje szanse na rynku pracy także grupom, które mają na nim często trudności (np. osoby powracające do pracy po przerwie, imigranci). EKES zachęca do

⁽⁹⁾ Por. Wspólnotowy program działań w dziedzinie zdrowia na lata 2008-2013

uwzględnienia tych okoliczności w odpowiednich programach krajowych na rzecz wspierania rynku pracy, a także w europejskich programach dotyczących zatrudnienia (przekwalifikowanie, zdobywanie kwalifikacji).

8.3 Szybko rozwija się rynek usług indywidualnych świadczonych w prywatnych gospodarstwach domowych. Pod wieloma względami umożliwiają one w społeczeństwie, w którym obowiązuje podział pracy, urzeczywistnienie wolności wyboru w odniesieniu do wykonywania zawodu oraz mogą ułatwiać niektórym osobom godzenie życia zawodowego i rodzinnego. Praca w gospodarstwie domowym jest formą zatrudnienia, która odbiega nieco od klasycznej relacji między pracodawcą a pracownikiem. Istnieje tutaj potrzeba zlikwidowania pracy na czarno i stworzenia odpowiednich warunków ramowych, by zatrudnienie to było legalnym stosunkiem prawnym.

8.4 W ramach kroków podejmowanych w dziedzinie kształcenia, EKES popiera wykorzystanie Europejskiego Funduszu Społecznego — także w celu podniesienia w dłuższej perspektywie jakości miejsc pracy w sektorze opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej, zapobiegania przedwczesnej rezygnacji z działalności zawodowej oraz poprawy jakości, elastyczności, a tym samym efektywności łańcucha zaopatrzenia. Te działania w dziedzinie kształcenia powinny obejmować także osoby działające na zasadzie wolontariatu.

8.5 W kontekście europejskiego rynku pracy należy dążyć do jak najszybszego wzajemnego uznawania wykształcenia w tej dziedzinie, bez nadmiernej biurokracji.

8.6 Praca związana z opieką i pielęgnacją, zarówno medyczną, jak i niemiedyczną, jest wyczerpująca fizycznie i psychicznie, dlatego ważną rolę musi odgrywać odciążanie i wspieranie opiekunów, aby zapewnić nie tylko jakość opieki, lecz także dalszą pracę tych osób w zawodzie. Niebezpieczeństwo nadmiernego obciążenia jest tutaj bardzo wysokie. Praca związana z opieką i pielęgnacją jest ciężka, wymaga optymalnych warunków i zasługuje na sprawiedliwe wynagrodzenie oraz na uznanie społeczne.

8.7 Praca związana z opieką i pielęgnacją jest wykonywana przede wszystkim przez kobiety, co musi zostać uwzględnione w odpowiednich działaniach UE na rzecz wspierania kobiet i równości płci.

9. Godzenie opieki, życia rodzinnego i życia zawodowego

9.1 W opinii „Rodzina a zmiany demograficzne” ⁽¹⁰⁾ Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wypowiedział się

⁽¹⁰⁾ Por. opinia rozpoznawcza EKES-u z 14.03.2007 r. w sprawie „Rodzina a zmiany demograficzne”, sprawozdawca: Stéphane BUFFETAUT (Dz. U. C 161 z 13.7.2007)

wyczerpująco na temat zmian demograficznych w Unii Europejskiej i ich wpływu na rodziny. Jednak zmiany demograficzne spowodują także, że w przyszłości coraz więcej ludzi obok pracy zawodowej będzie musiało zajmować się opieką nad starszymi członkami rodziny. Należy więc rozważyć rozwój usług w dziedzinie opieki nad takimi osobami, tak aby uwzględnić odciążenie zajmujących się nimi członków rodziny i zapewnić możliwość lepszego godzenia zobowiązań związanych z opieką z życiem zawodowym.

9.2 Zadaniem partnerów społecznych może być tutaj wspieranie wymiany doświadczeń w zakresie już wypróbowanych środków związanych z odciążaniem pracujących zawodowo członków rodziny, którzy opiekują się swoimi krewnymi ⁽¹¹⁾.

10. Działalność hospicjów i prawo do godnej śmierci

10.1 W debacie dotyczącej starzenia się społeczeństw nie powinno się pomijać rozważań na temat kresu życia. Według zasad ONZ odnoszących się do osób starszych, wszyscy ludzie powinni mieć prawo do możliwie godnej śmierci, zgodnej z systemem wartości kulturowych danej osoby.

10.2 EKES zajmował się tym tematem w opinii „Praca w hospicjach jako przykład działalności wolontariackiej w Europie” Dz. U. C 74 z 23.3.2005 ⁽¹²⁾. Odsyła się tutaj do przedstawionych w niej propozycji dotyczących tej tematyki ⁽¹³⁾.

11. Opieka a przemoc

11.1 EKES zajmował się niedawno tematyką przemocy związanej z opieką domową i instytucjonalną w opinii ⁽¹⁴⁾ poświęconej znęcaniu się nad osobami starszymi i opracował różne sugestie, na które również należy zwrócić uwagę w tym miejscu.

12. Wymiana doświadczeń w ramach otwartej koordynacji, projektów badawczych i działań dodatkowych

12.1 W obliczu faktu, że polityka wspólnotowa w zakresie opieki długoterminowej nie jest możliwa ze względów prawnych, EKES podkreśla, że otwarta metoda koordynacji jest niezwykle ważnym środkiem służącym realizacji celów modernizacji i rozwoju trwałej opieki długoterminowej wysokiej jakości, która byłaby dostępna dla wszystkich.

12.2 EKES wymienił już w swojej wcześniejszej opinii ⁽¹⁵⁾ tematy, na których powinna się skupiać analiza i wymiana doświadczeń.

⁽¹¹⁾ Por. opinia rozpoznawcza EKES-u z 11.07.2007 r. w sprawie „Rola partnerów społecznych w godzeniu życia zawodowego, rodzinnego i osobistego”, sprawozdawca: Peter CLEVER (Dz. U. C 256 z 27.10.2007)

⁽¹²⁾ Por. opinia z inicjatywy własnej EKES-u w sprawie „Praca w hospicjach jako przykład działalności wolontariackiej w Europie” z 20.03.2002 r., sprawozdawca: Soscha EULENBURG (Dz. U. C 125 z 27.5.2002)

⁽¹³⁾ Por. Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego „Reakcja Europy na starzenie się ludności na świecie — postęp społeczno-gospodarczy w starzejącym się świecie. Wkład Komisji Europejskiej na 2. konferencję światową w sprawie starzenia się” z 18.03.2002 r., COM(2002) 143 końcowy

⁽¹⁴⁾ Por. opinia rozpoznawcza EKES-u w sprawie „Znęcanie się nad osobami starszymi” z 24.10.2007 r., sprawozdawca: Renate HEINISCH Dz. U. C 44 z 16.2.2008.

⁽¹⁵⁾ Zob. przypis 3

12.3 W ramach opinii „Zapotrzebowanie na badania nad zmianami demograficznymi — jakość życia osób starszych oraz potrzeby technologiczne” ⁽¹⁶⁾ EKES wskazał na szerokie zapotrzebowanie na badania w zakresie zapobiegania i możliwości leczenia, kwalifikacji w zawodach związanych z pielęgnacją, oferty w zakresie pielęgnacji, rozwiązań technicznych, a także wsparcia dla członków rodziny. Omówione przy tym zagadnienia związane z badaniami są nadal tak samo aktualne jak wyrażone w opinii wezwanie do opracowania na szczeblu europejskim uzgodnionych definicji pojęć w dziedzinie opieki.

12.4 Ponadto konieczne jest organizowanie warsztatów, konferencji itp. w celu wspierania europejskiej wymiany doświadczeń oraz opracowania strategii działania.

12.5 Dodatkowo należy zachęcać do współpracy z organizacjami międzynarodowymi, takimi jak OECD i WHO.

13. Prawo europejskie

13.1 Mimo że dziedzina opieki długoterminowej nie leży w bezpośredniej gestii prawodawstwa europejskiego, jednak poprzez inne obszary prawne ma ono na nią znaczny wpływ. Z

jednej strony nie znamy jeszcze skutków dyrektywy w sprawie usług na rynku wewnętrznym, zwłaszcza w odniesieniu do usług socjalnych użyteczności publicznej, a z drugiej strony Trybunał Sprawiedliwości w Luksemburgu interpretuje w sposób ścisły swobodę świadczenia usług (*). Osoby świadczące usługi w zakresie opieki, ich pracownicy oraz osoby otrzymujące opiekę długoterminową mogą znaleźć się w sytuacji niepewności prawnej, podczas gdy zapotrzebowanie na tego rodzaju usługi będzie wzrastać we wszystkich państwach UE. Oferta usług oraz ich ceny będą się znacznie różnić w zależności od danego państwa członkowskiego. Powstaje ryzyko zwiększenia, przynajmniej w strefach przygranicznych, turystyki medycznej, która już istnieje i która stwarza istotne problemy dla władz lokalnych. Przy opracowywaniu przepisów w tych obszarach należy zatem uwzględnić ich skutki dla opieki długoterminowej.

13.2 W szczególności na dziedzinę opieki wpływają sprzeczne ze sobą wymogi konkurencji oraz dostępności. Dlatego też należy uwzględnić tę dziedzinę w dyskusji na temat usług transgranicznych, prawa pracy, usług bytowych i świadczonych w interesie ogólnym.

Bruksela, 13 marca 2008 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁶⁾ Por. opinia EKES-u z inicjatywy własnej „W kierunku 7. ramowego programu badań: Zapotrzebowanie na badania nad zmianami demograficznymi — jakość życia osób starszych oraz potrzeby technologiczne” z 15.09.2004 r., sprawozdawca Renate HEINISCH (Dz.U. C 74 z 23.3.2005).

(*) Wyrok ETS C-341/05 z 18.12.2007 (Laval-Partneri Ltd v. Svenska Byggnadsarbetareförbundet et alii).

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2004/40/WE w sprawie minimalnych wymagań w zakresie ochrony zdrowia i bezpieczeństwa dotyczących narażenia pracowników na ryzyko spowodowane czynnikami fizycznymi (polami elektromagnetycznymi) (osiemnasta dyrektywa szczegółowa w rozumieniu art. 16 ust. 1 dyrektywy 89/391/EWG)

COM(2007) 669 wersja ostateczna — 2007/0230 (COD)

(2008/C 204/22)

Dnia 21 listopada 2007 r. Rada, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2004/40/WE w sprawie minimalnych wymagań w zakresie ochrony zdrowia i bezpieczeństwa dotyczących narażenia pracowników na ryzyko spowodowane czynnikami fizycznymi (polami elektromagnetycznymi) (osiemnasta dyrektywa szczegółowa w rozumieniu art. 16 ust. 1 dyrektywy 89/391/EWG)

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 21 lutego 2008 r. Sprawozdawcą był Krzysztof PATER.

Na sesji plenarnej w dniach 12 i 13 marca 2008 r. (posiedzenie z 12 marca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 66 do 1 — 11 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Wnioski

1.1 EKES uważa, że problematyka ochrony przed negatywnym bezpośrednim i pośrednim oddziaływaniem pól elektromagnetycznych na zdrowie pracowników powinna być jak najszybciej objęta wymaganiami dyrektywy europejskiej. Jednakże, biorąc pod uwagę argumenty przytoczone przez Komisję oraz przedstawione w niniejszej opinii, EKES pozytywnie opiniuje wniosek Komisji.

1.2 Samo przesunięcie w czasie transpozycji dyrektywy 2004/40/WE nie rozwiąże problemów z implementacją jej wymagań do praktyki. Dlatego EKES popiera zapowiadaną przez Komisję konieczność podjęcia pilnych prac nad udoskonaleniem tej dyrektywy.

1.3 EKES podkreśla, że w wyniku odroczenia terminu wejścia w życie obecnej dyrektywy o 4 lata i równoczesnych deklaracji o potrzebie zmodyfikowania jej treści w tym okresie, pracownicy i pracodawcy otrzymają niejednoznaczny sygnał o intencjach legislacyjnych Komisji. W tej sytuacji Komitet oczekuje, że Komisja pilnie podejmie działania ograniczające negatywne skutki tego stanu niepewności w systemie prawnym UE.

1.4 Komitet zaleca wzięcie pod uwagę, w toku dalszych prac Komisji, szczegółowych uwag i propozycji zawartych w niniejszej opinii.

2. Istota wniosku Komisji

2.1 Celem wniosku Komisji jest przesunięcie terminu transpozycji dyrektywy 2004/40/WE Parlamentu Europejskiego i

Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych wymagań w zakresie ochrony zdrowia i bezpieczeństwa dotyczących narażenia pracowników na ryzyko spowodowane czynnikami fizycznymi (polami elektromagnetycznymi) o cztery lata, do dnia 30 kwietnia 2012 r.

2.2 Swoją wniosek Komisja uzasadnia przede wszystkim obawami, że zawarte w dyrektywie ograniczenia dopuszczalnej ekspozycji pracowników utrudnią rozwój diagnostyki medycznej techniką rezonansu magnetycznego (MRI). Ponadto Komisja pragnie uzyskać dodatkowy czas na szczegółową ocenę wpływu dyrektywy na bezpieczeństwo innych kategorii pracowników oraz rozwój innych sektorów gospodarki wykorzystujących pola elektromagnetyczne.

2.3 Równocześnie Komisja zapowiada opracowanie propozycji zmian do dyrektywy 2004/40/WE, ze względu na oczekiwane w 2008 i 2009 r. nowe rezultaty badań naukowych, w tym zaleceń ICNIRP⁽¹⁾ i WHO⁽²⁾, które — jak oczekuje Komisja — mogą wskazywać wartości dopuszczalne różniące się od tych, które obecnie określa dyrektywa.

2.4 Omawiany wniosek Komisji nie był przedmiotem opinii europejskich partnerów społecznych.

2.5 Dyrektywa 2004/40/WE, będąca przedmiotem wniosku Komisji, jest osiemnastą dyrektywą szczegółową w rozumieniu art. 16 ust. 1 dyrektywy ramowej 89/391/EWG i dotyczy ochrony wszystkich kategorii pracowników przed ryzykiem

⁽¹⁾ ICNIRP (International Commission on Non-Ionizing Radiation Protection) — Międzynarodowa Komisja Ochrony przed Promieniowaniem Niejonizującym.

⁽²⁾ WHO (World Health Organization) — Światowa Organizacja Zdrowia.

wynikającym z ekspozycji na pola elektromagnetyczne w środowisku pracy ⁽³⁾. Projekt tej dyrektywy nie został skierowany do opiniowania przez EKES, uznano bowiem za wystarczającą opinię EKES-u z 1993 r. w sprawie projektu dyrektywy odnoszącej się do 4 czynników fizycznych środowiska pracy ⁽⁴⁾ ⁽⁵⁾.

2.6 Obecnie ochrona przed nadmierną ekspozycją na pola elektromagnetyczne jest znacznie zróżnicowana w państwach członkowskich — siedem państw zgłosiło już Komisji wykonanie transpozycji wymagań dyrektywy do porządku prawnego (Austria, Czechy, Słowacja, Litwa, Łotwa, Estonia oraz Włochy) ⁽⁶⁾, w innych państwach nadal obowiązują starsze, różnego typu regulacje (m.in. w Szwecji, Finlandii, Polsce, Bułgarii, Rumunii, Wielkiej Brytanii, Francji) lub nadal nie ma przepisów szczegółowych w tym zakresie ⁽⁷⁾.

3. Uwagi ogólne

3.1 Biorąc pod uwagę wymagania dyrektywy ramowej 89/391/EWG oraz dostępne, bogate dane naukowe, nie ulega wątpliwości, że dla właściwej ochrony przed negatywnym bezpośrednim i pośrednim oddziaływaniem pól elektromagnetycznych na zdrowie pracowników (zwłaszcza potencjalnych matek) i ich zdolność do poprawnego wykonywania czynności zawodowych, konieczne jest jak najszybsze objęcie tych zagadnień odpowiednimi wymaganiami dyrektywy europejskiej.

3.2 Jednakże, biorąc pod uwagę argumenty wyłożone przez Komisję oraz przedstawione w niniejszej opinii, EKES pozytywnie opiniuje wniosek Komisji.

3.3 EKES popiera zapowiadane przez Komisję podjęcie pilnych prac nad udoskonaleniem tej dyrektywy w celu zapewnienia praktycznego wdrożenia jej przepisów. EKES uważa, że wymagania udoskalonej dyrektywy powinny odzwierciedlać

⁽³⁾ Źródłami pól występującymi powszechnie w różnych działach gospodarki są m.in.: przemysłowe urządzenia elektrotermiczne (nagrzewnice indukcyjne i piece), zgrzewarki dielektryczne i rezystancyjne, urządzenia spawalnicze, instalacje elektrolityczne, elektroenergetyczne urządzenia przesyłowo-rozdzielcze, radiowe i telewizyjne stacje nadawcze, urządzenia telekomunikacji bezprzewodowej, w tym stacje bazowe telefonii komórkowej, urządzenia radarowe, sprzęt medyczny stosowany w diagnostyce i terapii, m.in. w elektrochirurgii, diatermii fizykoterapeutycznej, tomografii rezonansu magnetycznego, przeciwwskazkowej stymulacji magnetycznej itp.

⁽⁴⁾ Dyrektywa Rady w sprawie minimalnych wymagań w zakresie ochrony zdrowia i bezpieczeństwa dotyczących narażenia pracowników na ryzyko spowodowane czynnikami fizycznymi, Dz.U. C 77 z 18.3.1993, s. 12.

⁽⁵⁾ Opinia w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie minimalnych wymagań w zakresie ochrony zdrowia i bezpieczeństwa dotyczących narażenia pracowników na ryzyko spowodowane czynnikami fizycznymi, Dz.U. C 249 z 13.9.1993, s. 28.

⁽⁶⁾ Wg informacji z DG ds. Zatrudnienia.

⁽⁷⁾ Wg informacji z serwisu internetowego WHO (<http://www.who.int/docstore/peh-emf/EMFstandards/who-0102/Worldmap5.htm>).

pogłębione podejście do ochrony przed ryzykiem wynikającym z ekspozycji na pola, w tym uwzględnić uwagi szczegółowe, przedstawione w dalszej części opinii.

3.4 Komitet z zalem stwierdza, że po raz pierwszy w historii Komisja Europejska bardzo poważnie odracza w czasie wejście w życie wymagań obligatoryjnej dyrektywy z zakresu minimalnych wymagań bezpieczeństwa pracowników przed zagrożeniami zawodowymi.

3.5 Biorąc pod uwagę zapowiedź Komisji o konieczności zmian treści dyrektywy oraz apel skierowany do państw członkowskich w sprawie wstrzymania transpozycji wymagań dyrektywy 2004/40/WE ⁽⁸⁾, mamy do czynienia z faktycznym wycofaniem wymagań dyrektywy 2004/40/WE w obecnym kształcie. Tymczasem z punktu widzenia formalnego nastąpi jedynie odroczenie terminu wejścia w życie dyrektywy. Taka sytuacja spowoduje zatem niespójność systemu prawnego, zainteresowane podmioty otrzymają bowiem sprzeczne sygnały na temat zakresu działań, które należy podjąć, aby ograniczyć narażenie na pola elektromagnetyczne na europejskim rynku pracy. EKES podkreśla wobec tego znaczenie pilnego ustanowienia spójnych przepisów.

3.6 Analiza wymagań dyrektywy 2004/40/WE, wykonana w różnych krajach członkowskich, w związku z przygotowaniami do jej transpozycji, wykazała rozmaite mankamenty, co najmniej utrudniające pełną transpozycję. Komitet oczekuje, że projekt udoskalonej dyrektywy, zapowiadany przez Komisję na 2009 r., zostanie przekazany do zaopiniowania przez EKES, a ewentualne uwagi Komitetu zostaną poważnie wzięte pod uwagę.

3.7 Komitet stwierdza, że aktualnie poziom ochrony pracowników przed ryzykiem związanym z ekspozycją na pola elektromagnetyczne jest zróżnicowany w poszczególnych państwach członkowskich. Pilne opracowanie udoskalonego tekstu dyrektywy, zapewniającej wszystkim pracownikom odpowiednie bezpieczeństwo wobec ekspozycji na pola elektromagnetyczne, powinno być traktowane jako priorytet.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Uzasadnienie Komisji o konieczności przesunięcia terminu transpozycji dyrektywy wydaje się zbyt jednostronne i skoncentrowane na bardzo niewielkiej (kilkaset osób w skali Europy) grupie pracowników — szczególnie silnie ekspozowanych — spośród pracowników obsługujących urządzenia MRI. Uzasadnienie nie odnosi się natomiast do skutków odraczania działań chroniących pracowników z wielu liczniejszych grup,

⁽⁸⁾ Komunikat prasowy IP/07/1610 z 26.10.2007.

podlegających ekspozycji przy źródłach pól eksploatowanych w różnych sektorach gospodarki (przy spawaniu, urządzeniach elektrolitycznych, antenach nadawczych, instalacjach energetycznych itp.), liczących co najmniej kilka milionów pracowników w Europie.

4.2 EKES podkreśla, że samo przesunięcie terminu transpozycji dyrektywy nie rozwiąże problemów, które zostały niedawno rozpoznane i które są związane z nieprecyzyjnymi definicjami. Ich rozwiązanie jest niezbędne do stworzenia równych reguł gry dla partnerów społecznych.

4.3 EKES uważa, że konieczne jest, by ustanawiane przepisy opierały się na solidnych podstawach naukowych. Historia badań naukowych skutków ekspozycji na pola elektromagnetyczne sięga połowy XX w. i dostarcza powszechnie przyjętych danych naukowych w kwestii minimalnych ograniczeń BHP dotyczących ekspozycji pracowników. W tej sytuacji EKES uważa, że należy przyjąć udoskonaloną dyrektywę bez zwłoki dłuższej niż proponowany przez Komisję okres czteroletni.

4.4 EKES uważa, że Komisja Europejska powinna wykazać więcej inicjatywy i samodzielności w aktywnym kreowaniu polityki ochrony pracowników przed nadmierną ekspozycją na pola elektromagnetyczne w środowisku pracy (szczególnie, że ludność objęta jest obecnie taką ochroną zgodnie z rekomendacją 519/1999⁽⁹⁾), a niektóre kraje już stworzyły systemy prawne ochrony pracowników przed ekspozycją na pola elektromagnetyczne⁽¹⁰⁾.

4.5 Komitet jest zdania, że Komisja, czerpiąc z ogólnoeuropejskiego dorobku naukowego i legislacyjnego ekspertów i instytucji ze wszystkich 27 krajów członkowskich, będzie mogła efektywnie wykorzystywać doświadczenia praktyczne i uwzględniać specyfikę konkretnych rozwiązań legislacyjnych przyjętych w różnych regionach w celu rozstrzygnięcia ostatnio rozpoznanych problemów, które obecnie uniemożliwiają transpozycję i skuteczne zastosowanie dyrektywy 2004/40/WE.

4.6 EKES wzywa Komisję, jak to już uczynił w swojej opinii z 1993 r.⁽¹¹⁾, do przeprowadzenia badań naukowych w celu określenia poziomu zagrożeń zdrowia pracowników, wynikających z takich warunków środowiska pracy, jak ekspozycja na

pola magnetostatyczne czy pola średniej częstotliwości (w tym ekspozycja wieloletnia).

4.7 Biorąc pod uwagę zapowiadane przez Komisję udoskonalenia w dyrektywie 2004/40/WE oraz wspomniane wystąpienie do państw członkowskich, aby wstrzymały prace nad formalną transpozycją wymagań dyrektywy do krajowego porządku prawnego, konieczne jest, aby do czasu opracowania udoskonalonego tekstu dyrektywy nie publikowano w normach Cenelec⁽¹²⁾ informacji o ich „zharmonizowaniu z dyrektywą 2004/40/WE”. Pozwoli to na zachowanie właściwej spójności unijnego systemu prawnego.

4.8 Ze względu na to, że dostosowanie warunków ekspozycji pracowników do wymagań dyrektywy może wymagać w niektórych przypadkach poważnych działań technicznych (łącznie z wymianą urządzeń), proces wdrażania jej postanowień w przedsiębiorstwach powinien w pewnym stopniu uwzględniać kwestie ekonomiczne. W tym kontekście warto rozważyć doświadczenia z wprowadzaniem wymagań dyrektywy maszynowej⁽¹³⁾, z odpowiednim okresem na dostosowanie stanowisk pracy do jej wymagań.

4.9 Z punktu widzenia pracodawców szczególnie istotne jest wprowadzenie w pierwszej kolejności wymagań dotyczących nowych urządzeń, ponieważ producenci najskuteczniej i najtaniej mogą wprowadzić rozwiązania techniczne zmniejszające lub całkowicie eliminujące narażenie pracowników. EKES podkreśla, że działania takie chronią przed narażeniem także osoby wykonujące w samodzielnej działalności gospodarczej urządzenia nieobjęte formalnie ochroną wynikającą z dyrektywy odnoszącej się do ochrony pracowników (np. przy pracach spawalniczych w rodzinnych zakładach rzemieślniczych lub gospodarstwach rolnych).

4.10 Również udostępnianie przez producenta lub dostawcę dokumentacji na temat charakteru i poziomu pól elektromagnetycznych wytwarzanych przez urządzenia pozwoli w przyszłości radykalnie zmniejszyć koszty ponoszone w związku z oceną ryzyka zawodowego wynikającego z ekspozycji na pola elektromagnetyczne. Obecnie brak efektywnych uregulowań na

⁽⁹⁾ Zalecenia Rady 1999/519/WE z dnia 12 lipca 1999 r. w sprawie ograniczenia ekspozycji ogółu ludności na pola elektromagnetyczne (od 0 Hz 300 GHz), (Dz.U. L 199 z 30.7.1999, s. 59).

⁽¹⁰⁾ Wspomniany ICNIRP, odgrywający od lat znaczącą rolę w kreowaniu unijnych przepisów w omawianym zakresie, opiera się na opracowaniach przeglądowych grupy kilkunastu uczonych z 9 krajów Europy, bez udziału partnerów społecznych i ekspertów z krajów, które wstąpiły do UE od 2004 r.

⁽¹¹⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie dyrektywy Rady w sprawie minimalnych wymagań w zakresie ochrony zdrowia i bezpieczeństwa dotyczących narażenia pracowników na ryzyko spowodowane czynnikami fizycznymi (Dz.U. C 249, 13.9.1993, s. 28)

⁽¹²⁾ Cenelec (Comité Européen de Normalisation Electrotechnique) — Europejski Komitet Normalizacji Elektrotechnicznej.

⁽¹³⁾ Dyrektywa Rady z 30 listopada 1989 r. dotycząca minimalnych wymagań w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny użytkowania sprzętu roboczego przez pracowników podczas pracy (druga dyrektywa szczegółowa w rozumieniu art. 16 ust. 1 dyrektywy 89/391/EWG) (89/665/EWG) ze zmianami 95/63/WE i 2001/45/WE.

poziomie ogólnoeuropejskim powoduje, że taka dokumentacja często nie jest dostarczana. Jest to szczególnie uciążliwe dla małych i średnich przedsiębiorstw, których często nie stać na przeprowadzanie profesjonalnej oceny ryzyka.

4.11 Dostęp do odpowiedniej dokumentacji producentów pozwoliłby organizacjom związkowym lub instytucjom ubezpieczeniowym podejmować różnorodne działania zmierzające do ochrony pracowników, niezależnie od terminu wdrożenia dyrek-

tywy i jej przyszłych wymagań (zgodnie z zalecaną powszechnie praktyką unikania w miarę możliwości niepotrzebnego narażenia).

4.12 Niepokój EKES-u budzi fakt, że ze względu na opóźnienie terminu transpozycji dyrektywy w ciągu najbliższych lat kolejne urządzenia mogą zostać wprowadzone do środowiska pracy bez dokumentacji stwierdzającej poziom zagrożeń, jaki występuje przy ich obsłudze i naprawach.

Bruksela, 12 marca 2008 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie reformy budżetu UE i jego finansowania w przyszłości

(2008/C 204/23)

Dnia 25 września 2007 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię w sprawie

reformy budżetu UE i jego finansowania w przyszłości

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 20 lutego 2008 r. Sprawozdawcą była Susanna FLORIO.

Na 443. sesji plenarnej w dniach 12-13 marca 2008 r. (posiedzenie z 12 marca 2008 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 113 do 18 — 15 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Ze względu na radykalne zmiany, które zaszły w ostatnich dziesięcioleciach, Unia Europejska wznawia swoją agendę polityczną, do której priorytetów należą zmiany klimatu, energia i imigracja, czyli nowe problemy wymagające szybkich rozwiązań. Komitet uważa zatem, że powinien wziąć udział w refleksji zapoczątkowanej przez Komisję na temat kierunków polityki budżetowej, które są kluczowym instrumentem służącym zmierzaniu się z tymi wyzwaniami.

1.2 Przegląd budżetu Unii Europejskiej należy umieścić w delikatnym kontekście przyjęcia traktatu lizbońskiego i w bezpośrednim związku z dyskusją dotyczącą polityki spójności i polityki badawczej oraz funkcjonowania WPR. Kolejny aspekt to fakt, że w niedługim czasie odbędą się wybory do Parlamentu Europejskiego i zostanie powołana nowa Komisja. Z tego względu Komitet podkreśla trudności z prowadzeniem tak istotnej debaty w okresie, kiedy w dwóch ważnych instytucjach zmienia się kadencja. Komitet ma ponadto nadzieję, że rządy 27 państw członkowskich Unii będą gotowe dokonać zdecydowanych wyborów strategicznych. Apeluje również do Komisji o

wyjaśnienie, za pomocą jakich instrumentów zamierza kontynuować konsultacje.

1.3 Przy tworzeniu koncepcji polityki budżetowej nie można uniknąć zasadniczego wyboru: między federalizmem a systemem międzyrządowym. To oczywiste, że postęp w zakresie integracji europejskiej jest mierzony również na podstawie sposobu finansowania budżetu.

1.4 Zanim jeszcze zostanie określona wysokość potrzebnych zasobów finansowych i sposób ich pozyskania, konieczne będzie sprawdzenie aktualności niektórych obszarów polityki wspólnotowej, szczególnie tych o długiej historii, które choć korzystnie wpłynęły na rozwój i wzrost gospodarczy, będą musiały zostać wzmocnione i dostosowane do nowego typu wyzwań. Trzeba będzie odważnie przystąpić raz jeszcze do dogłębnej analizy funduszy strukturalnych, funduszy spójności, polityki regionalnej itd., tak by określić ich wpływ i skuteczność w nowych państwach członkowskich, biorąc pod uwagę „Czwarte sprawozdanie w sprawie spójności gospodarczej i społecznej” (COM(2007) 273 wersja ostateczna), na którego temat Komitet wyraził niedawno swą opinię ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Por. opinię Komitetu w sprawie „Czwartego sprawozdania w sprawie spójności gospodarczej i społecznej”, CESE 1712/2007.

1.5 Przegląd powinien opierać się na zasadach leżących u podstaw integracji europejskiej, wychodząc od koncepcji rozwoju zrównoważonego: solidarności, proporcjonalności, pokoju, dobrobytu, wolności, bezpieczeństwa, dobrej sytuacji całego społeczeństwa, sprawiedliwości i redystrybucji. Ramami odniesienia dla każdego wniosku dotyczącego przyszłych perspektyw finansowych powinna być skuteczna odpowiedź na poważne zagrożenia związane ze zmianami klimatu. Jednocześnie należy poczynić duże wysiłki na rzecz niezbędnego lepszego informowania oraz większej przejrzystości i czytelności sposobów pobierania i wydatkowania wkładu obywateli europejskich, między innymi w celu przeciwdziałania eurosceptycyzmowi.

1.6 Należy ocenić możliwość zdecydowanego usunięcia wszystkich rabatów, prerogatyw i odstępstw cechujących obecny budżet: przegląd powinien doprowadzić do znacznych postępów w odniesieniu do postanowień, które są niezgodne z duchem solidarności właściwym dla integracji europejskiej.

1.7 Komitet uważa, że finansowanie budżetu wspólnotowego powinno zostać poddane przeglądowi zgodnie z art. 269 traktatu⁽²⁾. Biorąc pod uwagę różne warianty reformy, Komitet podkreśla, że bez względu na to, jakie rozwiązanie zostanie wybrane, konieczne będzie jego stopniowe wdrożenie. Konieczne będzie również poszukiwanie szerokiego konsensusu z parlamentami krajowymi i administracjami regionalnymi oraz lokalnymi, a przede wszystkim przyznanie pierwszeństwa zasadzie zdolności płatniczej każdego z państw członkowskich, przy uwzględnieniu również większego wolumenu planowanych wydatków. W związku z tym Komitet podkreśla swoje stanowisko przyjęte już w poprzedniej opinii w sprawie politycznych wyzwań i środków budżetowych rozszerzonej Unii 2007-2013⁽³⁾.

1.8 Wobec takiego zjawiska jak powszechna renacjonalizacja polityki, wykonanie budżetu staje się jeszcze bardziej delikatnym zadaniem, jeżeli chodzi o relacje między instytucjami wspólnotowymi a obywatelami, a także o ich sposób postrzegania działań wspólnotowych. Większa współodpowiedzialność Komisji i państw członkowskich za wykonanie budżetu to również istotny element zaangażowania wszystkich podmiotów gospodarczych i społecznych (jak stanowi nowy art. 274 traktatu lizbońskiego). Komitet uważa, że długofalowe strategie powinny być realizowane przy zachowaniu ciągłości finansowej, natomiast pewien margines elastyczności może się okazać konieczny w wypadku potrzeby szybkiego reagowania lub zmienionych okoliczności.

1.9 Wydaje się, że zasada udziału i wkładu, która leży u podstaw systemów podatkowych wielu krajów Unii Europejskiej i która opiera się na sprawiedliwości i redystrybucji, wykazała największą skutecznością i wydajnością.

1.10 Wszystkie zaangażowane podmioty na każdym szczeblu, od rządów krajowych po poszczególnych obywateli, zarówno ponoszą odpowiedzialność za fundusze wspólnotowe, jak i z nich korzystają.

1.11 Chcąc dobrze dostosować nowe i stare kierunki polityki do wyzwań w skali międzynarodowej, a zatem lepiej ocenić wysokość potrzebnych zasobów, należy wzmocnić cały system oceny *ex ante* i *ex post*. Trzeba również zapewnić niezależność i przejrzystość organu przeprowadzającego ocenę.

1.12 Przy ocenie trzeba uwzględniać skuteczność i wzajemne związki różnych systemów wydatków publicznych: wspólnotowego, krajowego i regionalnego, jak również mieć na uwadze możliwość, że w proces będzie zaangażowana większa liczba podmiotów (Europejski Bank Inwestycyjny, partnerstwa publiczno-prywatne itd.).

1.13 Należy zapewnić spójność z instrumentami polityki makroekonomicznej: np. pakt stabilności i wzrostu wyznacza surowe kryteria dotyczące stabilności, ale prawie w ogóle nie bierze pod uwagę aspektu dotyczącego wzrostu, czyli inwestycji publicznych. Potrzebna jest również poprawa koordynacji polityki budżetowej poszczególnych krajów.

1.14 W ciągu ostatnich lat pojawiły się nowe zjawiska gospodarcze i finansowe w skali globalnej: nasiliła się konkurencja między rynkami i zwiększyło zagrożenie dla miejsc pracy w Europie. Takie fundusze, jak Fundusz Dostosowania do Globalizacji to przykład niezbędnych mechanizmów, choć niewystarczających, by przeciwdziałać tego typu zjawiskom.

2. Wstęp

2.1 W komunikacie SEC(2007) 1188 wersja ostateczna Komisja Europejska zainicjowała konsultację publiczną ze wszystkimi zainteresowanymi stronami w związku z przeglądem budżetu w okresie 2008–2009. Na podstawie wyników tej pierwszej konsultacji, która zakończy się 15 kwietnia 2008 r., Komisja przedstawi przypuszczalnie pod koniec 2008 r. lub na początku 2009 r. dokument (nie wyjaśniono jeszcze, czy będzie to biała księga), który będzie propozycją oceny, przeglądu i zmiany systemu zasobów własnych Unii oraz finansowania działań wspólnotowych i wydatkowania na nie środków.

2.2 Po konsultacjach, których zakończenie przewidziano na 15 kwietnia 2008 r., Komisja przedstawi płynące z nich wnioski na konferencji (27 maja 2008 r.). Na przełomie 2008 r. i 2009 r. Komisja opracuje nowy dokument dotyczący przeglądu, natomiast konkretne propozycje pojawią się w trzeciej i końcowej fazie (2010/2011).

2.3 EKES ma obowiązek i możliwość udzielenia odpowiedzi na pytania sformułowane przez Komisję w ramach konsultacji, a także wypowiedzenia się na temat konkretnych propozycji przedstawionych przez inne instytucje w sprawie reformy systemu budżetowego UE.

2.4 Istnieje potrzeba poważnej reformy budżetu europejskiego o zasadniczym i pierwszorzędym znaczeniu nie tylko dla zapewnienia funkcjonowania Unii i jej polityki oraz sprawiedliwego i przejrzystego ich finansowania, ale również dla przezwyciężenia kryzysu instytucjonalnego, jaki ostatnio miał miejsce, oraz w celu jak najlepszego wykorzystania rezultatów osiągniętych w traktacie lizbońskim.

⁽²⁾ W art. 269 ust. 1 traktatu stwierdza się: „Bez uszczerbku dla innych dochodów budżet jest finansowany całkowicie z zasobów własnych”.

⁽³⁾ Por. opinię Komitetu w sprawie: „Budowanie wspólnej przyszłości — Polityczne wyzwania i środki budżetowe rozszerzonej Unii 2007-2013”, Dz.U. C 74 z 23.5.2005, s. 32.

3. Rys historyczny budżetu UE

3.1 Budżet Unii Europejskiej należy uznać za jeden z podstawowych instrumentów służących realizacji celów politycznych Unii. Choć w wartościach bezwzględnych budżet UE jest imponujący, to wyrażony procentowo przedstawia się skromnie i w ostatnich latach, pomimo rozszerzenia na 27 państw, ulegał stałej redukcji ⁽⁴⁾.

3.2 Do realizacji polityki Unii Europejskiej w niektórych dziedzinach, jak na przykład w zakresie spójności, potrzebne jest wsparcie finansowe, natomiast do osiągnięcia celów polityki w innych dziedzinach, jak konkurencja, wykorzystywane są odmiennego typu instrumenty. Zatem należy zapewnić takie finansowanie i funkcjonowanie budżetu, by umożliwić osiągnięcie celów tych dziedzin polityki, które zasadniczo opierają się właśnie na budżecie.

3.3 Od samego początku budżet UE podlegał zmianom i przekształceniom, które związane były z poszczególnymi etapami integracji europejskiej, takimi jak jednolity rynek, kolejne rozszerzenia, a w szczególności poszerzenie wachlarza dziedzin polityki Unii Europejskiej. Znaczna część budżetu tradycyjnie była przeznaczona na względnie niewielką liczbę dziedzin polityki, ale wytyczone cele polityczne również uległy zmianom i przeszły ewolucję, co uzasadnia przegląd budżetu.

3.4 Europejska Wspólnota Węgla i Stali (EWWiS) ustanowiona w 1952 r. była finansowana przez prawdziwy system zasobów własnych zasilany stałą kwotą od każdej tony wyprodukowanej stali, którą to kwotę przedsiębiorstwa z branży węgla i stali przekazywały bezpośrednio do budżetu Wspólnoty. Zgodnie z zasadą solidarności i dla zapewnienia niezależności od roszczeń poszczególnych państw, w traktacie WE postanowiono, że „bez uszczerbku dla innych dochodów budżet jest finansowany całkowicie z zasobów własnych” (art. 269).

3.5 Autentyczny system finansowania przez zasoby własne, które określamy jako wpływy przyznane definitywnie Wspólnocie w celu finansowania budżetu i które prawnie jej przynależą bez potrzeby dodatkowej decyzji państw członkowskich, wszedł w życie decyzją Rady Europejskiej w Luksemburgu z 21 kwietnia 1970 r. Obecnie ramy finansowe obejmują zasoby własne, na które składają się **opłaty rolne** i **opłaty celne** pobierane na granicach zewnętrznych od towarów importowanych, część pobierana od zharmonizowanej podstawy naliczania podatku od wartości dodanej (VAT) oraz ostatnia część liczona od dochodu narodowego brutto (DNB), z której korzysta się, gdy pierwsze trzy elementy zasobów nie są w stanie pokryć zobowiązań finansowych podjętych przez Wspólnotę.

3.6 Sposób obliczania zasobów pochodzących z podatku VAT poprzez zastosowanie średniej ważonej stawki do całkowitych przychodów netto (tzw. „metoda przychodowa”) doprowadził do tego, że środki te zmieniły się z zasobów „własnych” w narzędzie statystyczne do ustalania wkładu każdego państwa członkowskiego, co stanowi odejście od ducha, w jakim to źródło zasobów zostało wprowadzone.

3.7 Z biegiem lat źródła zasobów własnych przeszły prawdziwą rewolucję. Według danych dostarczonych przez Komisję w dokumencie konsultacyjnym ⁽⁵⁾, w 1988 r. zasoby oparte na DNB stanowiły nieco poniżej 11 %, natomiast 28 % pochodziło

z opłat celnych i rolnych, a 57 % z VAT-u, natomiast w 2013 r. przewiduje się, że środki oparte na DNB stanowiąc będą 74 % wpływów budżetowych, natomiast opłaty celne i rolne 13 %, a zasoby oparte na podstawie naliczania VAT 12 %.

3.8 To oznacza, że większość zasobów przyznanych Unii Europejskiej przechodzi już obecnie, a w najbliższej przyszłości jeszcze się to nasili, przez budżety poszczególnych państw członkowskich i są czasami wykazywane jako „pozycje wydatków”. Wystarczy tylko pomyśleć, że w 2013 r. zasoby własne jako takie zostaną ograniczone do 12 %, co oznacza, że sposób finansowania budżetu będzie zupełnie niezgodny z literą i duchem traktatu.

3.9 Również struktura wydatków budżetowych, a nie tylko źródeł finansowania, przeszła głębokie zmiany na przestrzeni czasu. Na przykład płatności przeznaczone na wspólną politykę rolną (WPR) osiągnęły szczyt w wysokości 70,8 % w 1985 r., a w 1988 r. wynosiły już 60 % ogółu wydatków; w 2013 r. wydatki na WPR zmniejszą się prawie o połowę, dochodząc do 32 %. Z drugiej strony w polityce spójności zachodzi odwrotna tendencja: jeżeli w 1965 r. wydatki na nią przeznaczone stanowiły tylko 6 %, w 1985 r. było to 10,8 %, a w 1988 r. 17,2 %, zaś w 2013 r. stanowiąc będą 35,7 % budżetu UE. W przewidzianym przeglądzie WPR konieczne będzie uwzględnienie nie tylko wsparcia dla rolnictwa, lecz również korzyści — przede wszystkim pod względem jakości i kontroli — jakie przyniosła ona obywatelom Unii.

3.10 Szczególnie od czasu wejścia w życie traktatu z Maastricht widoczny jest problem spójności, gdyż Unii Europejskiej przyznawano nowe kompetencje i deklarowano stopniowo nowe cele (na przykład ostatnio zaangażowanie w kwestie ochrony środowiska), lecz nie wpłynęło to na wysokość budżetu UE, który zasadniczo pozostał niezmienny.

3.11 Istnieje szereg instrumentów, na przykład niedawno wprowadzony Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji, które nie zostały ujęte w budżecie: nie przeznaczono na nie konkretnych środków finansowych, lecz ich funkcjonowanie i wykorzystanie są zależne od nadwyżek budżetowych innych pułapów wydatków i innych uwolnionych środków wspólnotowych. W praktyce taki mechanizm zmniejsza znaczenie tych instrumentów, a ich finansowanie oraz działanie są w istocie marginalne.

3.12 Inne elementy, jak wprowadzenie w 1985 r. tzw. „rabatu brytyjskiego”, rozszerzonego później także na inne państwa oraz liczne odstępstwa i zakłócenia równowagi, zwiększające niezrozumiałość budżetu i jego nieprzejrzystość, powodują, że przegląd budżetu oraz sposobów jego funkcjonowania i finansowania stał się jeszcze pilniejszą i nieuniknioną koniecznością.

4. Konieczność przeglądu budżetu w celu przygotowania Unii Europejskiej do podjęcia przyszłych wyzwań

4.1 EKES uważa, że założenia budżetowe jedyne w swoim rodzaju bytu, jakim jest Unia Europejska, powinny odpowiadać podstawowym zasadom integracji europejskiej, na których oparto traktaty, szczególnie traktaty założycielskie. Takie cele,

⁽⁴⁾ Por. załączniki.

⁽⁵⁾ SEC(2007)1188 Komunikat Komisji „Reformowanie budżetu, zmniejszenie Europy — dokument dotyczący publicznych konsultacji w sprawie przeglądu budżetu 2008–2009”.

jak pokój, dobrobyt, wolność, bezpieczeństwo, powszechna wysoka jakość życia zbiorowości, sprawiedliwość i redystrybucja powinny stanowić główny punkt odniesienia w momencie podejmowania decyzji. Mając na uwadze wyzwania, takie jak zmiany klimatu i degradacja środowiska, wiodącą zasadą rządzącą wszystkimi wydatkami przewidzianymi w przyszłym budżecie powinna być także ich zgodność z zasadami zrównoważonego rozwoju.

4.2 Przyjęte rozwiązania powinny służyć przejrzystości i czytelności ogólnych ram regulujących budżet i przyczynić się w ten sposób do stworzenia bardziej bezpośredniego związku między obywatelami europejskimi a instytucjami Unii.

4.3 Poprzez przegląd budżetu należy zapewnić przestrzeganie zasady sprawiedliwości wobec poszczególnych państw członkowskich, odchodząc od wszelkich odstępstw, koncesji i prerogatyw. Poziom finansowania budżetu przez poszczególne państwa członkowskie powinien być związany z ogólnym poziomem dobrobytu i opierać się również na zasadzie solidarności.

4.4 W przeglądzie budżetu należy przewidzieć specjalne środki mające na celu odchodzenie od systemu odstępstw, przywilejów i wyjątków, z których korzystają niektóre państwa członkowskie, w myśl zasady niedyskryminacji i równości wszystkich obywateli europejskich.

5. W celu odejścia od obecnego systemu finansowania

5.1 Dokument konsultacyjny proponowany przez Komisję Europejską powinien stanowić okazję do rozpoczęcia poważnej dyskusji między wszystkimi podmiotami instytucjonalnymi, politycznymi i społecznymi w celu przezwyciężenia sprzeczności, jakie charakteryzują budżet europejski, a szczególnie jego finansowanie.

5.2 EKES podkreśla, że ze względu na delikatny charakter tego tematu, trzeba poszukiwać szerokiego konsensusu między wszystkimi zainteresowanymi podmiotami, poczynając od parlamentów krajowych, a skończywszy na partnerach społecznych i społeczeństwie obywatelskim, a proces wdrażania uzgodnionych zmian powinien być przeprowadzany stopniowo, tak by uzyskać powszechną akceptację dla projektu reform, dążąc do uniknięcia uprzywilejowanego traktowania tego czy innego państwa członkowskiego.

5.3 Na podstawie nowego traktatu lizbońskiego EKES uważa, że przegląd budżetu powinien doprowadzić do utworzenia takiego systemu finansowania budżetu, w którym źródłem finansowania byłyby nowe rodzaje zasobów własnych. Przede wszystkim należy znaleźć rozwiązanie dla dwóch sprzeczności charakteryzujących obecną sytuację: faktu, że 70 % zasobów pochodzi ze źródła, jakim jest dochód narodowy brutto, który przynajmniej formalnie ma charakter dodatkowy, oraz tego, że około 85 % całości budżetu pochodzi z zasobów, które w praktyce nie są „własne”, a zatem są bezpośrednio przyznawane Unii.

5.4 Wyrażamy nadzieję na powrót do litery i ducha art. 269 traktatu, w którym w sposób jednoznaczny wskazuje się na prymat zasobów własnych w finansowaniu budżetu. Interesująca wydaje nam się debata zapoczątkowana przez sprawozdanie

Lamassoure'a z Parlamentu Europejskiego ⁽⁶⁾, które — oprócz innych aspektów — przypomina na przykład kwestie dotyczące przeglądu systemu zasobów własnych:

- VAT;
- podatki akcyzowe od paliwa transportowego i inne podatki od energii;
- podatki akcyzowe od tytoniu i alkoholu;
- podatki od dochodów przedsiębiorstwa.

5.5 Obywatele europejscy powinni korzystać z większej ilości i lepszej jakości informacji, z bardziej przejrzystego i skutecznego systemu. Ponadto należy stworzyć warunki pozwalające im na działanie w charakterze bardziej świadomych uczestników, na kontrolę i ocenę przeznaczenia wkładów przekazywanych Wspólnocie na rzecz jej funkcjonowania i realizacji jej polityki. Takie podejście wchodzi w skład zasad każdego demokratycznego rządu.

5.6 To oczywiste, że postęp w zakresie integracji europejskiej jest mierzony również na podstawie sposobu finansowania budżetu. W systemie o charakterze bardziej federalnym właściwe i przejrzystsze rozwiązanie stanowiłby podatek europejski. Niemniej sugerowanie, że w obecnej sytuacji europejscy ekonomiści nie są w stanie znaleźć rozwiązania, jest błędne i zdradza brak woli politycznej.

6. Polityka i rola Unii Europejskiej

6.1 W komunikacie SEC(2007) 1188 Komisja Europejska wymienia szereg czynników ⁽⁷⁾, które pośrednio i bezpośrednio wpływają na decyzje strategiczne oraz agendę polityczną Unii, od starzenia się społeczeństwa i postępu naukowego-technologicznego przez konkurencyjność rynków światowych i zmiany klimatyczne po solidarność jako zobowiązanie Europy i politykę w zakresie rozwoju obszarów wiejskich.

6.2 Ze względu na to, że budżet jest jednym z niezbędnych instrumentów osiągnięcia celów leżących u podstaw postępu UE, jego przegląd powinien zostać przeprowadzony w świetle szeroko zakrojonej i dogłębnej refleksji na temat roli i celów UE-27.

6.3 Komitet uważa, że w oparciu o tę konsultację konieczne będzie zatem — zarówno wewnątrz instytucji, jak i poza nimi — osiągnięcie konsensusu wokół obszarów polityki, które uznaje się za kluczowe dla przyszłości Europy. Konieczne będzie następnie określenie, w jaki sposób Unia Europejska wzmocniła swoją rolę i swój zakres działania w tych sektorach. Wszystkie te inicjatywy powinny zostać tym bardziej podjęte w świetle nowego traktatu.

6.4 Przy podejmowaniu decyzji dotyczących obszarów polityki, które będą się musiały znaleźć w centrum działań Unii Europejskiej w najbliższych latach, konieczne będzie przeprowadzenie wnikliwej analizy wszystkich przypadków niespójności i opóźnień występujących w przeszłości, przede wszystkim w systemie finansowania, tak by uniknąć powtórzenia tych samych błędów.

⁽⁶⁾ Parlament Europejski, sprawozdanie w sprawie przyszłości zasobów własnych Unii Europejskiej (A6-0066/2007), z 13 marca 2007 r., sprawozdawca: Alain LAMASSOURE.

⁽⁷⁾ Zob. pkt 2.1 komunikatu SEC(2007) 1188 wersja ostateczna.

6.5 Spośród bardziej szczegółowych działań i kierunków polityki opisanych przez Komisję w jej dokumencie konsultacyjnym jako wyzwania na przyszłość, konieczne będzie szczególnie promowanie — również pod względem ekonomicznym — działań na rzecz spójności gospodarczej i społecznej. Zwłaszcza po ostatnim poszerzeniu Unii różnice się pogłębiły, a przegląd budżetu powinien być również okazją do dalszego wspierania rozwoju regionów słabiej rozwiniętych, z oczywistej przyczyny, że postęp gospodarczy i społeczny także mniej bogatych regionów Unii wpływa pozytywnie na wszystkie państwa członkowskie i ich gospodarkę.

6.6 Ponadto, jak już wspomniano, solidarność i sprawiedliwość społeczna powinny być wartościami, na których należy nadal opierać działania UE. Jeżeli chodzi o takie wyzwania jak imigracja, UE powinna móc realizować swą rolę i propagować swój model społeczny również poza swymi granicami, mając do dyspozycji instrumenty, w tym także finansowe, które mają na celu usunięcie przyczyn imigracji w krajach pochodzenia.

6.7 Przeciwdziałanie zmianom klimatycznym nabiera w coraz większym stopniu pierwszoplanowego znaczenia dla Europy, co powinno znaleźć odzwierciedlenie w priorytetach w zakresie przyszłych wydatków. Należałoby przeznaczyć dodatkowe fundusze na badania i rozwój w zakresie przełomowych technologii w dziedzinie energii i transportu oraz na rozwój technologii wychwytywania i składowania dwutlenku węgla. Znaczne fundusze powinny iść także na wspieranie działań dostosowawczych i łączących w najslabiej rozwiniętych krajach oraz na wspieranie inwestycji w technologie niskoemisyjne w gospodarkach wschodzących.

7. Przybliżyć obywatelom politykę budżetową

7.1 Do kryzysu instytucjonalnego, jaki przeżywa obecnie Unia Europejska, nieuchronnie przyczyniła się sama struktura budżetu, która wymaga niezbędnych reform: mało dalekowzroczna dyskusja na temat zasobów własnych w ostatnich latach w obecnej sytuacji przyczynia się do tworzenia negatywnego wizerunku Unii. Złożoność, nieczytelność oraz obecność odstępstw i wyjątków to wszystko elementy dalekie od zasad integracji i pobudzające eurosceptycyzm.

7.2 Z uwagi także na trudności związane najpierw z traktatem konstytucyjnym, a potem z traktatem lizbońskim, budżet i konieczność jego przeglądu nie powinny stać się dodatkowym elementem przyczyniającym się do wzbudzania przekonania, że pieniądze obywateli europejskich służą do finansowania „studni bez dna”. Właśnie z tego względu konieczne jest bardziej wyraźne powiązanie między wydatkami a osiągniętymi wynikami.

8. Jaka będzie przyszłość zasobów własnych?

8.1 Sposoby finansowania Unii są jednym z aspektów, które najbardziej ożywiają dyskusję na temat przeglądu budżetu. Z obiektywnego punktu widzenia obecne ramy finansowania budżetu (przypomniane w pkt 3.7) oddalają się od finansowania opartego zasadniczo na zasobach własnych. W świetle przeglądu możliwe warianty obejmują wprowadzenie nowych zasobów własnych, które zastąpiłyby poprzednie formy finansowania, i rozwiązania uwzględniające w pierwszym rzędzie DNB państw członkowskich.

8.2 Parlament Europejski w swoim sprawozdaniu w sprawie przyszłości zasobów własnych Unii Europejskiej, zatwierdzonym

w marcu br. (sprawozdawca: Lamassoure⁽⁸⁾), poddał krytyce obecną strukturę budżetu i jego finansowanie oraz zaproponował jego reformę złożoną z dwóch etapów, które powinny jednak być przedmiotem tej samej decyzji. Pierwszy etap, o charakterze przejściowym, doprowadziłby do poprawy obecnego systemu składek krajowych, natomiast drugi ma przynieść, według PE, utworzenie zasobów własnych, które zastąpiłyby obecne mechanizmy.

8.3 Powtarzając, że wprowadzenie podatku europejskiego nie stanowiłoby żadnej rewolucji, gdyż nie spowodowałoby żadnych zmian w kieszeni podatnika, PE wymienia kryteria, które powinien spełniać nowy system: wystarczające wpływy, stabilność, widoczność i prostota, niskie koszty operacyjne, efektywny przydział środków, sprawiedliwość pionowa (redystrybucja), sprawiedliwość pozioma (jednakowe traktowanie wszystkich podatników europejskich), sprawiedliwe składki (stosownie do bogactwa i dobrobytu w poszczególnych państwach).

8.4 Wychodząc ze swojego wielokrotnie przedstawianego założenia o nieproporcjonalności budżetu europejskiego w stosunku do realizowanych celów i wyzwań, które UE musi podejmować, Komitet pragnie dać początek rozważaniom na temat podatku europejskiego. Zależnie od oceny stopnia doniosłości prawodawstwa wspólnotowego, można by ewentualnie stosować kary dla krajów niewywiązujących się z obowiązku transpozycji niektórych dyrektyw o zasadniczej wadze, żeby dzięki temu finansować projekty o znaczeniu ogólnoeuropejskim.

8.5 EKES docenia spójność i różnorodność propozycji zawartych w sprawozdaniu PE i zgadza się z jego analizą obecnego stanu budżetu oraz z jego stwierdzeniem o konieczności reformy. Jednak jednocześnie pragnie zwrócić uwagę na trudności, jakie towarzyszyłyby wprowadzaniu tego typu systemu. Wprowadzenie finansowania opartego na „podatku europejskim” z pewnością napotkałoby znaczne opory, przede wszystkim ze względu na problemy związane z komunikacją z obywatelami.

8.6 W tym względzie Unia Europejska powinna usilnie dążyć do pełnego rozwinięcia nie tylko wsparcia dla konkurencyjności, lecz także ochrony i wsparcia spójności, środowiska naturalnego, zatrudnienia oraz europejskiego modelu społecznego.

8.7 Komitet ma nadzieję, że przy podejmowaniu decyzji dotyczących reformy finansowania budżetu UE poszukiwane będą rozwiązania, które eliminując odstępstwa i wyjątki, w pierwszym względzie będą uwzględniać zdolności płatniczą każdego z państw członkowskich zgodnie z zasadami sprawiedliwości, równości i solidarności. Ponadto Komitet jest zdania, że chociaż debata w sprawie zasobów ma pierwszoplanowe znaczenie, to nie może ona zaciemniać lub usuwać na drugi plan dyskusji na temat decyzji strategicznych Unii, jej roli i polityki.

9. W kierunku przejrzystych i skutecznych form wykonywania budżetu

9.1 Wykonanie budżetu jest kolejną z istotnych kwestii poddanych przeglądowi. Przejrzystość, wiarygodność i czytelność to kryteria, które powinny się szczególnie liczyć na tym etapie. Ponadto obywatele europejscy wchodzą w kontakt z

⁽⁸⁾ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2007-0066+0+DOC+WORD+V0//FR>

działaniami UE i oceniają ich praktyczne rezultaty zwłaszcza na etapie wykonywania budżetu. Ponadto trzeba zapewnić odpowiednie zsynchronizowanie cyklu budżetowego z kadencją Parlamentu Europejskiego, Komisji i Rady Europejskiej.

9.2 Komitet uważa, że należy podjąć dodatkowe starania na rzecz informowania europejskich obywateli na temat wyników osiągniętych przez europejską politykę i fundusze z dwóch przyczyn: 1) ze względu na zasadę przejrzystości, 2) w celu przezwyciężenia eurosceptycyzmu i odejścia od komunikacji, która często w tendencyjny sposób na pierwszy plan wysuwa niepowodzenia, choć są one mniej liczne od sukcesów.

9.3 Co się tyczy stabilności ram finansowych i ich wewnętrznej elastyczności, Komitet jest zdania, że długofalowym strategiom Unii Europejskiej (na przykład w zakresie zatrudnienia, badań i rozwoju, środowiska, energii) należy nadać pewną ciągłość, natomiast dla priorytetów krótkoterminowych należy zarezerwować pewien margines elastyczności w celu przystosowania się do zmiennych okoliczności i zagwarantowania szybkiej reakcji, pozostawiając w tych wypadkach miejsce przede wszystkim na działania państw członkowskich.

9.4 Dyskusja na temat wykonania budżetu musi w nieunikniony sposób dotyczyć również zarządzania nim i związanej z tym odpowiedzialności. Obecnie państwa członkowskie zarządzają bezpośrednio 80 % budżetu, a Komisja Europejska pozostałymi 20 %, jednakże ponosi ona odpowiedzialność za wykonanie całego budżetu. Komitet podkreśla, że również ten podział powinien być przedmiotem dyskusji, by ocenić jego aktualność.

9.5 W związku z tym należy zwrócić dużą uwagę na nowy traktat, który zmienia art. 274 w następujący sposób: „[...] w akapicie pierwszym początkowy fragment zdania w brzmieniu: »Komisja wykonuje budżet« zastępuje się wyrazami »Komisja wykonuje budżet we współpracy z Państwami Członkowskimi«; drugi akapit zostaje zastąpiony przez: Rozporządzenie przewiduje obowiązki kontroli i audytu Państw Członkowskich w zakresie wykonania budżetu oraz wynikającą z nich odpowiedzialność. Przewiduje ono także obowiązki i szczegółowe zasady, według których każda instytucja uczestniczy w wykonywaniu swoich własnych wydatków”.

Bruksela, 12 marca 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 (art. 54 ust. 3 regulaminu wewnętrznego):

Punkt 1.3

Skreślić

~~Przy tworzeniu koncepcji polityki budżetowej nie można uniknąć zasadniczego wyboru: między federalizmem a systemem międzyrządowym. To oczywiście, że postęp w zakresie integracji europejskiej jest mierzony również na podstawie sposobu finansowania budżetu.~~

Wynik głosowania

Za: 40 Przeciw: 87 Wstrzymało się: 10

Punkt 7.3

Po punkcie 7.2 dodać następujący punkt 7.3

Jedną z cech obecnego systemu finansowego UE budzącą największy niepokój jest niemożność zarządzania nim w taki sposób, aby audytorzy podpisywali sprawozdania finansowe. Doroczne korowody związane z tym, że audytorzy odmawiają podpisania większości sprawozdań z wydatków odbijają się bardzo negatywnym echem w państwach członkowskich. Każdy nowy system musi rozwiązywać ten problem.

Wynik głosowania

Za: 37 Przeciw: 94 Wstrzymało się: 12

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej niektóre przepisy dyrektywy 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej

COM(2007) 677 wersja ostateczna

(2008/C 204/24)

Dnia 22 listopada 2007 r. Rada, działając na podstawie art. 93 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej niektóre przepisy dyrektywy 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 20 lutego 2008 r. Sprawozdawcą był Umberto BURANI.

Na 443. sesji plenarnej w dniach 12-13 marca 2008r. (posiedzenie z 12 marca 2008 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 123 do 1 — 6 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Wstęp

1.1 W 2007 r. weszła w życie „dyrektywa VAT”⁽¹⁾, w której zebrano wszystkie przepisy w sprawie podatku od wartości dodanej, jakie zostały wydane i zmienione w ciągu poprzednich lat. Przy stosowaniu tej dyrektywy pojawiły się pewne trudności praktyczne lub aspekty problematyczne, na temat których przedsiębiorstwa i niektóre państwa członkowskie wystąpiły z uwagami i propozycjami. Komisja je przeanalizowała i postanowiła przedstawić propozycje zmian będące przedmiotem omawianego wniosku.

1.2 Zmiany mają różny charakter i dotyczą różnych kwestii. W celu uniknięcia przeciążenia biurokracją i procedurami Komisja uznała za właściwe — i słusznie zdaniem Komitetu — zebranie ich w jednym wniosku.

2. Treść wniosku

2.1 Niektóre zmiany dotyczą sektora energii, którego system podatkowy został pierwotnie ustalony w dyrektywie z 2003 r.⁽²⁾, a następnie przeniesiony do dyrektywy VAT. Z powodu użytych terminów technicznych zakres stosowania systemu okazał się zbyt wąski i nieodpowiadający rzeczywistości gospodarczej. Mianowicie do „produktów energetycznych” podlegających akcyzie zaliczono gaz ziemny dostarczany za pośrednictwem gazociągów lub statków przewożących gaz, energię elektryczną i energię ciepłą lub chłodniczą dostarczaną przez sieci energii cieplnej lub chłodniczej (tzw. „przesył na odległość”). Komisja proponuje zwolnienie tych produktów z podatku.

2.2 W odniesieniu do wymienionych źródeł energii propozycja przewiduje nałożenie podatku w państwie członkowskim odbiorcy na usługi związane z zapewnieniem dostępu do sieci. Ponadto zostaje uproszczona procedura pozwalająca państwom członkowskim na zastosowanie obniżonej stawki VAT.

2.3 W kwestii odstępstw Bułgaria i Rumunia przy przystąpieniu otrzymały zgodę na przyznanie zwolnienia podatkowego małym przedsiębiorstwom i na utrzymanie zwolnienia z VAT w odniesieniu do międzynarodowego przewozu osób. W tej sprawie nic się nie zmienia. Jedynie uznano za właściwe włączenie tych odstępstw do tekstu dyrektywy w sprawie VAT, tak jak w przypadku innych państw członkowskich.

2.4 Jeżeli chodzi o prawo do odliczenia, wniosek wprowadza lub raczej wyjaśnia oczywistą zasadę, wynikającą z samych założeń, jakimi kierowano się przy wprowadzaniu podatku VAT: jeżeli nieruchomości o zróżnicowanym wykorzystaniu są włączone do majątku przedsiębiorstwa, wstępne wykonywanie prawa do odliczenia jest ograniczone proporcjonalnie do rzeczywistego wykorzystania do celów zawodowych. Zostaje również wprowadzony system sprostowań w celu uwzględniania zachodzących z upływem czasu zmian w stopniu wykorzystania zawodowego i pozazawodowego tych nieruchomości.

3. Uwagi i wnioski

3.1 Propozycje zawarte w punktach 2.3 i 2.4 nie wymagają szczególnych komentarzy, w pierwszym przypadku chodzi bowiem jedynie o uregulowanie sytuacji wywołanej wcześniejszym przeoczeniem, a w drugim o sprecyzowanie — niezbędne choć oczywiste — podstawowej zasady ogólnie znanej i stosowanej.

3.2 Jeżeli chodzi o punkty 2.1 i 2.2, EKES uznaje propozycję dostosowania przepisów do rzeczywistości gospodarczej za słuszną i potwierdza zasadę jednakowego traktowania podatkowego różnych źródeł energii.

3.3 Podsumowując powyższe, EKES wyraża zgodę na wniosek Komisji.

Bruksela, 12 marca 2008 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁾ Dyrektywa Rady 2006/112 z 28.11.2006 w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej

⁽²⁾ Dyrektywa Rady 2003/92/WE z 7.10.2003.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Stosunki między Unią Europejską a Byłą Jugosłowiańską Republiką Macedonii: rola społeczeństwa obywatelskiego”

(2008/C 204/25)

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

„Stosunki między Unią Europejską a Byłą Jugosłowiańską Republiką Macedonii: rola społeczeństwa obywatelskiego”.

Sekcja ds. Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 30 stycznia 2008 r. Sprawozdawcą był Miklós BARABÁS.

Na 443. sesji plenarnej w dniach 12-13 marca 2008 r. (posiedzenie z dnia 12 marca 2008 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 125 do 1 — 3 osoby wstrzymały się od głosu — przyjął następującą opinię.

1. Streszczenie i główne wnioski

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) dostrzega istotne postępy, jakie poczyniła Była Jugosłowiańska Republika Macedonii w zakresie rozwijania i stabilizacji stosunków z Unią Europejską (UE), których końcowym celem jest przystąpienie do UE. Przyznanie statusu kraju kandydującego stanowi wyraz uznania dla dokonanych dotychczas postępów. EKES docenia te pozytywne zmiany w kontekście politycznych, gospodarczych i społecznych skutków konfliktów w regionie, wyzwań okresu transformacji, a także wdrażania Umowy Ramowej z Ochrydy.

1.2 EKES jest gotów wspierać Byłą Jugosłowiańską Republikę Macedonii w jej dążeniach do jak najszybszego rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych z UE, najlepiej w roku 2008.

1.3 Uwzględniając zaangażowanie EKES-u i przedstawicieli grup interesu społecznego i gospodarczego Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii na rzecz wzmocnienia dialogu i współpracy pomiędzy zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim Unii Europejskiej i Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii, pojawia się potrzeba przygotowania gruntu pod przystąpienie tej ostatniej do UE. W procesie tym bardzo ważną rolę odgrywa utworzenie Wspólnego Komitetu Konsultacyjnego z EKES-em. Członkowie tego organu pochodzący z Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii powinni zostać wyłonieni w wyniku otwartej, przejrzystej i demokratycznej procedury.

1.4 W kontekście przystąpienia do UE, EKES podkreśla kluczową rolę społeczeństwa obywatelskiego Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii w opracowywaniu, wdrażaniu i monitorowaniu prawodawstwa i polityki publicznej (programu reform) w celu przygotowania państwa do przyjęcia unijnego dorobku prawnego. Aby wesprzeć ten proces, społeczeństwo obywatelskie Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii powinno zostać zaangażowane w negocjacje akcesyjne.

1.5 Różne federacje związków zawodowych powinny wspólnie na równych zasadach. Aby stworzyć korzystne warunki do osiągnięcia tego celu, potrzebne są szczególnie przepisy prawne dotyczące związków zawodowych oraz ewentualne

obniżenie obecnego wymogu udziału związku zawodowego w reprezentacji pracowników (33 %), by mógł on zostać oficjalnym partnerem w negocjacjach zbiorowych. W znacznym stopniu pomogłoby to stworzyć silniejszy dialog społeczny i doprowadzić do pełnego poszanowania praw związków zawodowych.

1.6 Należy ułatwiać rozwój istniejących stowarzyszeń pracodawców i współpracę między nimi oraz zmienić ramy prawne w celu ustalenia jasnych kryteriów ich uczestnictwa w Radzie Społeczno-Gospodarczej (RSG).

1.7 Należy wzmocnić niezależność RSG Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii, która powinna stać się bardziej reprezentatywna i obejmować wszystkie zainteresowane podmioty, włącznie z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. W ten sposób można zbudować solidne podstawy instytucjonalne dla konstruktywnego i prawdziwie partnerskiego dialogu na tematy gospodarcze i społeczne. Aby mogło się tak stać, konieczne są nowe ramy prawne, które powinny zostać opracowane z zaangażowaniem zainteresowanych stron, a następnie szybko przyjęte.

1.8 EKES wyraża poważne zaniepokojenie niezwykle wysokimi wskaźnikami ubóstwa i bezrobocia i wzywa rząd Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii do wprowadzenia skutecznych strategii zwalczania ubóstwa i wzmocnienia spójności społecznej.

1.9 Przy rozdziale środków pochodzących z budżetu państwa oraz z funduszy unijnych powinno się w większym stopniu uwzględniać ludność ubogą oraz stosować zasady solidarności i spójności społecznej w celu niwelowania obecnych różnic regionalnych i etnicznych. Konieczne są też szczególne środki na rzecz poprawy sytuacji Romów.

1.10 EKES z zadowoleniem przyjmuje wysiłki podejmowane przez rząd oraz przyjęcie rządowej strategii współpracy ze społeczeństwem obywatelskim, uznając to za krok w kierunku zapewnienia korzystnych warunków dla rozwoju zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego oraz wkład w znaczący i konstruktywny dialog społeczny.

1.11 Wraz ze zwiększaniem się uczestnictwa obywateli powinien także wzrastać potencjał partnerów społecznych i obywatelskich. Ważną sprawą w tym względzie jest mechanizm pośredniego i bezpośredniego wsparcia finansowego ze strony rządu Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii. Ponadto należy wprowadzić do programu zajęć szkolnych specjalne projekty edukacyjne dotyczące roli społeczeństwa obywatelskiego.

2. Wstęp

2.1 Dnia 9 kwietnia 2001 r. Była Jugosłowiańska Republika Macedonii, jako pierwsze z państw Bałkanów Zachodnich, podpisała, poprzez wymianę pism, układ o stabilizacji i stowarzyszeniu, który wszedł w życie z dniem 1 kwietnia 2004 r.

2.2 Była Jugosłowiańska Republika Macedonii złożyła oficjalny wniosek o członkostwo w Unii Europejskiej dnia 22 marca 2004 r. Dnia 9 listopada 2005 r. Komisja Europejska wydała pozytywną opinię dotyczącą tego wniosku, a 16 grudnia 2005 r. Rada Europejska postanowiła nadać Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii status państwa kandydującego.

2.3 Na czwartym posiedzeniu Rady ds. Stabilizacji i Stowarzyszenia UE — Była Jugosłowiańska Republika Macedonii, które odbyło się 24 lipca 2007 r., podjęto jednoznaczne zobowiązanie na rzecz przyspieszenia tempa reform. Rada ta poparła także utworzenie wspólnych komitetów konsultacyjnych z EKES i Komitetem Regionów.

2.4 W najnowszym, wydanym 6 listopada 2007 r. sprawozdaniu z postępów dotyczącym Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii oceniono postępy poczynione w różnych dziedzinach, ale także wymieniono pozostające poważne wyzwania, którym państwo to musi stawić czoła.

2.5 W kontekście oczekiwanego rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych EKES pragnie podkreślić zasadniczą rolę społeczeństwa obywatelskiego. W związku z tym niniejsza opinia będzie koncentrować się na społeczeństwie obywatelskim Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii, jej środowisku oraz stojących przed nim szansach i wyzwaniach, na dialogu społecznym i obywatelskim w tym kraju oraz na stosunkach z UE i krajami Bałkanów Zachodnich.

3. Krótka charakterystyka społeczeństwa obywatelskiego Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii

3.1 Społeczeństwo obywatelskie pojawiło się na przełomie XIX i XX w. i wywarło silny wpływ na całociowy rozwój społeczny. Towarzystwa literackie i kulturalne, organizacje charytatywne i inne inicjatywy obywatelskie dały podstawy do powstania różnych organizacji kulturalnych, sportowych i zawodowych, w okresie socjalistycznym były one jednak kontrolowane politycznie. Uzyskana w 1990 r. niepodległość oraz transformacja ustrojowa prowadząca do demokracji parlamentarnej w dużym stopniu wpłynęły na zwiększenie roli społeczeństwa obywatelskiego w tym kraju.

3.2 Na odrodzenie się społeczeństwa obywatelskiego Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii na początku lat 90. duży

pozytywny wpływ miały przemiany polityczne w kraju, co utorowało drogę do szybkiego powstania niezależnego, wielowymiarowego społeczeństwa obywatelskiego, działającego w służbie ludności. Inną charakterystyczną cechą macedońskiego społeczeństwa obywatelskiego, w dużym stopniu regulowanego silnym podejściem normatywnym, jest jego oparty na wartościach charakter.

3.3 Społeczeństwo obywatelskie Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii charakteryzuje się ograniczonym stopniem zaangażowania obywateli. Pomimo wzrastającego uczestnictwa obywateli Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii w bezstronnej działalności politycznej nadal jedynie niewielka ich liczba (poniżej 30 %) angażuje się w działania społeczeństwa obywatelskiego (datki charytatywne, członkostwo w organizacjach społeczeństwa obywatelskiego, wolontariat, czyny społeczne itp.).

4. Kontekst ogólny

4.1 Kontekst polityczny: Umowa ramowa z Ochrydy oraz zasada państwa prawa

4.1.1 Jednymi z najważniejszych czynników stabilizacji politycznej w państwie jest zawarta w sierpniu 2001 r. umowa ramowa z Ochrydy⁽¹⁾ oraz zasada państwa prawa. Umowa ramowa z Ochrydy pomogła stawić czoła wyzwaniom wynikającym z różnorodności istniejącej w Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii. Przyczyniła się ponadto do stworzenia podstaw dla stabilizacji i rozwoju, a także nadała rytm życiu politycznemu, społecznemu i gospodarczemu oraz stosunkom etnicznym.

4.1.2 Po wyborach parlamentarnych w 2006 r. i stworzeniu nowego, centroprawicowego rządu należało osiągnąć nowy stan równowagi. Konieczne jest zaangażowanie rządu w dialog polityczny i w zapewnienie poparcia wszystkich sił politycznych dla wdrażania strategii opracowanej dla Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii w kontekście jej przyszłej akcesji do Unii Europejskiej. Osiągnięto postępy w konstruktywnym dialogu politycznym w zakresie zagadnień o zasadniczym znaczeniu dla państwa. Proces ten mogą jednak hamować ciągłe napięcia polityczne, które stoją na przeszkodzie lepszemu sprawowaniu rządów i budowaniu prawidłowo funkcjonujących instytucji demokratycznych.

4.1.3 Osiągnięto ponadto znaczne postępy we wdrażaniu części prawodawczej umowy ramowej z Ochrydy, której postanowienia zostały zapisane w konstytucji po przyjęciu poprawek przez parlament, a także w zapewnianiu sprawiedliwego podziału stanowisk w administracji publicznej między poszczególne społeczności. Odsetek mieszkańców kraju postrzegających

⁽¹⁾ Na początku 2001 r. Była Jugosłowiańska Republika Macedonii stała w obliczu starć zbrojnych i kryzysu związanego ze stosunkami między grupami etnicznymi. Politycznym rozwiązaniem kryzysu stała się umowa ramowa (zwana również umową z Ochrydy), zawarta przez cztery główne partie polityczne dn. 13 sierpnia 2001 r. w Ochrydzie, której gwarantem został prezydent republiki i społeczność międzynarodowa (UE i USA). Celem umowy ramowej jest zachowanie integralnego i zjednoczonego państwa, krzewienie demokracji i tworzenie społeczeństwa obywatelskiego, propagowanie integracji euroatlantycznej oraz tworzenie społeczeństwa wielokulturowego, w równym stopniu integrującego wspólnoty etniczne. Legislacyjny aspekt umowy ramowej zrealizowano około czterech lat później, w lipcu 2005 r.

stosunki etniczne jako najważniejszy problem spadł z odnotowanego w lipcu 2001 r. poziomu 41,4 % do 1,4 % w marcu 2007 r. W styczniu 2005 r. 19,7 % mieszkańców oceniało te stosunki jako „bardzo złe” wobec 7,6 % w marcu 2007 r. ⁽²⁾

4.1.4 Odnotowano także postępy w zakresie edukacji oferowanej poszczególnym społecznościom, ich sprawiedliwej reprezentacji oraz decentralizacji państwa. Ponieważ umowa z Ochrydy ma charakter ramowy, pozostawia możliwości różnorodnej interpretacji i ewentualnych żądań środków uzupełniających. Nowe wyzwania mogą dotyczyć takich kwestii, jak: stosowanie języków (ustawa o językach, dwujęzyczność miasta Skopje), status byłych bojowników z mniejszości albańskiej, organizacja terytorialna (Kičevo, 2008) oraz sytuacja mniejszych i rozproszonych społeczności, takich jak Turcy, Romowie, Serbowie, Bośniacy i Wołosi, które w sumie stanowią 10,6 % ludności.

4.1.5 Troskę wzbudza w dalszym ciągu sytuacja społeczności romskiej, mimo że kraj jest jednym z aktywnych uczestników „Dekady na rzecz Integracji Romów 2005-2015”.

4.1.6 W poprzednich latach w Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii podejmowano (zbyt) powolne działania w kierunku umocnienia zasady państwa prawa, głównie ze względu na słabości strukturalne we wdrażaniu ustaw oraz funkcjonowaniu sądów, a także ze względu na upolitycznioną i słabą administrację publiczną, korupcję i przestępczość zorganizowaną. Obecnie można odnotować pewne postępy w tych dziedzinach. Ramy prawne służące wzmacnianiu niezależności i skuteczności sądownictwa są już w dużej mierze ustanowione, odkąd w grudniu 2005 r. wprowadzono poprawki do konstytucji. Ważne miejsce w programie rządu Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii zajmuje walka z korupcją. W maju 2007 r. uchwalono nowy państwowy program zapobiegania i zwalczania korupcji. Niemniej wciąż potrzeba silnej woli politycznej, aby zwiększać wysiłki na rzecz skutecznego zwalczania korupcji.

4.2 Kontekst społeczno-gospodarczy: wzrost w warunkach bezrobocia

4.2.1 Była Jugosłowiańska Republika Macedonii była słabiej rozwinięta niż pozostałe republiki dawnej Federacji Jugosłowiańskiej, a jej gospodarka przeżywała kryzys w ciągu sześciu lat poprzedzających uzyskanie niepodległości. Pierwsze lata niepodległości charakteryzowały się brakiem stabilizacji makroekonomicznej i rosnącym deficytem fiskalnym. Negatywny wpływ na sytuację gospodarczą i polityczną Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii miały kryzys w regionie, embargo greckie, sankcje ONZ wobec Federalnej Republiki Jugosławii oraz kryzys w Kosowie. Czynniki te utrudniły też skoncentrowanie się na wewnętrznych reformach politycznych i gospodarczych.

4.2.2 Obecnie w Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii panuje względna stabilizacja makroekonomiczna, oparta na szerokim porozumieniu dotyczącym polityk ekonomicznych, a stopień liberalizacji handlu wzrasta (dzięki członkostwu w WTO i CEFTA). W dalszym ciągu jednak nie przekłada się to na odpowiedni wzrost gospodarczy.

4.2.3 W rezultacie poziom ubóstwa w kraju jest wysoki: 29,8 % społeczeństwa Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii żyje poniżej progu ubóstwa. Ubóstwo jest bezpośrednio powiązane z bardzo wysoką stopą bezrobocia, wynoszącą 36 %.

4.2.4 Ubóstwo, wykluczenie społeczne i duże bezrobocie wobec słabo funkcjonujących rynków pracy, są (negatywnymi) skutkami niskiego wzrostu gospodarczego (ok. 4 %), nieodpowiedniej struktury przedsiębiorczości (zwłaszcza słabej działalności MŚP), braku elastyczności rynku pracy, słabego systemu edukacji oraz znacznego wzrostu liczby ludności. Do tej pory rząd często stosował środki pomocy społecznej w celu ograniczania ubóstwa, nie stosując przy tym aktywnej polityki zatrudnienia.

4.2.5 Niemniej jednak odnotowany w pierwszym kwartale 2007 r. wzrost PKB na poziomie 7 % może oznaczać długo oczekiwany początek dynamiczniejszego cyklu rozwoju gospodarczego.

4.3 Kontekst społeczno-kulturowy: powszechny brak zaufania

4.3.1 Stosunki społeczne charakteryzują się powszechnym brakiem zaufania, tolerancji i postawy obywatelskiej. Zaufanie do instytucji publicznych jest na niskim poziomie, choć w ostatnim roku wzrosło zaufanie do rządu.

4.3.2 Według światowego badania systemu wartości World Values Survey, wskaźnik tolerancji wynosi 2,08, co oznacza, że społeczeństwo Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii jest mało tolerancyjne. Nietolerancja jest na bardzo wysokim poziomie wobec grup marginalizowanych: narkomanów, alkoholików, homoseksualistów lub Romów. Poziom postawy obywatelskiej — której wyznacznikiem jest niepłacenie podatków, opłat za usługi użyteczności publicznej (komunikacja zbiorowa, zaopatrzenie w wodę itp.) lub wykorzystywanie świadczeń rządowych — jest także niski.

5. Społeczeństwo obywatelskie Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii

5.1 Uwarunkowania prawne

5.1.1 Wolność zrzeszania się gwarantowana jest w konstytucji (art. 20) i prawnie uregulowana przyjętą w 1998 r. ustawą o stowarzyszeniach obywatelskich i fundacjach.

5.1.2 Działalność związków zawodowych i zrzeszeń pracodawców nie jest wystarczająco uregulowana, gdyż dotyczy jej tylko kilka artykułów prawa pracy i prawa spółek handlowych. Nagłącą potrzebą jest stworzenie równych warunków dla partnerów społecznych, głównie w celu zagwarantowania im niezależności. Izba handlowych dotyczy osobna ustawa.

5.1.3 Pomimo niedawnej poprawy (ustawa o darowiznach i sponsoringu i inne) uregulowania prawa podatkowego dotyczące organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz korzyści fiskalnych dla działalności dobroczynnej stanowią barierę dla dalszego rozwoju.

⁽²⁾ Early Warning Report — Former Yugoslav Republic of Macedonia, UNDP, Skopje, czerwiec 2007 r.

5.1.4 W przygotowaniu jest obecnie nowa ustawa o stowarzyszeniach obywatelskich i fundacjach. Najważniejsze zmiany, jakie ma wprowadzić, to: dalsze rozszerzenie praw do zakładania organizacji, uregulowanie ich działalności gospodarczej oraz wprowadzenie statusu organizacji pożytku publicznego.

5.2 Krótki przegląd społeczeństwa obywatelskiego Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii

5.2.1 Zróżnicowanie i reprezentatywność organizacji społeczeństwa obywatelskiego

5.2.1.1 Na zorganizowane społeczeństwo obywatelskie Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii składają się związki zawodowe, organizacje obywatelskie i izby handlowe oraz kościoły i społeczności wyznaniowe. Zrzeszenia pracodawców są nowym zjawiskiem w kraju, a izby handlowe — na szczeblu krajowym działają dwie: *Izba Gospodarcza Macedonii* (SKM) i *Unia Izb Handlowych* (USKM) — są wciąż postrzegane jako przedstawicielstwa sektora prywatnego.

5.2.1.2 Stosunki między organizacjami pracodawców komplikują się przez fakt, że tylko jedna z nich (*Zrzeszenie Pracodawców Macedonii* — ZRM) jest członkiem Rady Społeczno-Gospodarczej Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii. Natomiast druga z nich, *Konfederacja Pracodawców Republiki Macedonii* (KRM), stara się o bardziej otwarte i integracyjne nastawienie RSG Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii.

5.2.1.3 Związki zawodowe zgrupowane są w czterech konfederacjach: *Federacji Związków Zawodowych Macedonii* (SSM), *Konfederacji Niezależnych Związków Zawodowych* (KNS), *Konfederacji Zawodowych Organizacji Związkowych Macedonii* (KSS) oraz *Unii Wolnych i Autonomicznych Związków Zawodowych* (UNS). Stosunki pomiędzy nimi charakteryzują się rywalizacją i czasem nawet wrogim nastawieniem o motywacjach natury osobistej. Osłabia to w znacznym stopniu ich pozycję w negocjacjach, zwłaszcza wobec strony rządowej.

5.2.1.4 W kraju zarejestrowanych jest 5289 organizacji społeczeństwa obywatelskiego (dane z 2003 r.). W skład społeczeństwa obywatelskiego wchodzi przedstawiciele prawie wszystkich grup społecznych, przy słabszym udziale ubogich społeczności wiejskich oraz grup etnicznych, zwłaszcza Albańczyków. Znaczna liczba organizacji (43 %) skoncentrowana jest w stolicy Skopje, natomiast na obszarach wiejskich prawie nie spotyka się organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

5.2.2 Stopień zorganizowania i wzajemnych stosunków

5.2.2.1 W Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii działa około 200 organizacji patronackich. Większość z nich wchodzi w skład jakiegoś związku, federacji, platformy lub innego nadrzędnego zrzeszenia, w zależności od rodzaju danej organizacji lub jej grupy docelowej. Te nadrzędne organizacje odgrywają istotną rolę w scalaniu sektora obywatelskiego kraju.

5.2.2.2 Wyzwaniem dla społeczeństwa obywatelskiego Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii jest skupienie uwagi na komunikacji, koordynacji działań i współpracy. Praktycznie nie istnieje interakcja czy dialog pomiędzy pracodawcami, związkami zawodowymi i innymi organizacjami społecznymi. Obywa-

tełska Platforma Macedonii, licząca 29 członków, stanowi jednak pozytywny przykład w tej dziedzinie.

5.3 Mocne i słabe strony społeczeństwa obywatelskiego Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii

5.3.1 Mocną stroną społeczeństwa obywatelskiego Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii jest wzmacnianie możliwości działania obywateli oraz wysokie poczucie wartości pokoju, równouprawnienia płci i zrównoważenia środowiska naturalnego.

5.3.2 Społeczeństwo obywatelskie osiągnęło najbardziej znaczące oddziaływanie w zakresie wzmacniania możliwości działania obywateli, zwłaszcza kobiet i grup marginalizowanych; stale rośnie udział kobiet w życiu publicznym (w parlamencie, gminach i organizacjach społecznych).

5.3.3 Organizacje działające na rzecz ochrony środowiska odegrały swą zasadniczą rolę w latach 1996-2001, kiedy dzięki ich działaniom i naciskom kwestie zrównoważenia środowiskowego zostały skutecznie włączone w główny nurt polityki rządowej. Nadal mają one rzeczywisty potencjał w zakresie odgrywania pozytywnej roli w przyszłości.

5.3.4 We wszystkich najważniejszych organizacjach społeczeństwa obywatelskiego Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii występuje i jest stosowany pluralizm, chociaż należałoby rozwinąć i wzmocnić zdolność dialogu między sektorami.

5.3.5 Słabe strony społeczeństwa obywatelskiego Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii odnotować można w zakresie: przejrzystości, samoregulacji i zwalczania ubóstwa, stosowania demokracji w praktyce, wzajemnej obojętności w stosunkach między społeczeństwem obywatelskim a sektorem prywatnym oraz niedostatku zasobów i braku zróżnicowania źródeł zasobów finansowych (obecnie występuje silna zależność od zagranicznych podmiotów oferujących wsparcie).

5.3.6 Spuścizna przeszłości, wraz z różnorodnością stanowisk i nastawienia wobec innych podmiotów (i państwa) znacznie utrudnia dialog i działanie.

5.3.7 Kościoły i społeczności wyznaniowe cieszą się dużym zaufaniem społecznym, które jest słabsze wobec organizacji obywatelskich, a zupełnie słabe w przypadku izb handlowych i związków zawodowych, ze względu na poczucie pogarszania się pozycji pracowników oraz postrzegany brak aktywności tych organów.

6. Dialog społeczny i obywatelski a ustanowienie wspólnego komitetu konsultacyjnego z EKES-em

6.1 Dialog społeczny

6.1.1 Ramy dialogu społecznego

Była Jugosłowiańska Republika Macedonii jest członkiem MOP i ratyfikowała większość jej konwencji. Ostatnio ratyfikowane to: konwencja nr 182 dotycząca eliminowania najgorszych form pracy dzieci, ratyfikowana w 2002 r., oraz konwencja nr 144 dotycząca trójstronnych konsultacji w zakresie wprowadzania w życie międzynarodowych norm w sprawie pracy, ratyfikowana w 2005 r.

6.1.2 Rada Społeczno-Gospodarcza Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii

Ramy instytucjonalne dialogu społecznego, a szczególnie dialog trójstronny prowadzony przez Radę Społeczno-Gospodarczą (RSG) Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii, są na wczesnym etapie rozwoju. Ustanowiona w 1996 r. Rada Społeczno-Gospodarcza prowadzi dialog trójstronny (dialog między związkami zawodowymi i pracodawcami a rządem) na szczeblu krajowym. Rada ta ma jednak ograniczony zasięg uczestnictwa, gdyż należą do niej tylko przedstawiciele *Federacji Związków Zawodowych Macedonii (SSM)*, *Zrzeszenie Pracodawców Macedonii*, a przewodniczy jej minister pracy i polityki społecznej.

6.1.3 Sytuacji tej sprzeciwiają się nienależące do RSG organizacje pracodawców i związki zawodowe, które ostro krytykują jej działalność. Zdaje się panować ogólna zgodność — także z punktu widzenia rządu — co do tego, że należy zmienić obecne ramy prawne oraz ustalić jasne kryteria uczestnictwa w RSG. Niemniej można spodziewać się długotrwałych dyskusji, zanim zostanie powstanie zadowalające rozwiązanie i nowe ramy prawne dla RSG.

6.1.4 Negocjacje zbiorowe

W kraju zawarto dwa ogólne układy zbiorowe dla sektora publicznego i prywatnego oraz około 24 układów zbiorowych dla poszczególnych sektorów. Według aktualnych przepisów, aby zostać partnerem społecznym w negocjacjach zbiorowych, dany związek zawodowy musi zrzeszać 33 % pracowników danej branży. Wymóg ten jest ostro krytykowany przez kilka związków zawodowych, które nawołują do znacznego obniżenia tego progu. Ponadto dość trudno jest w jasny sposób udowodnić, że dana organizacja faktycznie osiągnęła taki próg.

6.2 Dialog społeczny w świetle nowej strategii rządowej

6.2.1 W początkowym okresie stosunków między rządem a organizacjami społeczeństwa obywatelskiego ich kontakty i ustalenia miały charakter doraźny. Pierwszym krokiem w kierunku bardziej zinstytucjonalizowanych stosunków było utworzenie w rządzie, w listopadzie 2004 r., jednostki ds. społeczeństwa obywatelskiego.

6.2.2 W styczniu 2007 r. przyjęto rządową strategię współpracy z sektorem obywatelskim, wraz z planem działań w zakresie jej wdrażania. Dokument ten powstał w wyniku rzeczowego procesu konsultacyjnego.

6.2.3 Najważniejsze cele tej strategii to: uczestnictwo społeczeństwa obywatelskiego w procesie kształtowania polityki, włączenie społeczeństwa obywatelskiego w proces integracji europejskiej, stworzenie korzystniejszych warunków funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego, rozszerzenie i modernizacja ram prawnych w celu poprawy warunków społeczeństwa obywatelskiego oraz uruchomienie współpracy międzyinstytucjonalnej i ponadsektorowej.

6.3 Ustanowienie Wspólnego Komitetu Konsultacyjnego (WKK) z EKES-em

6.3.1 Wszystkie zainteresowane strony w Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii przywiązują dużą wagę do WKK z

EKES-em i wzywają do jak najszybszego utworzenia tego komitetu.

6.3.2 WKK o odpowiednim składzie może stać się nie tylko skutecznym narzędziem zbliżania Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii i jej zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego do UE, ale także krzewienia dialogu pomiędzy organizacjami społeczeństwa obywatelskiego na szczeblu krajowym.

6.3.3 Wszystkie zaangażowane strony muszą podjąć znaczne wysiłki, by zagwarantować otwarty, przejrzysty i demokratyczny sposób wyłonienia członków WKK pochodzących z Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii, którzy stanowiliby prawdziwą, posiadającą legitymację reprezentację wszystkich interesów.

7. Była Jugosłowiańska Republika Macedonii, UE i Bałkany

7.1 Stan stosunków między UE a Byłą Jugosłowiańską Republiką Macedonii

7.1.1 Państwo kandydujące

Była Jugosłowiańska Republika Macedonii ma status państwa kandydującego do UE i przygotowuje się do negocjacji akcesyjnych. Kraj ten jako pierwszy na Bałkanach Zachodnich podpisał układ o stabilizacji i stowarzyszeniu (w kwietniu 2001 r.). Na szczycie w Salonikach, który odbył się w dniach 19-21 czerwca 2003 r., wykazano zwiększone poparcie dla przyłączenia krajów Bałkanów Zachodnich do Unii. Dnia 14 lutego 2005 r. rząd Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii przekazał Komisji Europejskiej odpowiedź na jej kwestionariusz, które posłużyły za podstawę do wydania pozytywnej opinii Komisji z dnia 9 listopada 2005 r., a następnie decyzji Rady Europejskiej z 16 grudnia 2005 r., w której przyznano temu krajowi status państwa kandydującego.

7.1.2 Handel z UE

W 2006 r. całkowita wartość eksportu wyniosła 1,43 mld euro, a całkowita wartość importu 2,25 mld euro. 51,85 % eksportu kierowane było do krajów UE, a pochodziło z nich 44 % importu. Pięciu najważniejszych unijnych partnerów handlowych to Niemcy, Grecja, Włochy, Słowenia i Polska.

Kilka problemów wymagających rozwiązania w handlu to m.in. brak zintegrowania służb granicznych, brak nowoczesnych technologii i skomputeryzowanych procedur celnych, zgłoszenia produktów oraz brak oficjalnych laboratoriów wydających certyfikaty (np. dla potrzeb rolnictwa).

7.1.3 Wizy

Mobilność osób, zwłaszcza w sferze kontaktów biznesowych oraz wymiany edukacyjnej i kulturalnej, ma zasadnicze znaczenie dla kraju dążącego do zbliżenia z UE. 18 września 2007 r. podpisano z UE umowę o ułatwieniach wizowych i readmisji, co stanowi etap przejściowy do systemu dwustronnego ruchu bezwizowego. Rozmowy o ruchu bezwizowym zapoczątkowano 20 lutego 2008 r.

7.1.4 Pomoc UE

W latach 1992-2006 wartość wsparcia udzielonego Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii przez UE wyniosła 800 mln euro. Zobowiązania na lata 2007-2009 wynoszą 210 mln euro.

7.2 Rola społeczeństwa obywatelskiego w procesie integracji z UE

7.2.1 Integracja europejska jest istotnym wyzwaniem dla społeczeństwa obywatelskiego Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii. Wraz z procesem akcesyjnym stanowi ona znaczną siłą napędową dalszego rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego są nośnikami nowych wartości, takich jak demokracja uczestnicząca, integracja społeczna, równość, przejrzystość i odpowiedzialność. Organizacje te odgrywają też ważną rolę jako pośrednicy pomiędzy tradycyjnym, wielokulturowym i wieloetnicznym społeczeństwem bałkańskim a ponowoczesną Europą.

7.2.2 Rząd Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii zaczął przywiązywać wagę do udziału społeczeństwa obywatelskiego w procesie integracji z UE poprzez uznanie go za jeden ze swych celów strategicznych.

7.2.3 Unijne wsparcie dla społeczeństwa obywatelskiego wzrosło po uruchomieniu programu CARDS w 2001 r. Wsparcia udzielono wielu inicjatywom obywatelskim, m.

in. Obywatelskiej Platformie Macedonii, zaś rządowej strategii współpracy ze społeczeństwem obywatelskim przyznano pomoc techniczną na etapie opracowywania.

7.3 Sąsiedztwo i kontakty na Bałkanach

7.3.1. Była Jugosłowiańska Republika Macedonii prowadzi aktywne działania na polu współpracy regionalnej, angażując się na rzecz rozwoju stosunków dwustronnych i polityki dobrego sąsiedztwa. Kraj ten jest aktywnym uczestnikiem takich procesów regionalnych, jak ustanowienie regionalnej rady współpracy (Proces współpracy w Europie Południowo-Wschodniej — SEECP), Traktatu Wspólnoty Energetycznej, Europejskiej Wspólnej Przestrzeni Powietrznej, Południowoeuropejskiej Inicjatywy Współpracy (SECI) oraz Środkowoeuropejskiej Strefy Wolnego Handlu (CEFTA). W tym kontekście szczególną odpowiedzialność spoczywa na prasie krajowej i lokalnej; powinna ona odgrywać pozytywną rolę w rozwoju tych procesów.

7.3.2. Kontakty i interakcje na szczeblu regionalnym są coraz szersze także w innych sferach, w tym w sferze społeczeństwa obywatelskiego. Pozytywnymi przykładami są wspólne działania zrzeszeń przedsiębiorców, związków zawodowych i innych organizacji społecznych, w których aktywnie uczestniczą podmioty Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii.

Bruksela, 12 marca 2008 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS
